

TÉMA

Charta OSN jako mezník v mezinárodním právu?

Pavel Šturma*

Abstrakt: Letošní 80. výročí konce druhé světové války a založení Organizace spojených národů představuje určitě dobrý důvod pro připomenutí si roku 1945 jako právního mezníku v mezinárodním právu. V historiografii mezinárodního práva, což je dnes obecně uznávaná specializace v rámci širokého vědního oboru mezinárodního práva, se obvykle Charta OSN považuje za významný mezník. Tento článek představuje analytický a kritický pohled na Chartu OSN, motivovaný snahou ukázat, že její přijetí je sice důležitým mezníkem, ale zahrnuje prvky diskontinuity i kontinuity ve vývoji mezinárodního práva. Jinak řečeno, v mezinárodním právu po roce 1945, včetně samotného textu Charty, najdeme prvky starého (dosavadního) mezinárodního práva i některé nové prvky. Cílem tohoto článku je proto rozlišit a ukázat v Chartě OSN jak nové prvky, tak ustanovení, která představovala jen určité cíle a přísliby, avšak text Charty ještě nová pravidla nepřinesl, ale také prvky kontinuity, kde Charta navazuje na starší pravidla a instituce.

Klíčová slova: Charta OSN, cíle a zásady, lidská práva, mezinárodní právo, OSN, Společnost národů

Úvod

Letošní 80. výročí konce druhé světové války a založení Organizace spojených národů představuje určitě dobrý důvod pro připomenutí si roku 1945 jako právního mezníku v mezinárodním právu. Přesto je v názvu tohoto příspěvku obsažen otazník. To pochopitelně může vyvolávat otázku: proč? V historiografii mezinárodního práva, což je dnes obecně uznávaná specializace v rámci širokého vědního oboru mezinárodního práva, se obvykle rok 1945 (a Charta OSN) považuje za významný mezník. V rámci členění vývoje mezinárodního práva do velkých epoch to bývá chápáno jako přelom mezi tradičním mezinárodním právem a moderním mezinárodním právem. Otazník v názvu neznamená, že by tento příspěvek chtěl zpochybnit obvyklé členění obsažené ve většině kurzů a učebnic mezinárodního práva, včetně těch, na nichž se autor článku podílí. Důvodem není ani současná neutěšená mezinárodní situace, která ukazuje četné porušování principů, na kterých Charta OSN stojí. Nebezpečná mezinárodní situace a porušování zásadních pravidel mezinárodního práva není něčím úplně novým, ale v posledních 80 letech se opakuje vícekrát.

Důvodem je spíše analytický a kritický pohled na Chartu OSN, motivovaný snahou ukázat, že její přijetí je sice důležitým mezníkem, ale zahrnuje prvky diskontinuity i kontinuity ve vývoji mezinárodního práva. Jinak řečeno, v mezinárodním právu po roce 1945, včetně samotného textu Charty, najdeme prvky starého (dosavadního) mezinárodního

* Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. E-mail: pavel.sturma@ilaw.cas.cz. Tento článek vychází z příspěvku předneseného na konferenci *Rok 1945 jako právní mezník*, konané na AV ČR v Praze dne 6. 6. 2025. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

práva i některé nové prvky. Cílem tohoto článku je proto rozlišit a ukázat v Chartě OSN jak nové prvky, tak ustanovení, která představovala jen určité cíle a přísliby, avšak text Charty ještě nová pravidla nepřinesl, ale také prvky kontinuity, kde Charta navazuje na starší pravidla a instituce.

1. Přijetí Charty OSN jako přelom v mezinárodním právu

Když byla 26. 6. 1945 v San Francisku na konferenci Spojených národů, tedy spojenec-
kých států ve válce proti nacistickému Německu a militaristickému Japonsku, podepsá-
na Charta OSN, bylo to jistě považováno za historický moment vedoucí ke vzniku nové,
potenciálně univerzální mezinárodní organizace. Ta se měla odlišit od své předchůdkyně,
Společnosti národů (*League of Nations*, *Société des Nations*), která byla výsledkem první
světové války. Již z hlediska formálního tomu tak bylo. Jestliže pakt o Společnosti národů
byl I. částí mírových smluv (versailleské, velké saint-germainské, trianonské a neuillyské),¹
pak zakládající dokument OSN (Charta) byl úmyslně oddělen od mírových smluv. Ostat-
ně v době podpisu Charty v San Francisku sice již skončila válka v Evropě, ale stále ještě
pokračovala v Tichomoří. Projekt nové organizace tak sice nebyl zatížen otázkami obvykle
řešenými v mírových smlouvách (hranice, reparace atd.), ovšem poražené státy (Němec-
ko, Japonsko a jejich menší spojenci či satelity) nebyly mezi účastníky konference a za-
kládajícími členy OSN. Za členy OSN byly přijaty později, v 50. letech. Stejně tak se členy
Organizace staly až později i některé neutrální státy.

To, že OSN byla produktem Spojenců v druhé světové válce, potvrzuje i její příprava.
Jedním z prvních kroků k založení OSN byla Atlantická charta, podepsána 14. 8. 1941 po
jednání na lodi *Prince of Wales* americkým prezidentem F. D. Rooseveltem a britským
premiérem W. Churchilllem.² Tu se pak rozhodlo podpořit celkem 26 států (včetně Česko-
slovenska) podpisem Deklarace Spojených národů (1942).³ V dalších letech se pak plány
na ustavení nové organizace konkretizovaly, včetně zásadní role velmocí. V říjnu 1943
vyzvaly Spojené státy, Velká Británie a Sovětský svaz spolu s Čínou k vytvoření meziná-
rodní organizace, která bude zajišťovat mezinárodní mír a bezpečnost. Tento cíl byl pak
potvrzen na konferenci „velké trojky“ v Teheránu v prosinci 1943. Ještě před vlastní kon-
ferencí v San Francisku se konala přípravná jednání k založení OSN, a to v Dumbarton
Oaks (poblíž Washingtonu) v srpnu 1944.⁴ Tam se představitelé Číny, Sovětského svazu,
USA a Velké Británie dohodli na cílech a zásadách činnosti Spojených národů. Určité
otázky ale zůstaly nedořešené, včetně hlasování v Radě bezpečnosti. Na tom se dohodli
až Roosevelt, Churchill a Stalin na Jaltské konferenci (únor 1945). To se projevilo, slovy
F. D. Roosevelta v myšlence „čtyř policistů“, kteří by jako stálí členové rady bezpečnosti
měli být garanti světového míru. K původní „čtyřce“ (USA, Velká Británie, Sovětský svaz
a Čína) se až na poslední chvíli přibrala také Francie.

Na rozdíl od staršího mezinárodního práva (vestfálského systému), které bylo založeno
na formální svrchované rovnosti států (nezávislých, nikoli kolonií a jiných závislých území)

¹ Viz ve Sb. z. pod č. 217/1921, 507/1921, 102/1922, 274/1922. Srov. též HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha: [nákl. vl.], 1931, s. 16 an.

² Viz dostupné z: https://is.muni.cz/elportal/estud/praf/js09/dejiny/web/prameny/08/Atlanticka_charta_z_14_srpn_1941.pdf.

³ Viz FLIEGER, J. *Deklarace Spojených národů*. Dostupné z: www.valka.cz/10927-Deklarace-Spojenych-narodu.

⁴ Viz SCHLESINGER, S. C. *Act of Creation. The Founding of the United Nations*. Cambridge, MA: Westview Press, 2004, s. 40–51.

a na neformální hegemonii velmocí,⁵ Charta OSN přinesla formální zafixování role velmocí. Učinila tak v podobě v textu článku 23, který vyjmenovává stálé členy Rady bezpečnosti, a článku 27 odst. 3, který zakotvuje zásadu jednomyslnosti stálých členů (tzv. právo veta) ve všech jiných než procedurálních otázkách. Myšlenka, která vzešla z fungující spolupráce spojenců během války, ovšem narazila na měnící se politickou realitu a již od roku 1947 přestává fungovat. Zablokování Rady bezpečnosti v dobách „studené války“, ale i v současnosti, jakož i praktická nemožnost revize podstatných ustanovení Charty (viz níže), je toho důsledkem.

Na druhé straně to, co bývá nejčastějším předmětem kritiky Charty OSN, zajistilo, že žádná z velmocí zastoupených mezi stálými členy Rady bezpečnosti nemohla prosadit rozhodnutí tohoto orgánu, které by bylo zcela nepřijatelné pro jinou velmoc. Paralyzování Rady bezpečnosti tak současně brání přímé konfrontaci mezi stálými členy s důsledky, které by to mělo pro světový mír, ale i pro existenci organizace.

Opět na rozdíl od Společnosti národů, která byla převážně evropskou organizací, když jeden z jejích iniciátorů, prezident Wilson, nedokázal prosadit v Senátu ratifikaci, takže se USA nestaly členem organizace, OSN je se svými 193 členskými státy univerzální organizací. Navíc v průběhu 20 let její reálné existence (i když formálně byla zrušena až v roce 1946) Společnost národů opustily některé významné státy (jako Německo) nebo byly vyloučené (Sovětský svaz), OSN existuje již 80 let.

2. Nové prvky mezinárodního práva obsažené v Chartě

Vedle výše zmíněného formálního zafixování role stálých členů Rady bezpečnosti přinesla Charta také některé další nové prvky jako zásady obsažené v článku 2, především obecný zákaz použití síly a hrozby silou,⁶ který v takto široké podobě nebyl obsažen v Paktu Společnosti národů (1919) ani v Briand-Kelloggově paktu (1928). Pakt Společnosti národů omezoval použití síly pouze formálními požadavky (nabídka řešení sporu),⁷ smlouva z roku 1928 pak zakázala jen útočnou válku, tedy nejzávažnější formu použití vojenské síly. Přesně řečeno, její strany se pouze dohodly vystříhat se války coby nástroje národní politiky.

Stejně tak novým prvkem je propracovaný a potenciálně velmi efektivní systém kolektivní bezpečnosti upravený v kapitole VII. Charty. Jeho efektivita ovšem závisí na shodě stálých členů Rady bezpečnosti, takže po velký časový úsek z 80 let existence OSN byl více či méně zablokovan. Naopak v obdobích, jako byla 90. léta, kdy bylo rozdělení velmocí dočasně překonané, se ukázaly jeho možnosti.

Novým prvkem, který přinesla Charta, je trvalý institucionální rámec pro kodifikaci a progresivní rozvoj mezinárodního práva. Podle článku 13 odst. 1 „*Valné shromáždění dává*

⁵ K roli velmocí srov. též MALENOVSKÝ, J. *Osudová setkání Československa s velmocemi na poli mezinárodního práva 1918, 1938, 1968*. Praha: Leges, 2024, s. 13–18.

⁶ Viz čl. 2 odst. 4: „*Všichni členové se vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Organizace spojených národů.*“

⁷ Viz čl. 12 odst. 2 Paktu Společnosti národů: „*Členové Společnosti jsou zajedno vtom, že vyskytne-li se mezi nimi spor, který by mohl vésti k roztržce, předloží věc buď řízení rozhodčímu nebo soudnímu nebo Radě k přezkoumání. Jsou dále zajedno v tom, že se v žádném případě neuchýlí k válce dříve, než uplynou tři měsíce od nálezu rozhodčích neb soudu neb od zprávy Rady.*“ Viz HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 27–28.

podnět ke studiu a činí doporučení, jejichž cílem je: [...] posilovat postupný rozvoj mezinárodního práva a jeho kodifikaci“. Zatímco v době Společnosti národů bylo úsilí o kodifikaci mezinárodního práva spojené se spíše ojedinělými konferencemi (např. Haagská konference v roce 1930),⁸ Valné shromáždění OSN svou rezolucí z roku 1947 zřídilo trvalý pomocný orgán pro kodifikaci a progresivní rozvoj mezinárodního práva, složený z nezávislých expertů. Komise pro mezinárodní právo, která byla vytvořena v roce 1948, za 77 let své činnosti významným způsobem přispěla k tomu, že velké oblasti obecného mezinárodního práva (obyčejového) byly kodifikovány.⁹ Její návrhy jsou projednávány členskými státy v Šestém (právním) výboru VS OSN. Jen příkladem lze uvést oblasti jako mořské právo, diplomatické a konzulární právo, smluvní právo, některé aspekty sukcese států, jurisdikční imunity státu a státního majetku, odpovědnost států a mezinárodních organizací. Z hlediska systémového lze asi za nejvýznamnější výsledky kodifikačního procesu označit Vídeňskou úmluvu o smluvním právu (1969)¹⁰ a Články o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (ARSIWA, 2001).¹¹ I když se dnes někdy hovoří o určité krizi kodifikace mezinárodního práva, včetně krize Komise, výsledky dosažené OSN za uplynulých 80, respektive 77 let jsou nepopiratelné.

3. Cíle a přísliby obsažené v Chartě

Kromě nesporných změn v mezinárodním právu, které přinesla, Charta také obsahuje ve svých cílech a principech některé přísliby, které se však v době jejího přijetí ještě nepodařilo prosadit.

Asi nejznámějším příkladem z této kategorie je úprava lidských práv. I když zakládající konference OSN nepřijala kvůli neochotě velmocí návrhy některých států na vypracování a začlenění Mezinárodní listiny práv (*International Bill of Rights*) přímo do Charty OSN, přesto se odkaz na lidská práva dostal do její Preambule a šesti článků.¹² Z nich stojí za zmínění v první řadě článek 1, kde se mezi cíle Spojených národů zařazuje „*podporování a posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství*“ v souvislosti s úkoly v oblasti hospodářské, sociální a kulturní. O úctě k lidským právům a základním svobodám se zmiňuje Charta OSN ještě v článku 55 (v souvislosti s úkoly Hospodářské a sociální rady). Z článku 56 pak vyplývá pro všechny členské státy závazek, že budou společně i jednotlivě jednat v součinnosti s Organizací, aby bylo dosaženo cílů stanovených v předchozím článku.

Na základě článku 68 Charty Hospodářská a sociální rada OSN (ECOSOC) zřídila jako svůj pomocný orgán Komisi pro lidská práva. Jedním z prvních úkolů nové Komise se pak stalo vypracování návrhu listiny práv. Rozdílné názory na právní povahu připravovaného dokumentu (deklarace nebo úmluva) vyústily v rozhodnutí Komise, přijaté na jejím 2. zasedání koncem roku 1947, vypracovat Deklaraci, úmluvu (pod názvem Pakt) i implementační mechanismy, kteréžto tři dokumenty by měly dohromady tvořit Mezinárodní

⁸ Viz ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. – BÍLKOVÁ, V. *Kodifikace a rozvoj mezinárodního práva*. Praha: PF UK, s. 19–20.

⁹ Ibidem, s. 21–25. Srov. též UNITED NATIONS (ed.). *Seventy Years of the International Law Commission. Drawing a Balance for the Future*. Leiden – Boston: Brill | Nijhoff, 2021.

¹⁰ Text viz UN doc. A/CONF.39/27, nebo vyhl. č. 15/1988 Sb.

¹¹ Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, in: *Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two*, s. 31 an.

¹² Viz FLEGL, V. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 1–3.

listinu práv. V dalším roce byl dopracován návrh rezoluce, který pak pod názvem Všeobecná deklarace lidských práv přijalo Valné shromáždění 10. 12. 1948.¹³

Všeobecná deklarace je *prvním* mezinárodním instrumentem *obecné* povahy, vyhlášeným uceleným katalogem práv přiznaných *každému* jednotlivci.¹⁴ Jak známo, Všeobecná deklarace není mezinárodní smlouva, byla přijata ve formě rezoluce Valného shromáždění OSN, jež má pouze doporučující povahu. Nehledě na tuto *formu*, její *obsah* přesáhl svým významem i řadu právně perfektních smluv. Dnes proto při hodnocení Všeobecné deklarace převládá spíše důraz na její faktický význam, který sehrála v procesu internacionalizace lidských práv. Na cíle vyhlášené v Chartě OSN a konkretizované ve Všeobecné deklaraci až později navázaly mezinárodní smlouvy, nejprve na regionální úrovni (Evropská úmluva o lidských právech, 1950), později na univerzální úrovni ve formě dvou Mezinárodních paktů (1966).¹⁵

Dalším příkladem je zásada rovnoprávnosti a sebeurčení národů obsažená v článku 1 odst. 2 Charty, která však v roce 1945 nebyla ještě naplněna, protože i po vzniku OSN byl zachován koloniální systém, protože některé z vítězných mocností měly zájem na udržení svých kolonií. Nicméně v důsledku událostí během a po skončení války docházelo postupně k oslabování koloniální nadvlády. V důsledku vlastní dynamiky získala některá závislá území nezávislost již koncem 40. let. Na půdě OSN se však právo národů na sebeurčení (dekolonizace) prosadilo až v roce 1960, když Valné shromáždění přijalo známou rezoluci 1514 (XV) ze 14. 12. 1960 nazvanou Deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům.¹⁶

Avšak ani velká vlna dekolonizace na začátku 60. let neznamenal, že všechna závislá území již získala samostatnost. V případě některých portugalských kolonií došlo k nabytí nezávislosti až po změně režimu (revoluci) v Portugalsku v roce 1974. Zvláště zajímavý je případ *Chagos Archipelago*, který ve svém posudku řešil Mezinárodní soudní dvůr.¹⁷ V souvislosti s poskytnutím nezávislosti Mauriciu došlo v roce 1965 ze strany Spojeného království k oddělení části ostrovů a vytvoření nové britské kolonie. Proto také MSD ve svém posudku jasně konstatoval, že proces dekolonizace zde nebyl dokončen a vyzval zainteresované subjekty k jednání o poskytnutí nezávislosti Čagoským ostrovům. K tomu nakonec došlo až na jaře 2025.¹⁸

Zatímco v případě poskytnutí nezávislosti koloniálním územím je právní situace jasná a MSD přijal silné právní stanovisko, podstatně složitější zůstává obsah práva národů na sebeurčení mimo rámec dekolonizace, o čemž svědčí mimo jiné i slabší posudek MSD

¹³ GA res. 217/III (10.12.1948); český text viz FLEGL, V. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*, 7, s. 25–29.

¹⁴ Blíže srov. MALENOVSKÝ, J. Zapomenuté a falzifikované, známé a ještě nenapsané kapitoly šedesátileté epopeje Všeobecné deklarace lidských práv. *Právník*, 2009, roč. 148, č. 1, s. 1 an.

¹⁵ Vyhl. FMZV č. 120/1976 Sb.; srov. též FLEGL, V. *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*, s. 30 an.

¹⁶ UN doc. A/1514/XV; viz též ONDŘEJ, J. – POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 18–19.

¹⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965. Advisory Opinion*. I.C.J. Reports 2019, s. 95. Srov. též HOFMANN, R. – KIRCHBACH, C. The ICJ Chagos Archipelago Advisory Opinion and The Right to Self-Determination. *Czech Yearbook of Public and Private International Law*, 2019, Vol. 10.

¹⁸ Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Mauritius concerning the Chagos Archipelago including Diego Garcia (22 May 2025), dostupné z: CP 1334 – Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Republic of Mauritius concerning the Chagos Archipelago including Diego Garcia.

ve věci legality vyhlášení nezávislosti Kosova,¹⁹ kde se Soud spíše vyhnul zásadním právním otázkám.²⁰

Případ Čagoských ostrovů nebo Namibie (viz níže) však nejsou jediné příklady právních a politických problémů dlouho nedokončené dekolonizace. Až dodnes přetrvávají obtíže s postavením Západní Sahary²¹ s ohledem na postoje Španělska a Marockého království (po zrušení španělské koloniální správy okupovalo Maroko část tohoto území), které vyvolaly v minulosti posudek MSD²² a dosud vyvolávají různá řízení před Soudním dvorem EU.²³

4. Kontinuita mezinárodního práva a Charta OSN

Je zajímavé, že vedle zásadních nových prvků a cílů či příslibů, které se často realizovaly až později, Charta také představuje příklady kontinuity starších pravidel a institutů mezinárodního práva. A to i přesto, že je často označuje jinými názvy, což se týká zejména označení institucí (orgánů a organizací), založených přímo v Chartě nebo v souvislosti s ní.

Asi nejznámějším příkladem kontinuity jsou pravidla řešení mezinárodních sporů, a to především pro mezinárodní soudní řízení. Třebaže Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti nebyl formálně začleněn do struktury Společnosti národů, jeho nástupce, Mezinárodní soudní dvůr, je jedním z hlavních orgánů uvedených v samotné Chartě. Podle článku 92 „Mezinárodní soudní dvůr je hlavním soudním orgánem Organizace spojených národů. Působí podle připojeného statutu, který je založen na statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti a je nedílnou částí této Charty.“ Všichni členové OSN jsou *ipso facto* účastníky statutu MSD.

Zdrojem kontinuity je právě text Statutu MSD, který skutečně z velké části doslova přebírá text statutu svého předchůdce z roku 1920. Projevuje se to nejen v zčásti zastaralém, dalším vývojem mezinárodního práva překonaném textu (např. u pramenů mezinárodního práva v článku 38),²⁴ ale i v celkové konstrukci soudního řízení. Jurisdikce MSD je podle článku 36 založena na konsenzuální principu, souhlas států, které jsou účastníky Statutu, může být vyjádřen v zvláštní (kompromisní) dohodě, v doložce o řešení sporů v platných smlouvách, nebo v prohlášení uloženém u generálního tajemníka OSN. Formální kontinuita se Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti je vyjádřena v odst. 5 tohoto článku, když „prohlášení podle článku 36 statutu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti,

¹⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports 2010, s. 403.

²⁰ ŠTURMA, P. Critical Comments on the Advisory Opinion of the ICJ on Kosovo from the Point of View of the International Legal Theory. In: KOLB, R. (ed.). *Law as a Unifying Factor of Europe – Jurisprudence and Practice: Harmonization and Unification of Law in the European Context*. Bratislava: Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2011, s. 417–420.

²¹ Viz např. KAŠKA, O. Chaos v Západní Sahare po čtyřiceti šesti letech stále nekončí. *Bulletin Centra pro lidská práva a demokracii* [online]. 19. 1. 2022. Dostupné z: www.centrumlidskaprava.cz/chaos-v-zapadni-sahare-po-ctyriceti-ستي-letech-stale-nekonci.

²² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Western Sahara*. Advisory Opinion. ICJ Reports 1975, s. 12; zejm. s. 68: „[...] the Court has not found legal ties of such a nature as might affect the application of resolution 1514 (XV) in the decolonization of Western Sahara and, in particular, of the principle of self-determination through the free and genuine expression of the will of the peoples of the Territory“.

²³ Viz rozsudky SD EU ze dne 21. prosince 2016 ve věci *Conseil v. Front Polisario*, C-104/16 P, EU:C:2016:973 i ze dne 27. února 2018 ve věci *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118.

²⁴ Viz např. čl. 38 Statutu MSD: „I. Dvůr, jehož úkolem je rozhodovat podle mezinárodního práva spory, které jsou mu předloženy, aplikuje [...] c) obecné zásady právní uznávané civilizovanými národy“.

kteřá jsou dosud v platnosti, pokládají se mezi účastníky tohoto statutu za přijetí závazné příslušnosti Mezinárodního soudního dvora na dobu, pro kterou měly ještě platit, a v souladu s jejich obsahem“. Návaznost MSD na svého předchůdce se projevuje nejen v úpravě jurisdikce, pramenů aplikovatelného práva a dalších pravidlech obsažených ve Statutu, ale také v návaznosti na starší judikaturu.

Dalším příkladem kontinuity starších právních institutů pod novým jménem může být mezinárodní poručenská soustava (kapitola XII Charty), na kterou pak navazuje kapitola XIII (Poručenská rada). Jednalo se o návaznost na mandátní systém vytvořený podle článku 22 Paktu Společnosti národů.²⁵ I když dnes již mandáty nebo poručenská území neexistují, protože jednotlivá území postupně získala nezávislost (poslední poručenské území – Palauské ostrovy – zaniklo vyhlášením republiky v roce 1994), v době přijetí Charty to byla důležitá otázka. Kontinuitu jasně vyjádřil její článek 77, podle kterého „*poručenská soustava se vztahuje na území, která patří do těchto kategorií a budou jí podřízena poručenskými dohodami: a) území, která jsou nyní pod mandátem; b) území, která by byla odloučena od nepřátelských států v důsledku druhé světové války; c) území, která budou dobrovolně podřízena této soustavě státy odpovědnými za jejich správu“.*

Kromě toho článek 80 odst. 1 Charty stanovil, že s výhradou toho, co bude ujednáno v jednotlivých poručenských dohodách, a dokud takové dohody nebudou uzavřeny, žádné ustanovení této kapitoly nebude vykládáno tak, že nějak mění jakákoli práva některého státu nebo lidu nebo ustanovení platných mezinárodních smluv, jejichž stranami jsou členové OSN.

Z výše uvedeného je zřejmé, v době přijetí Charty (1945) měla „nová“ poručenská soustava převzít jak dosavadní mandátní území zřízené Společností národů, tak některá stávající koloniální území, jež by měla v delší budoucnosti získat nezávislost. Hlavní rozdíl mezi mandátním systémem Společnosti národů a poručenským systémem OSN spočíval v tom, že u všech poručenských území byla cílem poručenské správy jejich nezávislost (popř. samospráva), zatímco u většiny mandátních území (vyjma někdejších oblastí Osman-ské říše) tomu tak nebylo.

O tom, že v některých případech byla cesta mandátních území k nezávislosti politicky a právně složitá, svědčí též případ *Namibie* (bývalé německé Jihozápadní Afriky). Jihoafrická republika odmítla uzavřít poručenskou dohodu s OSN. Když 27. října 1966 Valné shromáždění rozhodlo, že mandát pro Jihozápadní Afriku je ukončen a že Jihoafrická republika nemá žádné další právo spravovat toto území, JAR stále trvala na platnosti mandátu. V roce 1969 Rada bezpečnosti vyzvala Jihoafrickou republiku, aby stáhla svou správu z území, a 30. ledna 1970 prohlásila, že pokračující přítomnost jihoafrických orgánů v Namibii je nezákonná a že veškeré akty učiněné jihoafrickou vládou jménem Namibie nebo týkající se Namibie po ukončení mandátu jsou nezákonné a neplatné; dále vyzvala všechny státy, aby se zdržely jakýchkoli jednání s jihoafrickou vládou, která jsou neslučitelná s tímto prohlášením. Dne 29. července 1970 se Rada bezpečnosti rozhodla požádat Soud o poradní stanovisko k právním důsledkům pokračující přítomnosti JAR v Namibii pro státy. Ve svém poradním stanovisku ze dne 21. června 1971 Soud shledal, že pokračující přítomnost Jihoafrické republiky v Namibii je nezákonná a že Jihoafrická republika je povinna okamžitě stáhnout svou správu. Shledal, že členské státy OSN byly povinny

²⁵ Text viz HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 38–39. Srov. též KOLB, R. (ed.). *Commentaire Article par Article du Pacte de la Société des Nations*. Brussels: Bruylant, 2015.

uznat nezákonnost přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii a neplatnost jejích činů jménem Namibie nebo týkajících se Namibie a zdržet se jakýchkoli činů, které by naznačovaly uznání zákonnosti takové přítomnosti a správy nebo poskytování podpory či pomoci takové přítomnosti a správě.²⁶

Jiným příkladem návaznosti Charty OSN na Pakt Společnosti národů může být otázka oblastních dohod, která byla stručně upravena v článku 21 Paktu.²⁷ Zatímco tento článek představuje jen klauzuli o slučitelnosti určitých mezinárodních ujednání (jako arbitrážních smluv nebo Monroeovy doktríny) s Paktem a vyjadřuje kompromis mezi univerzální vizí a snahou o zachování sfér vlivu, článek 52 Charty má více normativní charakter. Jednak podmiňuje existenci oblastních dohod tím, že „*takové dohody nebo orgány a jejich činnost lze sloučit s cíli a zásadami Organizace spojených národů*“ (odst. 1), jednak vyzývá k pokojnému řešení sporů použitím těchto dohod. Nadto článek 53 umožňuje využití oblastních dohod pro donucovací akci pod vedením nebo se zmocněním Rady bezpečnosti.

Konečně lze spatřovat určitou kontinuitu mezi Společností národů a OSN v činnosti nepolitických, odborných útvarů působících v rámci Společnosti národů a jejího sekretariátu v Ženevě. Tyto aktivity byly hodnocené pozitivně, nebyly tak zasažené krizí v letech 1939–1940, kdy s vypuknutím války došlo k ochromení Společnosti národů. Odborná činnost pod záštitou Společnosti národů byla totiž velmi bohatá a úspěšná. Vedle Mezinárodní organizace práce, která byla samostatná (její zřízení předvídala Versailleská smlouva), nejdůležitější orgány, které byly administrativně součástí Společnosti, ale fungovaly autonomně, byly Hospodářská a finanční organizace, Organizace pro komunikace a dopravu, Zdravotnická organizace a Organizace pro duševní spolupráci. K nim je třeba přidat ty, které se zabývaly přísněji humanitárními záležitostmi: omezením mezinárodního obchodu s drogami, ochranou žen, péčí o děti, zrušením otroctví a problémem uprchlíků. Některé z nich byly samy o sobě složitými organizacemi, které zahrnovaly pravidelné konference, stálý výbor a četné podvýbory pro zvláštní témata. Tyto orgány vykonaly obrovské množství práce, ať už ve formě všeobecných dohod a smluv, poradenství a pomoci konkrétním zemím či regionům, nebo konzultací a výměny myšlenek a metod.²⁸

Po svém vzniku OSN na tyto bohaté aktivity obsahově navázala. Charta OSN upravuje mezinárodní hospodářskou a sociální součinnost v kapitole IX, na níž pak navazuje kapitola X (Hospodářská a sociální rada, ECOSOC). V některých případech je zajišťována odbornými organizacemi přidruženými k OSN. Podle článku 57 „*různé mezinárodní organizace, které byly zřízeny mezivládními dohodami a mají na základě svých ústav rozsáhlé mezinárodní úkoly v oboru hospodářském, kulturním, sociálním, výchovném, zdravotnickém a v oborech příbuzných, budou přidruženy k Organizaci podle ustanovení článku 63*“. Podle tohoto ustanovení může právě Hospodářská a sociální rada s těmito organizacemi uzavírat dohody, které podléhají schválení Valného shromáždění. Mezi takové organizace patří např. Organizace pro zemědělství a výživu (FAO), Světová zdravotnická organizace (WHO), Světová organizace duševního vlastnictví (WIPO) nebo UNESCO.

²⁶ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*. Advisory Opinion. I.C.J. Reports 1971, p. 16.

²⁷ Viz BOISSON de CHAZOURNES, L. – PERGANTIS, V. Article 21 du Pacte de la Société des Nations. In: KOLB, R. (ed.). *Commentaire Article par Article du Pacte de la Société des Nations*. Brussels: Bruylant, 2015, s. 811–839.

²⁸ Viz LEAGUE OF NATIONS. *International organization* [online]. 2025-07-26. Dostupné z: www.britannica.com/topic/League-of-Nations/The-Covenant.

Na druhé straně některé další odborné aktivity bývalé Společnosti národů nevedly ke zřízení odborných organizací přidružených k OSN, ale byly převzaty samotnou Organizací a zajišťované vlastními orgány a útvary sekretariátu. Mezi takové oblasti patří ochrana lidských práv, včetně žen a dětí, kde mimosmluvní mechanismy představovala Komise pro lidská práva, po roce 2006 pak Rada pro lidská práva. Jinými příklady může být kontrola drog s vlastními orgány, jako Komise pro omamné látky (CND) a Mezinárodní orgán pro kontrolu drog (INCB), nebo problematika uprchlíků (Úřad Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, UNHCR).

Závěr

Organizace spojených národů vznikla na základě koalice spojenců („Spojených národů“) v době druhé světové války. Text Charty odráží situaci v roce 1945, proto vedle nových zásad a pravidel obsahuje i cíle, které se realizovaly až postupně, ale i prvky návaznosti na starší právo a instituce Společnosti národů. Po 80 letech je zřejmé, že se sociální podmínky významně změnily. Nejde jen o nárůst počtu členů z 50 na 193, ale také o to, že evropské či západní státy již dávno nemají většinu v OSN. Z toho také vyplývá, že některá ustanovení, typicky složení Rady bezpečnosti se zafixovaným postavením stálých členů (tehdejších vítězných velmocí) a tzv. právem veta, již neodpovídají současné realitě.

Přesto jakékoli snahy o větší změny nebo dokonce celkovou revizi Charty nejsou průchodné. Narážejí totiž na poměrně rigidní pravidla obsažená v člancích 108 a 109. Každá změna Charty totiž nabude účinnosti, bude-li ratifikována dvěma třetinami členů Organizace, čítajíc v tom všechny stálé členy Rady bezpečnosti. Je zřejmé, že dosavadní stálí členové se svého privilegovaného postavení sami nevzdají. Snadné však nejsou ani méně radikální změny.

V současné době, kdy OSN bude slavit 80. výročí, prožívá jedno z krizových období. Podobně jako v době studené války je zablokovaný mechanismus kolektivní bezpečnosti (Rada bezpečnosti), přitom na různých místech světa, včetně Evropy (Ukrajina), probíhají ozbrojené konflikty. Systém multilateralismu, na kterém je OSN postavena, dostává těžké trhliny kvůli politice současných vlád některých velmocí (zejm. Ruska, USA, ale také Číny). Organizace však také trpí vážnou finanční krizí (nezaplacené příspěvky), což ochromuje její fungování, vede k rušení či krácení některých zasedání, redukci pracovních míst v sekretariátu a omezování dalších činností. Přitom velká část činnosti OSN nemá výrazně politickou, ale spíše odbornou, technickou a humanitární povahu, včetně přímé humanitární pomoci v chudých a konflikty zasažených zemích.

Proto když učiníme krok stranou a zamyslíme se nad tím, zda by byl svět bez OSN lepší a zda by mohla být v současné době nahrazena jinou, lepší organizací, je třeba odpovědět záporně. Organizace může fungovat tak dobře, jak to umožní její členské státy. Za současné politické situace si nelze představit vznik nové univerzální organizace, která by dokázala nahradit OSN. Alternativou by mohl být jen větší chaos, regionalismus a blokový systém. Organizace za 80 let své existence překonala mnohé krize a prokázala velkou životaschopnost. Současné cíle a zásady obsažené v Chartě zůstávají stále platné, i když dochází k jejich porušování. Je tedy v zájmu většiny členů, zejména středních a menších států, aby se OSN udržela jako nástroj multilateralismu v mezinárodních vztazích a dokázala naplňovat cíle a zásady Charty.

Rada bezpečnosti OSN a užití síly v mezinárodním právu: 80 let formování iuris ad bellum

Marko Svicevic* – Martin Faix**

Abstrakt: Rada bezpečnosti OSN, ustavená v závěru druhé světové války jako jeden z hlavních orgánů OSN a vybavená dosud nejširšími donucovacími pravomocemi v dějinách, byla koncipována na základě předpokladu, že zajištění mezinárodní bezpečnosti vyžaduje zásadní odklon od tradiční praxe, v níž bylo rozhodování o použití síly výlučně v pravomoci států. Tvůrci Charty OSN předvíдали kolektivní zajištění bezpečnosti prostřednictvím iuris ad bellum, kdy by o použití síly rozhodoval (téměř výhradně) orgán mezinárodní organizace s širokou diskreční pravomocí. Právě prostřednictvím kolektivního rozhodovacího procesu Rada bezpečnosti OSN formovala mezinárodněprávní normativitu regulující použití ozbrojené síly. S ohledem na osmdesát let institucionální praxe článek identifikuje a analyzuje některé zásadní posuny v oblasti užití síly, v nichž Rada bezpečnosti sehrála klíčovou roli. Patří mezi ně původně kontroverzní, dnes však již ustálené, delegování donucovacích opatření podle kapitoly VII; postupné rozšiřování výkladu pojmu „hrozba mezinárodnímu míru a bezpečnosti“, které umožnilo širší uplatnění těchto opatření; sporné situace údajného či mlčky uděleného zmocnění, jež se dotýkají samotného jádra zákazu užití síly dle článku 2 odst. 4 Charty OSN; a rovněž postupně se rozšiřující výklad práva na sebeobranu – práva, které Rada bezpečnosti v některých případech sama uznala a potvrdila. Souhrnně se článek pokusí ukázat, jak osmdesátiletá praxe Rady bezpečnosti ovlivnila výklad, rozvoj a prosazování iuris ad bellum – přičemž tento vývoj v některých aspektech vedl k posílení, v jiných naopak k oslabení tohoto režimu, jehož je Rada sama nedílnou součástí.

Klíčová slova: Rada bezpečnosti OSN, Charta OSN, mezinárodní právo, ius ad bellum

Úvod

Od svého vzniku v roce 1945 přijala Rada bezpečnosti OSN (RB OSN) téměř 3000 rezolucí týkajících se stovek situací ovlivňujících mezinárodní mír a bezpečnost. V průměru přijímá Rada bezpečnosti jednu rezoluci každých deset dní již osmdesát let. Jako orgán disponující nejširšími donucovacími pravomocemi v dějinách zůstává RB OSN jediným orgánem Organizace spojených národů (OSN) nadaným pravomocí rozhodovat o použití síly.¹ Ačkoliv byla Valnému shromáždění na základě rezoluce *Jednotní pro mír* z roku 1950 přiznána určitá oprávnění v kontextu udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, a navzdory opakovaným případům funkční paralýzy RB OSN (naposledy v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na Ukrajině) zůstává postavení Rady bezpečnosti jako klíčového aktéra mezinárodního práva v oblasti mezinárodní bezpečnosti i nadále zachováno.²

* Dr Marko Svicevic, LL.Dip., Centrum pro mezinárodní humanitární a operační právo, Univerzita Palackého v Olomouci. E-mail: marko.svicevic@upol.cz.

** JUDr. Martin Faix, Ph.D., MJl, Centrum pro mezinárodní humanitární a operační právo, Univerzita Palackého v Olomouci. E-mail: martin.faix@upol.cz.

1 DE WET, E. Introduction to Chapter VII: The General Framework. In: SIMMA, B. et al. *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 1582.

2 Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 377 (V) „Uniting for Peace“, ze dne 3. listopadu 1950, (dostupné z: <https://digital.library.un.org/record/666446?ln=en&v=pdf>). Právo veta zůstává nejkontroverznějším a nejproblematičtějším aspektem

Vliv plynoucí z jejího výsadního a významného postavení, zejména s ohledem na pravomoci podle kapitoly VII Charty OSN, znamenal, že RB OSN během osmdesáti let své praxe sehrála ústřední roli při výkladu, utváření a prosazování *iuris ad bellum* – právního režimu, jehož je neodmyslitelnou součástí.

V roce 1950, pouhých pět let po svém vzniku, schválila RB OSN použití vojenské síly proti Severní Koreji poté, co tato země zahájila invazi do Jižní Koreje. Ačkoli je v současnosti delegování³ donucovacích opatření běžnou praxí, bylo v té době na schválení donucovacích opatření kvůli neexistenci dohod podle článku 43 Charty OSN nahlíženo skepticky.⁴ V letech 1960–1965 RB OSN schválila vůbec poprvé v rámci mírové mise použití síly nad rámec sebeobrany.⁵ Ačkoli se v té době jednalo o bezprecedentní krok, dnes je vysílání mírových misí s robustním mandátem podle kapitoly VII, tj. mandátem umožňujícím použití síly, nepochybnou realitou. V roce 1966 RB OSN poprvé schválila použití síly za účelem vynucení *embarga*, když se snažila zabránit dodávkám ropy do mozambického přístavu Beira.⁶ Tento krok představoval novátorské využití donucovacích pravomocí Rady bezpečnosti. Od války v Perském zálivu v roce 1991 se však autorizace použití síly k vynucování sankčních režimů, zejména embarg, stala ustálenou praxí. V roce 1992 pak RB OSN poprvé schválila humanitární intervenci během občanské války v Somálsku.⁷ Šlo o první případ, kdy RB OSN schválila použití síly pro humanitární účely v ryze vnitrostátním konfliktu, čímž naznačila, že závažná humanitární krize uvnitř státu může představovat hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost. V roce 2001 RB OSN uznala přirozené právo na individuální a kolektivní sebeobranu v reakci na teroristické útoky z 11. září proti Spojeným státům.⁸ Nepřímo tím položila základy pro diskusi nad uznáním použití síly v sebeobraně proti nevládním aktérům – tématu, s nímž se mezinárodní společenství potýká i po více než dvou desetiletích.⁹

fungování Rady bezpečnosti OSN. K problematice práva veta a historickému přehledu jeho využívání viz například MAREK, Z. „Právo veta“ stálých členů Rady bezpečnosti OSN a limity jeho výkonu. In: KNOLL, V. – HABLOVIČ, J. (eds.). *Naděje Právní Vědy 2023: Právní věda v praxi*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2024, s. 793–796.

³ Termíny *delegování*, *autorizace* a *zmocnění* jsou v tomto příspěvku používány *promiscue* pro účely popisu pravomocí Rady bezpečnosti OSN rozhodnout podle kapitoly VII (nebo VIII) Charty OSN o opatřeních zahrnujících použití síly, která jsou následně realizována členskými státy anebo mezinárodními organizacemi.

⁴ WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 122. Viz například KELSEN, H. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. London: Stevens & Sons, 1951, s. 762–768; KELSEN, H. *Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations*. *American Journal of International Law*. 1948, Vol. 42, No. 4, s. 786–789.

⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 161 ze dne 21. února 1961, odst. 91 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112132?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 169 ze dne 24. listopadu 1961, odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112133?v=pdf>).

⁶ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 221 ze dne 9. dubna 1966, odst. 5 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/90501?v=pdf>).

⁷ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 794 ze dne 3. prosince 1992, pream. odst. 3, odst. 10 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/154648?v=pdf>).

⁸ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1368 ze dne 12. září 2001, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/448051?ln=en&v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 ze dne 28. září 2001, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>).

⁹ Literatura k této problematice je rozsáhlá, viz například: O'CONNELL, M. E. – TAMS, C. J. – TLADI, D. *Self-Defence Against Non-State Actors*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2019; TLADI, D. *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*. Leiden: Brill | Nijhoff, 2022; TRAPP, K. N. *Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?*. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 679–969; CORTEN, O. *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International*

Vzhledem k tomu, že Rada bezpečnosti OSN je sama součástí režimu *ius ad bellum*, který zároveň aplikuje, vykládá, rozvíjí a prosazuje, není překvapivé, že její působení na tento právní rámec – stejně jako na další oblasti mezinárodního práva, zejména v souvislosti s kolektivní bezpečností – se projevuje rozmanitými způsoby. Tyto dopady jsou někdy analyticky členěny podle specifických funkcí či procesů, které zdůrazňují přínos RB OSN k vytváření a aplikaci mezinárodního práva.¹⁰ V tomto kontextu stojí za zvláštní pozornost čtyři aspekty působení RB OSN. Prvním je deklaratorní funkce, v rámci níž RB OSN svou činností (například zejména svými rezolucemi) potvrzuje existenci a použitelnost pravidel upravujících použití síly, a to v kontextu a v úzké provázanosti s dalšími normami a zásadami mezinárodního práva.¹¹ Za druhé, RB OSN vykládá a konkretizuje ustanovení Charty OSN týkající se použití síly, zejména postupné rozšiřování pojmu „ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“.¹² Za třetí, Rada svou činností přispívá k rozvoji mezinárodního práva v souvislosti se současnými výzvami, jako je například otázka výkonu práva na sebeobranu vůči nevládním aktérům.¹³ V rámci této podpůrné (propagační) funkce RB OSN vybízí státy k aplikaci mezinárodního práva nebo sama přispívá k jeho dalšímu rozvoji. A konečně za čtvrté, hraje zásadní úlohu při vynucování mezinárodního práva, tj. zajištění dodržování právních norem prostřednictvím konkrétních opatření. Koneckonců, zmocnění k použití síly RB OSN je normovanou výjimkou ze zákazu použití síly a jedním z nejvýznamnějších způsobů, jakým Rada formuje *ius ad bellum* prostřednictvím prosazování mezinárodního práva jako celku. Kromě toho její donucovací funkce zahrnuje jak nevojenská opatření, jako jsou sankční režimy, zavedení územní správy a zřízení mezinárodních tribunálů, tak vojenská opatření, jimiž povoluje použití síly členskými státy nebo regionálními organizacemi.

Cílem tohoto článku je analyzovat, jakým způsobem RB OSN formovala rámec kolektivní bezpečnosti podle Charty OSN, a konkrétněji režim *ius ad bellum*, v průběhu osmdesáti let své existence a praxe. V tomto kontextu je *ius ad bellum* chápáno jako ta část mezinárodního práva, která upravuje legalitu použití ozbrojené síly, včetně jeho zákazu a výjimek z něj.¹⁴ V úvodní části (část 2) je nejprve stručně nastíněn vznik Rady a její klíčové pravomoci, zejména ty vyplývající z kapitoly VII Charty OSN. Tato část dochází k dílčí-

Law, 2nd edition. Hart Publishing, 2021, s. 137–203; HENDERSON, Ch. *The Use of Force and International Law*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2024, s. 400–440.

¹⁰ RATNER, S. R. *The Security Council and International Law*. In: MALONE, D. M. (ed.). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Lynne Rienner Publishers, 2004, s. 591–605; WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 181–187. Viz také HIGGINS, D. R. *The Development of International Law by the Political Organs of the UN*, Proceedings of the American Society of International Law, 1965. In: HIGGINS, D. R. *Themes and Theories: Selected Essays, Speeches, and Writings in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2009, s. 158. Viz také obecně HIGGINS, D. R. *Oppenheim's International Law: United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2017, s. 413–419.

¹¹ WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 183 tvrdí, že Rada bezpečnosti „určuje právo“ (*lays down the law*); srov. NOLTE, G. *The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law*. In: LOWE, V. et al. (eds). *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 532.

¹² WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 184.

¹³ Ibidem, s. 184–185, to označují jako stanovení (*determination*) pravidel mezinárodního práva Radou bezpečnosti OSN.

¹⁴ Tradičně režim *ius ad bellum* zahrnuje zákaz použití síly jak podle článku 2 odst. 4 Charty OSN, tak podle obvyčejového mezinárodního práva, včetně výjimek z tohoto zákazu. Převažující diskuse se přitom netýká rozsahu *iuris ad bellum*, ale spíše jeho odlišení od *iuris in bello*. Viz například STAHN, C. 'Jus ad bellum', 'jus in bello' ... 'just post bellum'? – Rethinking the Conception of the Law of Armed Force. *European Journal of International Law*. 2007, 17(5), s. 926.

mu závěru, že mimořádné donucovací pravomoci Rady sehrály zásadní roli při utváření a rozvoji režimu *ius ad bellum*. Následující část (část 3) se zaměřuje na praxi Rady v oblasti použití síly a hodnotí její dopady z hlediska čtyř klíčových funkcí zmíněných výše, tj. deklaratorní, interpretační, rozvojové a donucovací funkce. Závěrečná část článku shrnuje některé z nejvýznamnějších dopadů praxe RB OSN na právní rámec *ius ad bellum* a hodnotí její roli při jeho dynamickém vývoji v rámci systému kolektivní bezpečnosti OSN.

1. Zásadní role Rady bezpečnosti OSN v rámci *iuris ad bellum* a kolektivní zajištění mezinárodní bezpečnosti

Přijetí Charty OSN v roce 1945 představovalo v dějinách mezinárodních vztahů zásadní moment. Ačkoli Charta obsahuje četná ustanovení upravující institucionální rámec samotné OSN, podporu mezinárodní spolupráce či ochranu lidských práv, jejím ústředním normativním jádrem zůstává *právní regulace* použití síly v mezinárodních vztazích.¹⁵ Charta OSN, přijatá jako přímá reakce na zkušenost s druhou světovou válkou jako ozbrojeným konfliktem bezprecedentního rozsahu, zakotvila nejen striktní zákaz použití síly mezi státy s úzce vymezenými výjimkami, ale zároveň světila mimořádné pravomoci ústřednímu orgánu kolektivní bezpečnosti – RB OSN, s cílem zajistit mezinárodní mír a bezpečnost operativním a účinným způsobem (čl. 24 Charty OSN).

V oblasti právní úpravy užití síly představuje přijetí Charty OSN, a s ním související zřízení Rady, významný milník ve vývoji mezinárodního práva. Na jedné straně Charta zakotvila všeobecný zákaz jednostranného použití síly, jaký nemá v lidských dějinách obdoby. Na straně druhé, tam, kde předchozí snahy o institucionální regulaci mezinárodního míru, včetně systému Společnosti národů, selhaly, vytvořila Charta OSN systém kolektivní bezpečnosti s cílem regulovat a institucionalizovat reakci na použití síly. Tento komplementární rámec byl mimořádně inovativní – nejenže jednostranné použití síly bylo výslovně zakázáno, ale zároveň byl vytvořen právní a institucionální mechanismus, který výjimečně umožňuje použití síly i navzdory tomuto zákazu, a to za podmínek stanovených Chartou, především prostřednictvím mandátu Rady.

Režim *ius ad bellum*, jak jej zakotvuje Charta OSN, představuje výjimečný a bezprecedentní vývoj směrem ke kolektivnímu zajištění mezinárodní bezpečnosti. Zatímco právo vést válku – respektive jednostranně použít sílu – bylo tradičně považováno za nedílný projev (téměř absolutní) svrchovanosti státu, poválečná institucionalizace této tradiční prerogativy a součástí jádra suverenity států znamenala zásadní posun v normativním uspořádání poválečného mezinárodního práva.¹⁶ Je však třeba zdůraznit, že kolektivní způsob rozhodování o použití síly nevznikal ve vzduchoprázdnu. Je výsledkem vývoje právních hodnot, jejichž právní úprava ochrany se postupně posunula od úpravy bilaterální (*inter partes*) směrem k závazkům s charakterem *erga omnes*, respektive v případě

¹⁵ AREND, A. C. – BECK, R. J. *International Law and the Use of Force: Beyond the U.N. Charter Paradigm*. Routledge, 1993, s. 34, kteří poukazují na to, že ani „spravedlnost“ neměla být dosahována na úkor „míru“, srov. s. 40–45.

¹⁶ KOLB, R. *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018, s. 90–91, 94–96; BLOKKER, N. The Security Council and the Use of Force – On Recent Practice. In: BLOKKER, N. M. – SCHRIJVER, N. J. *The Security Council and the Use of Force: Theory and Reality – A Need for Change?* Leiden: Brill | Nijhoff, 2005, s. 8.

zákazu hrozby a užití síly dokonce *ius cogens*. Tyto hodnoty byly do jisté míry reflektovány již ve struktuře Společnosti národů, jež představovala první institucionalizovaný krok v evolutivním procesu směřujícím k zajištění kolektivní bezpečnosti. Selhání Společnosti národů při předcházení ozbrojeným konfliktům však bylo mj. důsledkem absence mechanismu s donucovacími pravomocemi. Mimo jiné tato skutečnost vedla tvůrce Charty OSN k dohodě, že rozhodnutí o použití síly – dlouhodobě považované za inherentní právo suverénních států – bude svěřeno do rukou centrálního orgánu odpovědného za kolektivní rozhodování jménem všech členských států. Význam tohoto institucionálního posunu je dále umocněn skutečností, že rozhodování o otázkách mezinárodního míru a bezpečnosti nepodléhá požadavku jednomyslnosti či není v kompetenci Valného shromáždění jako orgánu se zastoupením všech členských států OSN, ale je svěřeno relativně úzce složené RB OSN.¹⁷ Institucionalizovaná forma rozhodování v oblasti užití síly tak představuje zásadní omezení státní suverenity. Význam tohoto omezení se promítá do znění článku 24 Charty OSN, podle něhož členské státy svěřují Radě „hlavní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti“, a to s cílem zajistit „rychlou a účinnou akci“ ze strany OSN.¹⁸ Tato primární odpovědnost je dále konkretizována v ustanoveních kapitoly VII Charty OSN, která Radě uděluje pravomoc přijímat donucovací opatření, včetně opatření s použitím ozbrojené síly. Jedinou další výjimkou ze zákazu použití síly, která byla – byť s určitými omezeními – zachována v rukou států, zůstává právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu podle článku 51 Charty OSN.¹⁹

Ačkoli se tyto dvě výjimky ze zákazu použití síly, tj. kolektivní akce Rady bezpečnosti a individuální či kolektivní sebeobrana podle článku 51 Charty OSN, od sebe liší co do povahy i právního základu, jsou ve své podstatě vzájemně propojené. Rada si totiž zachovává dohledovou a rozhodující pravomoc ve všech záležitostech týkajících se udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.²⁰ Například, i když právo na sebeobranu nadále představuje „přirozené“ právo států, státy, které se na něj odvolávají, mají povinnost o jeho uplatnění neprodleně informovat RB OSN. Dále článek 51 výslovně stanoví, že výkon práva na sebeobranu trvá pouze „do doby, než Rada bezpečnosti přijme opatření nezbytná k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“. Skutečnost, že se stát pokusí ospravedlnit použití síly odvoláním na výjimku z článku 2 odst. 4, nijak neomezuje pravomoc Rady takové jednání posoudit, případně odsoudit a označit je za porušení Charty OSN. Z toho plyne, že autorita Rady bezpečnosti utvářet *ius ad bellum* prostřednictvím kolektivního rozhodování – ať už formou potvrzení, výkladu, normativního rozvoje, či donucovací praxe – zůstává nezpochybnitelná. Než se však přistoupí k analýze konkrétní praxe RB OSN při utváření režimu *ius ad bellum*, je třeba nejprve přesně vymezit rozsah jejích pravomocí, které jí tuto autoritu podle Charty OSN svěřují.

¹⁷ Naproti tomu například NATO vyžaduje jednomyslné rozhodování při uplatnění článku 5 nebo dokonce při vyzývání států k přistoupení k Alianci (čl. 10 Severoatlantické smlouvy). Podobně Evropská unie upustila od požadavku jednomyslnosti téměř ve všech oblastech rozhodování, s výjimkou mimo jiné otázek týkajících se společné obranné a bezpečnostní politiky (čl. 31 Smlouvy o Evropské unii).

¹⁸ Čl. 24 odst. 1 Charty OSN. Viz CORTEN, O. *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, s. 137, který naznačuje, že malý počet členů Rady bezpečnosti OSN byl navržen s cílem „zajistit rychlou a účinnou akci [OSN]“, a WHITE, N. D. *The United Nations System: Toward International Justice*. Lynne Rienner Publishers, 2002, s. 143–145.

¹⁹ Čl. 51, UN Charter; viz také KOLB, R. *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, s. 95.

²⁰ Srov. GRAY, Ch. *International Law and the Use of Force*. 4th edition. Oxford University Press, 2018, s. 126.

RB OSN byla zřízena na základě kapitoly V Charty OSN a je složena z patnácti členských států.²¹ Podle článku 25 Charty se členské státy zavazují „přijímat a provádět“ rozhodnutí Rady, což znamená, že tato rozhodnutí mají závazný právní charakter.²² Zatímco kapitola V vymezuje obecné institucionální postavení a pravomoci Rady v rámci systému OSN, její donucovací oprávnění – včetně pravomoci povolit použití síly – jsou obsažena v kapitole VII. Ustanovení článků 39 až 42 Charty poskytují Radě nejširší spektrum pravomocí v rámci celého systému OSN, včetně možnosti uvalit sankce a schválit použití ozbrojené síly v reakci na ohrožení nebo porušení mezinárodního míru a bezpečnosti. V praxi však RB OSN uplatnila své pravomoci v rozsahu, který výrazně přesáhl původní očekávání tvůrců Charty. Kromě klasických donucovacích opatření rozhodla o vyslání desítek mírových operací, zřídila *ad hoc* mezinárodní trestní tribunály a ustavila dočasné mezinárodní správní režimy. Všechny tyto kroky podnikla v rámci svého mandátu, jehož cílem je zachování mezinárodního míru a bezpečnosti.²³

Aby mohla RB OSN uplatnit své rozsáhlé donucovací pravomoci, musí nejprve podle článku 39 Charty OSN určit, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo aktu agrese. Toto zjištění je obecně považováno za prahovou podmínku, tj. její konstatace je nutná před tím, než může Rada přijmout opatření dle kapitoly VII., včetně opatření s použitím ozbrojené síly. Jak bude dále rozvedeno, RB OSN v průběhu své praxe významně rozšířila interpretační rámec pojmu „ohrožení míru“, čímž zároveň rozšířila pole působnosti pro přijetí donucovacích opatření. Z této skutečnosti vyplývá, že jakékoli rozšíření výkladu pojmu „ohrožení míru“ má přímý dopad na rozsah výjimky ze zákazu použití síly – pokud totiž Rada na základě takového výkladu schválí použití síly, činí tak v mezích své pravomoci dané Chartou. Tímto způsobem se interpretace článku 39 Charty OSN stává klíčovým nástrojem, prostřednictvím něhož může RB OSN ovlivňovat nejen praktické uplatňování systému kolektivní bezpečnosti, ale i samotný obsah a vývoj režimu *ius ad bellum*.

Současně, zatímco právo na sebeobranu je v článku 51 Charty OSN formulováno jako „přirozené právo“ států, které existuje nezávisle na samotném textu Charty, mandát RB OSN zahrnující užití síly představuje výjimku ze zákazu použití síly zakotveného v článku 2 odst. 4, jež vyplývá výhradně z ustanovení Charty OSN. Zmocnění k použití síly Radou, dnes běžně označovaná a široce akceptovaná jako forma delegovaného donucovacího opatření, představovala jeden z nejzásadnějších vývojových kroků v rámci vývoje *iuris ad bellum*. RB OSN schválila nebo následně potvrdila použití ozbrojené síly ve více

²¹ Čl. 23 odst. 1 a 2 Charty OSN.

²² TROPPER, J. – REINISCH, A. Article 25. In: SIMMA, B. et al. *The Chapter of the United Nations: A Commentary*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 1067–1068. Mezinárodní soudní dvůr potvrdil tento výklad v případě Legal Consequences for States for the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Advisory Opinion. *I.C.J. Reports*, s. 16, odst. 115–116; Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992. *I.C.J. Reports* 1992, odst. 42.

²³ Od roku 1948 RB OSN rozhodla o nasazení více než 70 mírových operací na čtyřech kontinentech. V souladu s Rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 827 ze dne 25 května 1993, odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/166567?v=pdf>), Rada ustanovila Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY); v souladu s Rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 955 ze dne 8. listopadu 1994, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/198038?v=pdf>) byl zřízen Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (ICTR), v souladu s Rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1757 ze dne 30. května 2007, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/600560?v=pdf>) pak Zvláštní tribunál pro Libanon (STL), a v souladu s Rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1996 ze dne 22. prosince 2010, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/695418?v=pdf>) byl zřízen Mezinárodní reziduální mechanismus pro trestní tribunály.

než 200 rezolucích, které se týkaly desítek situací – od klasických případů ozbrojené agrese až po humanitární krize či potírání pirátství.²⁴ Jak bude dále rozvedeno, v kombinaci s rostoucím počtem případů, kdy státy uplatňují své právo na sebeobranu (a to i paralelně s mandátem Rady), mají pravomoci svěřené Radě podle kapitoly VII Charty OSN nepochybný vliv na vnitřní strukturu režimu *ius ad bellum*. Tento vliv se projevuje jak v případech, kdy RB OSN aktivně deleguje oprávnění k přijetí donucovacích opatření, včetně nových typových situací, v nichž autorizuje použití síly, tak i tehdy, když státy odkazují na alternativní výjimky ze zákazu použití síly, například na sebeobranu, kterou Rada v dané situaci výslovně uzná nebo schválí.

Při analýze činnosti RB OSN nelze opomenout její *institucionální omezení*, která se týkají jak její struktury, tak fungování. V tomto ohledu je třeba upozornit na tři klíčové aspekty. Za prvé, RB OSN se skládá pouze z 15 členských států. Navzdory rámcovému plánu na zajištění spravedlivého geografického zastoupení z roku 1963,²⁵ rozšíření počtu stálých členů v roce 1965 o čtyři křesla²⁶ a opakovaným – především od 90. let vedeným – diskusím o institucionální reformě, zůstává Rada i nadále orgánem, který reprezentuje pouze zlomek současného mezinárodního společenství. Její institucionální struktura však byla od počátku navržena jako úzce vymezený, selektivní orgán s cílem umožnit včasné a efektivní rozhodování, v souladu s cílem „rychlé a účinné akce“ stanoveným v článku 24 Charty OSN.²⁷ Jak tvůrci Charty OSN sami konečným rozhodnutím o podobě institucionální infrastruktury OSN a pravomocí jednotlivých orgánů uznali, je přitom obtížné představitelné, že by orgán typu Valného shromáždění, složený ze 193 členských států, byl schopen přijímat urgentní a efektivní rozhodnutí v oblasti mezinárodní bezpečnosti, zejména například v situacích ozbrojených střetů.

Druhý aspekt se týká postavení stálých členů RB OSN a jejich práva veta, které od vzniku OSN představuje výrazný a dlouhodobě kontroverzní prvek. Právo veta zůstává výjimečné tím, že umožňuje jedinému stálému členu zablokovat přijetí opatření, a to i za situace, kdy dalších devět členů Rady dosáhne konsenzu. Tento mechanismus však byl přímým výsledkem ujednání na Jaltské konferenci, kde byla v rámci politického kompromisu přijata zásada jednomyslnosti velmocí jako podmínky systému kolektivní bezpečnosti.²⁸ Ačkoli právo veta během studené války v praxi často paralyzovalo rozhodovací proces Rady a omezovalo její schopnost reagovat na hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti, jeho existence je od počátku strukturálně zakotvena v systému OSN.

Třetím aspektem, který je nutno zmínit, je skutečnost, že konfigurace stálých členů a jejich selektivní přístup k výkonu pravomocí Rady negativně ovlivnily její přínos k vývoji a interpretaci režimu *ius ad bellum*. Nekonzistentní uplatňování a prosazování norem mezinárodního práva ze strany orgánu, jehož rozhodování je ze své podstaty politické,

²⁴ SVICEVIC, M. *The United Nations Security Council and the Authorisation of Force: Form, Character and Nature*. Hart Publishing, 2025, s. 2.

²⁵ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/RES/1991 (XVIII) ze dne 17. prosince 1963, preamb. odst. 2, odst. 3. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/203973?v=pdf>.

²⁶ Ibidem, odst. 1(a)–(d).

²⁷ RB OSN je často označována jako orgán navržený k *patové situaci* (*designed for deadlock*) – výraz, který je v odborné literatuře i politické rétorice používán dodnes (viz např. TARQUINIO, J. A. The U.N. Security Council's Default is Deadlock. In: *Foreign Policy* [online]. 2. 4. 2024. Dostupné z: <https://foreignpolicy.com/2024/04/02/un-security-council-deadlock-gaza-cease-fire-ukraine-russia/>).

²⁸ Viz také ZIMMERMANN, A. Article 27. In: SIMMA, B. et al. *The Chapter of the United Nations: A Commentary*. 3rd edition, Vol. 1. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 878.

nepochybně oslabilo normotvorný a interpretační potenciál RB OSN v oblasti mezinárodního práva, zejména pokud jde o pravidla upravující použití síly. Eroze této autority je patrná i v současnosti.²⁹

Navzdory výše uvedeným nedostatkům a skutečnosti, že RB OSN nefungovala vždy v souladu s původními očekáváními zakotvenými v Chartě OSN, je jen obtížně obhajitelné tvrzení, že osmdesát let její praxe představuje cokoli jiného než zásadní rozvoj režimu *ius ad bellum*. V následující části proto bude podrobně analyzováno, jakým způsobem tato praxe konkrétně ovlivnila tento klíčový segment mezinárodního práva a přispěla k jeho utváření a rozvíjení.

2. Rada bezpečnosti OSN a její přínos pro *ius ad bellum*

2.1 Rada bezpečnosti OSN a její afirmační role

RB OSN nenáleží pravomoc *deklarovat* existenci (či neexistenci) konkrétní normy mezinárodního práva. Stejně tak jí nepřísluší formálně *potvrzovat* platnost takové normy. Navzdory tomu si však v praxi osvojila roli, v jejímž rámci opakovaně potvrzuje zásady a pravidla mezinárodního práva, čímž implikuje jejich přetrvávající platnost a současnou právní i praktickou relevanci. Tato opakovaná potvrzení mohou mít významný právní účinek: jednak mohou posílit normativní autoritu daných pravidel, jednak mohou přispět k upevnění jejich statusu jako součásti mezinárodního obyčejového práva. V případech, kdy je taková praxe důsledná a dostatečně častá, může rovněž představovat důkaz o existenci *opinio juris* – přesvědčení o právní závaznosti – a tím potenciálně přispět k formování nových pravidel obyčejového mezinárodního práva.³⁰

Ukázkovým příkladem potvrzení platnosti stávajících pravidel mezinárodního práva je odkazování na článek 2 odst. 4 Charty OSN v rozhodovací činnosti RB OSN. Ačkoli k takovým odkazům dochází spíše výjimečně, Rada se v řadě případů na toto ustanovení buď výslovně odvolala, nebo na něj nepřímou poukázala ve svých rezolucích. V roce 1962 RB OSN vyzvala Izrael a Sýrii, aby „*dodržovaly své závazky vyplývající z článku 2 odst. 4 Charty OSN*“, poté co došlo k bojovým akcím mezi oběma státy.³¹ V roce 1981, kdy Izrael uskutečnil preventivní letecký úder proti iráckému jadernému reaktoru, se Rada výslovně

²⁹ Nedávná paralýza činnosti Rady bezpečnosti v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu znovu oživila debaty o její institucionální struktuře, rozhodovacích mechanismech a schopnosti plnit mandát v oblasti udržování mezinárodního míru a bezpečnosti; viz: HATHAWAY, O. A. – STEWART, P. Can the UN Security Council Still Help Keep the Peace? Reassessing its Role, Relevance, and Potential for Reform. In: *Carnegie Endowment for International Peace* [online]. 2. 7. 2024. Dostupné z: <https://carnegieendowment.org/posts/2024/07/can-un-security-council-still-help-keep-the-peace?lang=en>.

³⁰ Na jedné straně členské státy svěřily RB OSN podle článku 24 Charty OSN primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, přičemž tato odpovědnost je vykonávána jménem všech členských států. Na straně druhé však nelze přehlédnout, že ne všechny rezoluce a související rozhodnutí jsou přijímány jednomyslně, a některé akty RB OSN čelily v minulosti značné míře kritiky – a to jak z politických, tak právních důvodů. Dále je třeba připomenout, že RB OSN jako patnáctičlenný orgán reprezentuje pouze omezenou část mezinárodního společenství, a to i přes zavedené principy geografického zastoupení. Otázka, zda praxe Rady může představovat projev *opinio juris* a tudíž přispívat ke vzniku pravidel obyčejového mezinárodního práva, je předmětem rozsáhlé odborné diskuse. Problematikou identifikace a vzniku mezinárodního obyčejového práva se systematicky zabývala rovněž Komise pro mezinárodní právo (International Law Commission, ILC). Viz Závěr 4, Zpráva Komise pro mezinárodní právo č. dokumentu A/73/10; viz také: WOOD, M. C. – SEENDER, O. *Identification of Customary International Law*. Oxford University Press, 2024, s. 239–251; WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 184–187, s. 192–194.

³¹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 171 ze dne 9. dubna 1962, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112170?v=pdf>).

odvolala na plné znění článku 2 odst. 4.³² Podobně RB OSN odkazovala na toto ustanovení během druhé války v Kongu, kdy ozbrojené skupiny podporované Rwandou a Ugandou usilovaly o svržení vlády Konžské demokratické republiky; Rada přitom konstatovala, že taková podpora představuje porušení zákazu použití síly.³³ V uvedených případech RB OSN konkrétně aplikovala článek 2 odst. 4 Charty OSN na reálné situace, a tím přispěla k jeho výkladu i opětovnému potvrzení jeho závaznosti v rámci mezinárodního práva.

Častější formou potvrzení platnosti čl. 2 odst. 4 Charty OSN ze strany RB OSN je odsouzení (*condemnation*) jednostranného použití síly, které implicitně identifikuje a konstatuje jeho protiprávnost a zároveň vyzývá k nápravě vzniklého stavu.³⁴ Například v roce 1950 Rada vzala na vědomí (*noted*) „ozbrojený útok sil Severní Koreje proti Korejské republice“ a vyzvala (*calling*) k okamžitému stažení těchto sil.³⁵ V roce 1974 požadovala (*demanding*) „okamžité ukončení zahraniční vojenské intervence“ na Kypru a zároveň požadovala (*requesting*) „neprodlené stažení“ zahraničního vojenského personálu.³⁶ V roce 1990 pak odsoudila „iráckou invazi do Kuvajtu“ a požadovala okamžité a bezpodmínečné stažení iráckých ozbrojených sil.³⁷ Tímto způsobem RB OSN prostřednictvím odsuzování konkrétních případů jednostranného použití síly nepřímou vyjasňuje působnost článku 2 odst. 4 Charty OSN a přispívá k jeho praktické aplikaci v rámci mezinárodního práva.

Současné se RB OSN ve své praxi ale nesoustředila jen na otázky související s přímou aplikací pravidel *ius ad bellum* a opakovaně potvrdila, že otázka právních důsledků takového porušení je stejně závažná jako samotné protiprávní použití síly. Jedním z principů potvrzovaných Radou bezpečnosti je zásada nepřípustnosti nabývání území ozbrojenou silou, tj. zákaz anexe. Po šestidenní válce a izraelské okupaci Sinajského poloostrova, Pásmu Gazy, Západního břehu Jordánu a Golanských výšin RB OSN ve svých rezolucích opakovaně deklarovala „nepřípustnost nabytí území“ válkou,³⁸ „vojenským dobytím“³⁹ nebo „užitím síly“.⁴⁰ V této souvislosti rovněž konstatovala, že takové nabytí je a zůstává „absolutně neplatné (*null and void*) a bez právního účinku v rámci mezinárodního práva“⁴¹ a že osady zřízené na okupovaných územích „postrádají jakoukoli právní platnost“.⁴²

³² Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 487 ze dne 19. června 1981, pream. odst. 9 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/22225?v=pdf>).

³³ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1234 ze dne 9. dubna 1999, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/1489813?v=pdf>).

³⁴ Viz také RATNER, S. T. *The Security Council and International Law*, s. 594.

³⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 82 ze dne 25. června 1950, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112025?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 83 ze dne 27. června 1950, pream. odst. 1, 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112026?v=pdf>).

³⁶ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 353 ze dne 20. července 1974, odst. 3, 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/93470?v=pdf>).

³⁷ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 660 ze dne 2. srpna 1990, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/94220?v=pdf>).

³⁸ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 242 ze dne 22. listopadu 1967, pream. odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/90717?v=pdf>).

³⁹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 252 ze dne 21. května 1968, pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/90754?v=pdf>).

⁴⁰ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 476 ze dne 30. června 1980, pream. odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/25616?v=pdf>).

⁴¹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 497 ze dne 17. prosince 1981, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/26751?v=pdf>).

⁴² Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2334 ze dne 23. prosince 2016, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/853446?v=pdf>).

Podobně v kontextu ozbrojeného konfliktu o Náhorní Karabach RB OSN ve svých rezolucích opětovně potvrdila „nedotknutelnost mezinárodně uznaných hranic“ a „nepřípustnost užití síly za účelem získání území“, a to v návaznosti na útok arménských sil a obsazení ázerbájdžánského okresu Kalbajar.⁴³ Podobná potvrzení lze nalézt i v kontextu dalších situací. RB OSN učinila srovnatelná prohlášení v rezolucích týkajících se iránsko-iráckého konfliktu či ozbrojeného konfliktu v Bosně a Hercegovině.⁴⁴

Ačkoli RB OSN významně přispěla k vyjasnění rozsahu a aplikace článku 2 odst. 4 Charty OSN, včetně důsledků jeho porušení, zároveň ve své praxi opakovaně potvrdila i výjimky z tohoto zákazu. Nejvýznamnější z těchto výjimek představuje uznání přirozeného práva na individuální a kolektivní *sebeobranu*. RB OSN výslovně potvrdila (*affirmed*) toto právo zakotvené v článku 51 Charty OSN například v roce 1990 v souvislosti s invazí Iráku do Kuvajtu.⁴⁵ Podobně na toto právo odkázala (*recalled*) v souvislosti s druhou válkou v Konžské demokratické republice, kde ozbrojené skupiny usilovaly o svržení vlády.⁴⁶ Nejvýrazněji však byla tato výjimka potvrzena (*reaffirmed*) po teroristických útocích z 11. září 2001 v USA, kdy Rada uznala existenci přirozeného práva na sebeobranu i v reakci na útok vedený nestátními aktéry.⁴⁷ Ačkoli RB OSN ve svých formulacích důsledně zdůrazňuje, že se jedná o „přirozené právo“ vykonávané „v souladu s článkem 51 Charty“, její praxe zároveň neúmyslně přispěla k rozšíření rozsahu aplikace tohoto práva, zejména pokud jde o jeho uplatnění vůči nestátním aktérům.⁴⁸ Navzdory těmto vývojovým tendencím však platí, že jak samotný zákaz použití síly podle článku 2 odst. 4, tak výjimka v podobě sebeobrany podle článku 51 zůstávají dvěma základními pravidly režimu *ius ad bellum*, ke kterým se Rada ve své praxi opakovaně vyjadřuje – a to zejména při jejich aplikaci na konkrétní situace v oblasti mezinárodní míru a bezpečnosti.

Širší implikace potvrzování pravidel *iuris ad bellum* ze strany RB OSN lze vnímat ve dvou rovinách. Na jedné straně tato potvrzení upevňují platnost pravidel upravujících použití síly, včetně upřesnění jejich rozsahu a způsobu aplikace.⁴⁹ Na straně druhé mohou opakovaná (či opětovná) potvrzení sloužit jako důkaz *opinio juris*,⁵⁰ zejména jsou-li

⁴³ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 822 ze dne 30. dubna 1993, pream. odst. 8 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/165604?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 853 ze dne 29. července 1993, pream. odst. 9 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/170257?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 874 ze dne 14. října 1993, pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/174420?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 884 ze dne 12. listopadu 1993, pream. odst. 7 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/176731?v=pdf>).

⁴⁴ Srov. např. Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 787 ze dne 16. listopadu 1992, odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/153793?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 859 ze dne 24. srpna 1993, pream. odst. 10 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/171474?v=pdf>).

⁴⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 661 ze dne 6. srpna 1990, pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/94221?v=pdf>).

⁴⁶ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1234 ze dne 9. dubna 1991, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/1489813>).

⁴⁷ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 ze dne 28. září 2001 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>).

⁴⁸ Viz níže, část 3.3.

⁴⁹ RATNER, S. R. *The UN Security Council and International Law*, s. 595 naznačuje, že *právní prohlášení (legal declarations)* RB OSN mají větší dopad na mezinárodní aktéry než prohlášení Mezinárodního soudního dvora.

⁵⁰ Srov. FOX, G. H. *Security Council Resolutions as Evidence of Customary International Law*. In: *EJIL:Talk!* [online]. 1.3. 2018. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/security-council-resolutions-as-evidence-of-customary-international-law/>. kontextu vnitrostátních ozbrojených konfliktů srov. FOX, G. H. – BOON, K. – JENKINS, I. *The Contribution of United Nations Security Council Resolutions to the Law of Non-International Armed Conflict: New Evidence of Customary International Law*. *American University Law Review*. 2018, Vol. 67, p. 649, s. 692–713.

obsažena v závazných rezolucích přijatých podle kapitoly VII Charty OSN. Tato afirmace posiluje přesvědčení, že státy příslušná pravidla považují za právně závazná. Mohou zároveň implicitně zachovávat status určitých pravidel jako součástí mezinárodního obyčejového práva, a v jiných případech přispívat k jejich postupné krystalizaci. Ačkoli v odborné literatuře probíhá diskuse, zda se v tomto případě jedná o praxi samotné RB OSN, nebo spíše o projev praxe a *opinio juris* členských států vyjádřený prostřednictvím Rady, platí, že mezinárodní soudy, tribunály, státy i právní doktrína těmto potvrzením přisuzují značnou právní váhu.⁵¹

2.2 Výklad pravidel Charty OSN upravujících užití síly

Stejně jako RB OSN přispěla k potvrzení pravidel *iuris ad bellum*, významně se podílela také na jejich výkladu – zejména pokud jde o ustanovení Charty OSN týkající se kolektivní bezpečnosti a pravidel upravujících použití síly.⁵² Nejvýraznějšími příklady této interpretační praxe jsou výklad pojmu „síla“ ve smyslu článku 2 odst. 4 a rozšiřující interpretace pojmů „ohrožení míru, porušení míru nebo akt agrese“ ve smyslu článku 39 Charty.

Charta OSN samotný pojem „síla“ v kontextu článku 2 odst. 4 nedefinuje, což vedlo k rozdílným výkladům ze strany států i k trvající akademické debatě o tom, co spadá pod pojem „síla“. Převládá názor, že tento pojem inherentně zahrnuje vojenskou sílu, což je výklad, který RB OSN opakovaně a konzistentně potvrzuje.⁵³ Výslovně například konstatovala, že článek 2 odst. 4 se vztahuje na tradiční vojenské invaze kvalifikované jako ozbrojené útoky,⁵⁴ nepřátelské střety mezi státy,⁵⁵ cílené údery proti nestátním aktérům na území jiného státu,⁵⁶ příhraniční střety zahrnující letecké útoky,⁵⁷ stejně jako na různé formy přeshraničních vojenských operací (včetně vpádů, nájezdů a dočasného obsazení území).⁵⁸ RB OSN tak činila prostřednictvím odkazů na článek 2 odst. 4 – ať již výslovným „připomenutím“ (*recalling*) nebo „zdůrazněním“ (*having/bearing in mind*) jeho ustanovení,⁵⁹

⁵¹ Srov. například opatrnou diskusi ve WOOD, M. C. – STHOEGGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 192–194. Viz také BLOKKER, N. *International Organizations and Customary International Law: Is the International Law Commission Taking International Organisations Seriously?*. *International Organizations Law Review*. 2017, 14(1), s. 9–10.

⁵² RB OSN samozřejmě přispěla také k výkladu dalších ustanovení Charty, například článku 27 odst. 3 a otázky souhlasných hlasů stálých členů.

⁵³ Touto problematikou se komplexně zabývá POBJIE, E. *Prohibited Force: The Meaning of 'Use of Force' in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

⁵⁴ Severokorejská invaze do Jižní Koreje; invaze Iráku do Kuvajtu.

⁵⁵ Ozbrojené nepřátelství mezi Izraelem a Sýrií, Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 171 ze dne 9. dubna 1962, pream. odst. 5 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112170?v=pdf>).

⁵⁶ Izraelské útoky na PLÓ v Tunisku, Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 611 ze dne 25. dubna 1988, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/243002?v=pdf>).

⁵⁷ Konflikt mezi Eritreou a Etiopií, Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1177 ze dne 26. června 1998, pream. odst. 3, odst. 1, 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/256153?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1227 ze dne 10. února 1999, odst. 1, 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/268062?v=pdf>).

⁵⁸ Přeshraniční vojenský útok Jihoafrické republiky v Gaborone, rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 568 ze dne 21. června 1985, pream. odst. 3–5, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/87409>), přeshraniční operace JAR v a proti Angole, Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 574 ze dne 7. října 1985, pream. odst. 3, 5, a odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/104202?v=pdf>), a útok na Maseru, Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 580 ze dne 30. prosince 1985, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112407?v=pdf>).

⁵⁹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 171 ze dne 9. dubna 1962, pream. odst. 5 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112170?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 186 ze dne 4. března 1964, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112170?v=pdf>).

explicitním odsouzením (*condemning*) konkrétního „užití síly“,⁶⁰ nebo potvrzením povinnosti všech států dodržovat pravidla vyplývající z tohoto ustanovení (*reaffirming*).⁶¹ Vedle toho Rada opakovaně klasifikovala takovéto použití síly jako akty agrese.

Ještě významnější přínos RB OSN než při výkladu pojmu „síla“ podle článku 2 odst. 4 lze spatřovat u výkladu „ohrožení míru, porušení míru nebo čin agrese“.⁶² Rada disponuje širokou diskrecí při posuzování konkrétní situace a rozhodnutí, zda naplňuje podmínky uvedené v článku 39 Charty OSN. Takové určení představuje prahovou podmínku, jejímž dosažením se otevírá prostor pro uplatnění donucovacích opatření.⁶³ Během osmdesáti let praxe učinila RB OSN stovky těchto kvalifikací, přičemž stabilně preferuje formulaci „ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“ před užšími kategoriemi „porušení míru“ či „činem agrese“.⁶⁴ Rozhodnutí podle článku 39 byla přijata ve vztahu k celé řadě situací, včetně klasických mezistátních ozbrojených konfliktů,⁶⁵ šíření zbraní hromadného ničení a jejich nosičů,⁶⁶ teroristických činů,⁶⁷ činnosti teroristických organizací⁶⁸ a fenoménu mezinárodního terorismu obecně.⁶⁹ RB OSN zároveň rozšířila pojetí „ohrožení míru“ o závažné humanitární krize vznikající v důsledku vnitrostátních konfliktů. V roce 1992 tak konstatovala, že pokračující humanitární katastrofa v Somálsku představuje hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost.⁷⁰ O rok později obdobně rozhodla v případě „jedinečných

digitallibrary.un.org/record/112185?v=pdf); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 188 ze dne 9. dubna 1964, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112229?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 611 ze dne 25. dubna 1988, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/243002?v=pdf>); rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 574 ze dne 7. října 1985, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/104202?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 580 ze dne 30. prosince 1985, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112407?v=pdf>).

⁶⁰ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1177 ze dne 26. června 1998, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/256153?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1227 ze dne 10. února 1999, odst. 1, 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/268062?v=pdf>).

⁶¹ Rezoluce Rady bezpečnosti č. 568 ze dne 21. června 1985, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/87409?v=pdf>).

⁶² Čl. 39 Charty OSN.

⁶³ KOLB, R. *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, s. 113.

⁶⁴ DE WET, E. *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, s. 1628.

⁶⁵ Sov. např. rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 502 ze dne 3. dubna 1982, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/34455?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 660 ze dne 2. srpna 1990, pream. odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/94220?v=pdf>), ve které obě situace byly klasifikovány jako „porušení míru“.

⁶⁶ Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1540 ze dne 18. dubna 2004, pream. odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/520326?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1673 ze dne 27. dubna 2006, pream. odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/573835?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1887 ze dne 24. září 2009, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/665529?v=pdf>).

⁶⁷ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 ze dne 28. září 2001, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1438 ze dne 14. října 2002, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/475999?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1440 ze dne 24. října 2002, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/476975?v=pdf>).

⁶⁸ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2249 ze dne 20. listopadu 2015, pream. odst. 5, viz také pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/811987?v=pdf>).

⁶⁹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1456 ze dne 20. ledna 2003, annex (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/484788?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1566 ze dne 8. října 2004, pream. odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/532676?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2178 ze dne 24. září 2014, pream. odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/780316?v=pdf>).

⁷⁰ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 733 ze dne 23. ledna 1992, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/135713?v=pdf>); Rada bezpečnosti si je vědoma rovněž „důsledků pro stabilitu a mír v regionu“. Viz také rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 746 ze dne 17. března 1992, pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/139714?v=pdf>).

a výjimečných“ okolností, jež nastaly po svržení demokraticky zvolené vlády na Haiti.⁷¹ Tato rozhodnutí signalizovala, že Rada si vyhrazuje vstoupit i do situací, které byly dříve považovány za výlučně vnitřní záležitosti státu. Je však třeba poznamenat, že i v těchto případech Rada typicky spojovala své závěry s existujícími bezpečnostními hrozbami tradičního typu, jako jsou regionální destabilizace či mezistátní konflikty.⁷² Když například v roce 2014 kvalifikovala „bezprecedentní epidemii eboly v Africe“ jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, učinila tak v kontextu ohrožení postkonfliktního mírového uspořádání v západní Africe.⁷³ Ani tehdy však nepřistoupila k přijetí opatření podle kapitoly VII Charty OSN, natož ke schválení opatření s použitím ozbrojené síly.

Široká diskreční pravomoc RB OSN při určování, zda daná situace představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, má zásadní význam zejména pro režim *ius ad bellum*. Za prvé, rozhodnutí přijaté na základě článku 39 Charty OSN je zcela subjektivní a nepodléhá soudnímu přezkumu.⁷⁴ Rada tak disponuje v tomto ohledu mimořádně širokým prostorem pro uvážení při posuzování situací. Tento stav není nahodilý – pojmy obsažené v článku 39 byly ponechány záměrně nedefinované a jejich výklad je výhradně v kompetenci RB OSN.⁷⁵ Za druhé, vzhledem k tomu, že konstatace situace dle čl. 39 představuje prahový požadavek pro aktivaci kompetence Rady přijmout opatření v dané věci, rozšiřování pojetí pojmu „ohrožení míru“ ze strany Rady v podstatě znamená rozšiřování jejího vlastního modelu autorizace, tj. materiálního rozsahu vlastních pravomocí. To má přímý dopad na uplatnění výjimky ze zákazu použití síly podle článku 2 odst. 4 Charty OSN, jelikož rozhodování o opatřeních s použitím síly nadále představuje jednu z jeho mála výslovně zakotvených výjimek. Právě tato výsostná a prakticky neomezená diskreční pravomoc – a způsob, jakým s ní Rada operuje – pravděpodobně představuje jeden z nejvýznamnějších příspěvků tohoto orgánu k formování a dalšímu vývoji režimu *ius ad bellum*.

2.3 Rozvoj *ius ad bellum*

Třetím a neméně významným příspěvkem RB OSN je širší rozvoj režimu *ius ad bellum*. Nemyslí se tím rozvoj přímý, tj. tvorba pravidel mezinárodního práva. Rada bezpečnosti není globálním zákonodárcem a její kompetence tomu ani neodpovídají. Přesto však prostřednictvím potvrzování existujících pravidel mezinárodního práva a výkladu jiných norem, včetně ustanovení Charty OSN, Rada nepřímou rozvinula chápání a rozsah celé řady podoblastí spadajících do režimu *ius ad bellum*.

⁷¹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 841 ze dne 16. června 1993, pream. odst. 14 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/168120>).

⁷² DE WET, E. *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, s. 1628–1629.

⁷³ Ibidem, s. 1646; srov. také SVICEVIC, M. COVID-19 as a Threat to International Peace and Security: What place for the UN Security Council?. *EJIL:Talk!* [online]. 27. 3. 2020. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/covid-19-as-a-threat-to-international-peace-and-security-what-place-for-the-un-security-council/>.

⁷⁴ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970). Advisory Opinion. *I.C.J. Reports 1971*, p. 16, odst. 89; WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 175–176; DE WET, E. *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, s. 1642. Srov. také MRÁZEK, J. The International Court of Justice and its Powers to Judicial Review of the United Nations Security Council Resolutions. *The Lawyer Quarterly*. 2022, Vol. 12, No. 4, s. 399–400.

⁷⁵ KOLB, R. *International Law on the Maintenance of Peace: Jus Contra Bellum*, s. 118.

Jednou z takových podoblastí mohou být *mírové operace OSN*. Tradičně jsou mírové operace OSN uváděny jako učebnicový příklad institutu vytvořeného OSN, částečně i proto, že Charta OSN se o nich vůbec nezmiňuje. RB OSN od roku 1948 schválila realizaci více než 70 mírových misí, přičemž „zlatý věk“ mírových operací v 90. letech 20. století přinesl významný vývoj. Nejvýraznějším z těchto posunů bylo schvalování stále robustnějších mandátů podle kapitoly VII Charty OSN, čímž došlo k rozostření hranice mezi tradičním pojetím mírových operací (*peace-keeping*) a operacemi na vynucení míru (*peace-enforcement*).

Zatímco mírové operace jsou tradičně založeny na principech souhlasu, nestrannosti a nepoužití síly s výjimkou sebeobrany, RB OSN rozvinula tento koncept způsobem, který za určitých okolností umožňuje použití síly. Tento vývoj byl jak náhlý, tak zpočátku ojedinelý. V letech 1960 až 1964 byla Operace OSN v Kongu (ONUC) zmocněna k použití síly v takové míře, že ji jeden z předních autorů popsal jako „nerozlišitelnou od standardní vojenské kampaně“.⁷⁶ Ačkoli původně nebyla zmocněna k použití síly nad rámec sebeobrany, později byl jejím mandátem umožněn zásah za účelem zabránění občanské válce prostřednictvím „užití síly, je-li to nezbytné, jako krajního prostředku“.⁷⁷ V důsledku studené války se podobné mise znovu objevily až v 90. letech.⁷⁸ Přesto schválení mandátu mírové mise s možností použití síly představovalo významný milník, když RB OSN v roce 2013 schválila nasazení Stabilizační mise OSN v Demokratické republice Kongo (MONUSCO). MONUSCO zůstává první a jedinou mírovou operací, jejíž mandát výslovně obsahuje útočné prvky. Její Brigáda intervenčních sil (*Force Intervention Brigade*) byla výslovně zmocněna k provádění „cílených útočných operací“ za účelem neutralizace ozbrojených skupin, a to vedle mandátu na ochranu civilního obyvatelstva.⁷⁹ Postupně se tak v praxi RB OSN ukazuje, že tradiční pojetí mírových operací, založené na zásadě nepoužití síly nad rámec sebeobrany, se vyvíjí směrem, který v určitých situacích umožňuje použití ozbrojené síly i v rámci mírových misí.

Další, avšak podstatně kontroverznější oblastí *iuris ad bellum*, ve které sehrála RB OSN klíčovou roli, je otázka *sebeobrany vůči nestátním aktérům*. Znění článku 51 Charty nestanoví, kdo může ozbrojený útok provést – pouze konstatuje, že právo na sebeobranu je „přirozené“, pokud se stát stane obětí takového útoku. Tradičně byli jako strůjci i oběti ozbrojených útoků považováni pouze státy. Mezinárodní soudní dvůr (MSD) tuto „restriktivní“ interpretaci důsledně zastával ve věcech *Nikaragua*, *DRK v. Uganda*, *Oil Platforms* a *Poradní posudek ve věci izraelské zdi*, když přímo či nepřímo vyžadoval, aby bylo jednání nestátních aktérů přičitatelné státu.⁸⁰ Teroristické útoky v USA z 11. září 2001 a následně

⁷⁶ FINDLAY, T. *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford University Press, 2002, s. 51.

⁷⁷ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 161 ze dne 21. února 1961, odst. 1 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112132?v=pdf>).

⁷⁸ Od roku 1990 OSN pravidelně nasazovala mírové mise, často podle kapitoly VII Charty OSN: v Bosně a Hercegovině (1992–1995), Somálsku (1993–1995), Rwandě (1993–1996) a Sierra Leone (1999).

⁷⁹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2098 ze dne 28. března 2013, odst. 12 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/747650?v=pdf>).

⁸⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. *I.C.J. Reports* 1986, s. 14, odst. 195; *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment. *I.C.J. Reports* 2005, s. 168, odst. 146–147; *Oil Platforms* (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment. *I.C.J. Reports* 2003, s. 161, odst. 72; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion. *I.C.J. Reports* 2004, s. 136, odst. 139.

rezoluce RB OSN týkající se terorismu nepochybně představovaly posun v rámci *iuris ad bellum* a práva na sebeobranu.⁸¹ Rezoluce 1368 (2001), přijatá den po útocích, byla prvním případem, kdy Rada implicitně uznala, že i nestátní aktéři mohou provést ozbrojený útok, který zakládá právo na sebeobranu.⁸² Její rychlé přijetí a opakovaná potvrzení dále naznačují, že na rozdíl od restriktivního přístupu MSD chápe RB OSN právo na sebeobranu i v případech, kdy jednání nestátních aktérů nelze přičíst státu. Na rozdíl od označení terorismu jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, které umožňuje přijetí donucovacích opatření podle kapitoly VII Charty OSN, však odkaz na právo na sebeobranu implicitně ponechává státům samotným pravomoc rozhodnout o použití síly vůči nestátním aktérům.

Současně však někteří představitelé doktríny důvodně upozorňují, že rezoluce přijaté po 11. září nepředstavují více než odsouzení teroristického útoku a odkaz na právo na sebeobranu.⁸³ Nezakládají nutně začlenění nestátních aktérů do právního rámce práva na sebeobranu ani se neodchylují od standardu přičitatelnosti stanoveného ve věci *Nikaragua* – tím spíše, že Mezinárodní soudní dvůr tento standard i v rozhodnutích přijatých po 11. září (*Oil Platforms*, *DRK v. Uganda*, *Poradní posudek ke Zdi*) nadále zachovává.⁸⁴ Takový závěr je relevantní, protože odpovídá skutečnosti, že v širším mezinárodním společenství zůstává otázka uplatnění sebeobrany vůči nestátním aktérům, a s tím související problematika neochoty či neschopnosti (*unwilling or unable*) teritoriálních suverénů (států) vůči nestátním aktérům zasáhnout, hluboce kontroverzní.⁸⁵ I pokud nelze jednoznačně konstatovat, že RB OSN rozšířila právo na sebeobranu tak, aby zahrnovalo i útoky nestátních aktérů, je zřejmé, že dále rozvíjí *ius ad bellum* tímto směrem. To bylo nejnověji patrné v roce 2021, kdy Rada svolala jednání ve formátu Arria, věnované použití síly, nestátním aktérům a oprávněné sebeobraně.⁸⁶ Tato neformální diskuse – vedle příspěvků RB OSN k *iuri ad bellum* prostřednictvím formálních rozhodnutí a deklarací – přinesla do otevřeného mezinárodního prostoru postoje jednotlivých států i odborné komentáře.⁸⁷ I tímto způsobem Rada potvrzuje svou schopnost přispívat k rozvoji mezinárodního práva a režimu *ius ad bellum* různorodými způsoby.

Otázky týkající se sebeobrany a nestátních aktérů se neomezují pouze na striktní výklad článku 51 Charty. V širším kontextu vývoje mezinárodního práva ze strany RB OSN

⁸¹ Obecně viz diskusi ve: RUY, T. *„Armed Attack’ and Article 51 of the UN Charter*. Cambridge University Press, 2010, s. 433–447.

⁸² Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1368 ze dne 12. září 2001 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/448051?ln=en&v=pdf>); srov. Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 ze dne 28. září 2001 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>); WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 129.

⁸³ TLADI, D. *The Use of Force in Self-Defence against Non-State Actors, Decline of Collective Security and the Rise of Unilateralism: Wither International Law?*. In: O’CONNELL, M. E. – TAMS, C. J. – TLADI, D. *Self-Defence Against Non-State Actors*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, s. 69–71.

⁸⁴ Ibidem, s. 70.

⁸⁵ Srov. O’CONNELL, M. E. – TAMS, C. J. – TLADI, D. *Self-Defence Against Non-State Actors*; TLADI, D. *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*; TRAPP, K. N. *Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?*. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, s. 679–969; CORTEN, O. *The Law Against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, s. 137–203; HENDERSON, Ch. *The Use of Force and International Law*, s. 400–440.

⁸⁶ Dokument OSN č. S/2021/247 ze dne 16. března 2021 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/3905536?ln=en&v=pdf>).

⁸⁷ K tomuto srov. dále HAQUE, A. A. *Self-Defence Against Non-State Actors: All Over the Map*. In: *Just Security* [online]. 24. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.justsecurity.org/75487/self-defense-against-non-state-actors-all-over-the-map/>.

prostřednictvím jejích donucovacích pravomocí podle kapitoly VII stojí za zmínku, že po 11. září 2001 Rada zaujala mnohem aktivnější roli „globálního normotvůrce“, zejména v oblasti opatření proti terorismu. Například rezolucí 1373 (2001) uložila RB OSN všem státům závazná opatření podle kapitoly VII, jimiž jim nařídila zabránit financování teroristických činů a potlačovat je, kriminalizovat takové činy a zmrazit související aktiva; současně zřídila *Výbor pro boj proti terorismu* k monitorování dodržování těchto povinností.⁸⁸ Podobně normativní opatření však nebyla omezena jen na boj proti terorismu – Rada přijala rovněž závazná opatření týkající se například nešíření zbraní hromadného ničení.⁸⁹ Tyto vývojové tendence vedly některé autory k závěru, že prostřednictvím svých donucovacích opatření podle kapitoly VII přijala RB OSN kvazi-legislativní roli,⁹⁰ když státům ukládá závazky jménem kolektivní bezpečnosti. Je proto na místě blíže zkoumat, jakým způsobem Rada vynucuje dodržování mezinárodního práva, zejména prostřednictvím pravomocí podle kapitoly VII, a jak tím přispívá k formování režimu *ius ad bellum*.

2.4 Prosazování mezinárodního práva Radou bezpečnosti OSN skrze *ius ad bellum*: Delegovaná donucovací opatření

V roce 1950, kdy severokorejské jednotky zahájily invazi do Jižní Koreje, RB OSN poprvé rozhodla o opatřeních s použitím ozbrojené síly. Zároveň šlo o první skutečné prověření systému kolektivní bezpečnosti podle Charty OSN. Rezoluce 83 (1950) a 84 (1950), které se týkaly pomoci Jižní Koreji, byly přijaty v nepřítomnosti Sovětského svazu a zároveň udělovaly oprávnění k použití síly členskými státy *jménem* Rady (proti Severní Koreji, která tehdy nebyla členem OSN), a to i bez uzavření dohod podle článku 43.⁹¹ Ačkoli tato praxe byla tehdy kritizována, pravomoc RB OSN zmocnění k výkonu donucovacích opatření je dnes považována za ustálenou součást její činnosti. V průběhu osmdesátileté praxe Rada pravidelně prosazovala mezinárodní právo prostřednictvím rámce *iuris ad bellum* zakotveného v Chartě OSN. Konkrétní způsoby prosazování se mohou v rámci *iuris ad bellum* lišit. RB OSN může například reagovat na porušení zákazu použití síly prostřednictvím opatření podle článku 42 Charty OSN: na iráckou invazi do Kuvajtu reagovala rezolucí 678 (1990), která zmocnila členské státy k použití síly s cílem obnovit mezinárodní mír a bezpečnost a vytlačit irácké jednotky z Kuvajtu.⁹² RB OSN může také použitím síly pohrozit, ačkoli obvykle hrozí opatřeními nemilitární povahy. V průběhu války v Bosně v roce 1992 vyhlásila zákaz letů nad bosenským vzdušným prostorem a v reakci na jeho porušování výslovně deklarovala, že „určitá další opatření nezbytná k vynucení tohoto

⁸⁸ Srov. např. Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1540 ze dne 18. dubna 2004 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/520326?v=pdf>).

⁸⁹ Srov. např. Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1540 ze dne 18. dubna 2004 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/520326?v=pdf>).

⁹⁰ Srov. např. SZASZ, P. C. The Security Council Starts Legislating. *American Journal of International Law*. 2002, Vol. 96, No. 4, s. 901–905; TALMON, S. The Security Council as World Legislator. *American Journal of International Law*. 2005, Vol. 99, No. 1, s. 175–193; MARTÍNEZ, L. M. H. The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits. *International and Comparative Law Quarterly*. 2008, Vol. 57, No. 2, s. 333–359.

⁹¹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 82 ze dne 25. června 1950 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112025?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 84 ze dne 7. července 1950 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112027?v=pdf>).

⁹² Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 678 ze dne 29. listopadu 1990, odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/102245>).

zákazu bude naléhavě zvažovat“.⁹³ Rada tím implicitně pohrozila donucovacími opatřeními, která následně realizovala v rezoluci 816 (1993), když členským státům udělila oprávnění použít „veškerá nezbytná opatření“ (*all necessary means*) k zajištění dodržování uve- deného zákazu.⁹⁴

Jakožto ustálená výjimka je význam opatření s použitím síly RB OSN zřejmý, zejména pokud jde o určení, zda a v jakém rozsahu byla taková síla autorizována. Zmocnění ze strany Rady však nepředstavuje pouze výjimku z článku 2 odst. 4 Charty OSN, ale rovněž jeden z hlavních nástrojů, jimiž Rada prosazuje širší rámec mezinárodního práva. Zatímco její raná praxe během korejské války, následovaná téměř úplnou absencí praxe během studené války, ponechala řadu otázek otevřených, i období po dosažení zralosti autorizač- ního modelu po první válce v Perském zálivu vyvolalo vážné pochybnosti ohledně povahy zmocnění ze strany RB OSN. Zásahy Hospodářského společenství západoafrických států (ECOWAS) v Sieře Leone a Libérii, kampaň NATO v Jugoslávii a invaze Spojených států do Iráku vyvolaly otázky, zda musí být zmocnění ze strany Rady výslovné, nebo postačuje jeho implicitní schválení. Je zmocnění *ex post* možné, například pokud je neautorizova- né použití síly následně Radou „vítáno“?⁹⁵ Tato nejistota byla příležitostně uváděna jako důvod pro zneužívající výklady rezolucí RB OSN nebo pro zcela vědomé obcházení po- žadavku jejího schválení.⁹⁶ Ačkoli se těmito otázkami dlouhodobě zabývají jak státy, tak doktrína mezinárodního práva, praxe Rady důsledně ukazuje, že autorizace použití síly musí být předchozí (*prior*) a výslovná, jednoznačně formulovaná a podléhající jasně vy- mezeným omezením, ať už funkčním, nebo časovým (*ratione temporis*).⁹⁷

Pokud jde o donucovací opatření, je rovněž třeba poukázat na to, že se v praxi opako- vaně objevila otázka přesného právního základu zmocnění ze strany RB OSN (článek 42 nebo článek 51). Toto rozlišení je významné ze dvou důvodů. Za prvé, Rada při zmocnění k použití síly zpravidla neodkazuje na konkrétní ustanovení Charty OSN. Za druhé, roz- sah přípustného použití síly se zásadně liší v závislosti na právním základě.⁹⁸ Rezoluce

⁹³ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 786 ze dne 10. listopadu 1992, odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/153332?v=pdf>).

⁹⁴ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 816 ze dne 31. března 1993, odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/164634>).

⁹⁵ Tyto diskuse se týkají rovněž rozlišování mezi *legalitou* a *legitimitou* (concern distinctions between *legality* and *legiti- macy*), srov. MRÁZEK, J. Síla, moc a mezinárodní právo. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 3, s. 213–215.

⁹⁶ Literatura k této problematice je rozsáhlá, srov. např. DE WET, E. – SVICEVIC, M. The Military Clauses in the Treaty of Versailles and the Birth of a Collective Security System. In: *Le traité de Versailles. Regards franco-allemands en droit international à l'occasion du centenaire*. Pedone, 2020, s. 162–164; LOBEL, J. – RATNER, M. Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime. *American Journal of International Law*. 1999, Vol. 93, No. 1, s. 124; JOHNSTONE, I. When the Security Council is Divided: Imprecise Authorisa- tions, Implied Mandates, and the “Unreasonable Veto”. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 234–243; WILSON, G. *The United Nations and Collective Security*. Routledge, 2014, s. 179–181.

⁹⁷ SVICEVIC, M. *The UN Security Council and the Authorisation of Force: Form, Character and Nature*, s. 216–222; DE WET, E. *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, s. 1707–1711. Srov. taky BLOKKER, N. Outsourcing the Use of Force: Towards More Security Council Control of Authorised Operations?. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 211–219; WILSON, G. *The United Nations and Collective Security*, s. 160–167. Srov. také z české literatury příspěvek Ondřeje k širším implikacím takové praxe na vládu práva: ONDŘEJ, J. Několik poznámek k vládě práva ve vnitrostátním a v mezinárodním právu (zejména v oblasti mezinárodní bezpečnosti). *Právník*. 2022, roč. 161, č. 9, s. 843–844.

⁹⁸ SVICEVIC, M. *The UN Security Council and the Authorisation of Force: Form, Character and Nature*, s. 7–8, viz také WILSON, G. *The United Nations and Collective Security*, s. 162.

založená na článku 42 umožňuje použití síly v daleko širší míře, neboť jejím cílem je udržení či obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. Naproti tomu rezoluce opírající se o článek 51 umožňuje použití síly pouze v rozsahu nezbytném k odražení ozbrojeného útoku. Použití síly v rámci sebeobrany navíc podléhá zásadám nezbytnosti a přiměřenosti, zatímco opatření přijatá za účelem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti jsou omezena pouze diskrecí RB OSN. Otázka právního základu rezolucí Rady byla výrazně nastolena během korejské války a následně znovu v kontextu první války v Perském zálivu. Na základě jazykových formulací a pojmů použitých v příslušných rezolucích RB OSN zároveň označila tyto invaze jako „ozbrojené útoky“ a konstatovala, že došlo k „porušení míru“.⁹⁹ Dále „doporučila“ a „zmocnila“ členské státy, aby „poskytly pomoc“ a „použily všech nezbytných prostředků“ k mimo jiné „odražení ozbrojeného útoku“, ale také k „obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti“.¹⁰⁰ Rozhodla tedy Rada o použití síly za účelem výkonu práva na sebeobranu, za účelem obnovení míru a bezpečnosti, nebo k obojímu? Tato otázka nabyla na významu zejména v případech, kdy Rada uvádí článek 51 – někdy dokonce jen implicitně – což může naznačovat, že umožnila použití síly nebo že uznává oprávněné uplatnění práva na sebeobranu, aniž by ho výslovně autorizovala.¹⁰¹

Toto zdánlivé prolínání kolektivní bezpečnosti (zmocnění Radou bezpečnosti) a sebeobrany si vyžaduje stručné rozlišení.¹⁰² Za prvé, zatímco delegované donucovací opatření může být autorizováno výlučně Radou, výkon práva na sebeobranu žádné takové zmocnění nevyžaduje. Za druhé, autorizace RB OSN předpokládá existenci ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, zatímco výkon práva na sebeobranu předpokládá existenci ozbrojeného útoku. Za třetí, pouze RB OSN je oprávněna určit, zda existuje ohrožení míru, zatímco v případě sebeobrany určuje existenci ozbrojeného útoku napadený stát. Za čtvrté, použití síly za účelem obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti může mít v praxi RB OSN daleko širší rozsah, zatímco použití síly v rámci sebeobrany je striktně vymezeno účelem odražení ozbrojeného útoku. A konečně, za páté, použití síly na základě rozhodnutí Rady končí buď obnovením mezinárodního míru a bezpečnosti, nebo rozhodnutím Rady o jeho ukončení. Použití síly v rámci sebeobrany končí odražením ozbrojeného útoku. Souhrnně lze tedy konstatovat, že kolektivní bezpečnost je založena na kolektivním rozhodování RB OSN, zatímco výkon práva na sebeobranu spočívá na individuálním rozhodnutí států.

⁹⁹ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 82 ze dne 25. června 1950, pream. odst. 3, 4. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112025?v=pdf>; viz také Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 660 ze dne 2. srpna 1990, pream. odst. 1, 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/94220?v=pdf>).

¹⁰⁰ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 83 ze dne 27. června 1950, pream. odst. 6 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/112026?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 678 ze dne 29. listopadu 1990, odst. 2 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/102245>); WILSON, G. *The United Nations and Collective Security*, s. 162.

¹⁰¹ Mezi novější rezoluce, které jsou někdy vykládány jako autorizace nebo uznání práva na sebeobranu, patří rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2249 ze dne 20. listopadu 2015, pream. odst. 7 ve spojitosti odst. 5 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/811987?v=pdf>); Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 2722 ze dne 10. ledna 2024, odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/4033392?v=pdf>). Další zahrnují například rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1368 ze dne 12. září 2001, pream. odst. 3 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/448051?In=en&v=pdf>); a rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1373 ze dne 28. září 2001, pream. odst. 4 (dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?v=pdf>). Srov. taky např. AUST, H. P. Article 51. In: SIMMA, B. et al. *The Chapter of the United Nations: A Commentary*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 1796–1797.

¹⁰² Tyto rozdíly jsou dobře shrnuty v kapitole WOOD, M. C. Self-Defence and Collective Security: Key Distinctions. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 652.

Přesto prosazování mezinárodního práva RB OSN objasnilo několik průsečíků mezi delegovanými donucovacími opatřeními a sebeobranou. Za prvé, ozbrojený útok, který je základní podmínkou pro výkon práva na sebeobranu, může zároveň naplňovat znaky ohrožení míru nebo porušení míru.¹⁰³ Stát, který se brání v rámci výkonu svého práva na sebeobranu, může následně obdržet podporu prostřednictvím zmocnění ze strany Rady udělené třetím státům. Tak tomu bylo v případě rezolucí přijatých v souvislosti s Korejskou válkou (1950–1953) a první válkou v Perském zálivu (irácká invaze do Kuvajtu). Za druhé, pokud RB OSN kvalifikuje ozbrojený útok jako porušení míru, může taková kvalifikace založit oprávnění k použití síly v rozsahu, který přesahuje pouhé odrazení ozbrojeného útoku (alespoň v mezích, které stanoví příslušné rezoluce Rady bezpečnosti).¹⁰⁴ To bylo zřejmé v případě reakce Rady na iráckou invazi do Kuvajtu, kdy autorizace použití síly přesáhla rámec, který by byl přípustný v rámci sebeobrany.¹⁰⁵ A za třetí, ačkoli článek 51 Charty umožňuje použití síly v sebeobraně „dokud Rada bezpečnosti nepřijme opatření nezbytná k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“, praxe Rady potvrzuje, že její zásah *automaticky* neukončuje výkon práva na sebeobranu. V praxi zásahy RB OSN obvykle – a pochopitelně – doplňují použití síly již uplatněné napadeným státem na základě individuální nebo kolektivní sebeobrany.¹⁰⁶

Prosazování mezinárodního práva Radou prostřednictvím *iuris ad bellum* tak představuje neméně významný příspěvek k jeho vývoji a výkladu. Rozsáhlá praxe RB OSN v oblasti zmocnění k použití síly potvrdila platnost delegovaných donucovacích opatření podle Charty OSN, včetně způsobů, jakými je takové zmocnění udělováno. Ačkoli rozhodování o použití síly ze strany Rady zůstává zakotveno v Chartě, její praxe současně posílila obvyčejové pravidlo zákazu použití síly a potvrdila ústřední postavení rámce Charty OSN při regulaci použití síly.

Opatření s použitím ozbrojené síly, ačkoliv představují nejsilnější podobu opatření, zůstávají pouze jedním z prvků širšího souboru donucovacích pravomocí RB OSN v oblasti udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Je třeba poukázat na to, že v tomto ohledu vykazuje Rada značnou flexibilitu. Jak již bylo zmíněno, Rada využívá široké spektrum mírových operací – od pozorovatelských a asistenčních misí až po robustní donucovací operace podle kapitoly VII Charty OSN. RB OSN rovněž v minulosti zřizovala přechodné územní správy ve Východním Timoru, Kosovu a Kambodži, zpravidla v kontextu ozbrojených konfliktů a postkonfliktního budování míru, přičemž jejich mandáty zahrnovaly civilní správu i zajištění bezpečnosti. Dále zřídila mezinárodní soudy a tribunály, zejména Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii a Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu. Kromě toho RB OSN čím dál častěji využívá sankční režimy, jejichž počet dosáhl několik desítek, přičemž třináct z nich je aktuálně aktivních.¹⁰⁷ Ačkoli tato činnost

¹⁰³ RB OSN při několika příležitostech rozhodla, že ozbrojený útok představuje porušení míru, aniž by se však odvolala na právo na sebeobranu. V preambuli v odstavci 4 rezoluce RB OSN č. 290 ze dne 8. prosince 1970 rozhodla, že „ozbrojený útok“ Portugalska proti Guinejské republice představuje „vážnou hrozbu míru a bezpečnosti nezávislých afrických států“. V preambuli v odstavci 3 rezoluce RB OSN č. 502 ze dne 3. dubna 1982 stanovila, že argentinská invaze na Falklandské ostrovy představuje „porušení míru v oblasti Falklandských ostrovů (Islas Malvinas)“.

¹⁰⁴ WOOD, M. C. *Self-Defence and Collective Security: Key Distinctions*, s. 653.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem, s. 654–656. Srov. také DE WET, E. *Introduction to Chapter VII: The General Framework*, s. 1700–1701.

¹⁰⁷ Tyto zahrnují, kromě jiného, sankční výbory dle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1533 ze dne 12. března 2004 k Demokratické republice Kongo, podle rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1718 ze dne 14. října 2006 k Severní Koreji, a podle rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1267 ze dne 15. října 1999 k ISIL a Al-Qaida.

nevyhnutelně vedla k rozvoji mezinárodního práva v různých oblastech, zároveň s sebou přinesla řadu nových právních otázek. S rozvojem mírových operací se objevila otázka mezinárodní odpovědnosti OSN. Zřízení mezinárodních tribunálů a uplatňování sankčních režimů měly rovněž přímý a dalekosáhlý dopad na mezinárodní právo lidských práv, mezinárodní trestní právo a právo mezinárodních organizací.

Prosazování mezinárodního práva RB OSN tak mělo zásadní dopad nejen na *ius ad bellum* a systém kolektivní bezpečnosti zakotvený v Chartě OSN, ale lze tvrdit, že i na mezinárodní právo jako celek. Tento vývoj však současně nebyl přímočarý a prostý kontroverzí. V některých případech se činnost Rady v oblasti udržování mezinárodního míru a bezpečnosti dostala do konfliktu s jinými odvětvími mezinárodního práva. Takové střety se projevily zejména v rámci sankčních režimů RB OSN. V určitých situacích byla opatření přijímána na úkor procesu humanizace mezinárodního práva (jakožto jedné z nejdůležitějších vývojových tendencí mezinárodního práva v období po druhé světové válce), přičemž ochrana jednotlivce byla podřízena širším imperativům kolektivní bezpečnosti.¹⁰⁸ To následně vedlo k potřebě tyto střety zmírnit, zejména například prostřednictvím začlenění lidskoprávních hledisek do mírových operací, přechodem k cílenějším formám sankčních režimů, vytvoření mechanismů reagujících na kritiku nedostatku procesních záruk v souvislosti se zařazováním osob na sankční seznamy, a přijímáním tematických rezolucí věnovaných otázkám lidských práv jako oblasti mimo tradiční záběr činnosti RB OSN.¹⁰⁹

Závěr

Skutečnost, že RB OSN sehrála v utváření režimu *ius ad bellum* mimořádnou roli, je nepochybná a rovněž není překvapující. V průběhu osmdesáti let své praxe k tomuto režimu různými způsoby přispívala – ať již potvrzováním existujících pravidel, výkladem ustanovení Charty OSN, rozvíjením rozsahu zákazu použití síly a výjimek z něj nebo prostřednictvím svých inherentních donucovacích pravomocí při prosazování mezinárodního práva skrze *ius ad bellum* a při formování způsobů tohoto prosazování. Jako orgán nadaný nejrozsáhlejšími pravomocemi, jaké kdy byly svěřeny kterémukoli orgánu mezinárodní organizace, byla RB OSN od svého vzniku určena jako primární autorita v otázkách mezinárodního míru a bezpečnosti. Tato pravomoc se odráží nejen v konkrétních ustanoveních, která jí umožňují přijímat donucovací opatření, ale i v širších ustanoveních Charty upravujících použití síly. Bylo tak nevyhnutelné, že Rada bude režim *ius ad bellum* spoluutvářet zevnitř. Klíčovým prvkem této pravomoci bylo rozhodnutí o kolektivním

¹⁰⁸ Rozhodnutí ve věcech *Kadi I* a *Kadi II* odrážejí napětí mezi ochranou základních práv jednotlivce a rozhodovacími mechanismy v oblasti kolektivního zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti (viz Spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Radě Evropské unie a Komise Evropských společenství* [2008] ECR I-6351 (ECJ) a Spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P *Evropská komise a další proti Yassin Abdullah Kadi* EU:C:2013:518 (ECJ)).

¹⁰⁹ Diskuse k této otázce jsou nejen obsáhlé, ale také komplexní, zahrnující, mimo jiného, otázky konfliktu norem. Zároveň v rámci těchto diskusí vyvstala otázka, do jaké míry představují normy z jiných oblastí mezinárodního práva limity v činnosti a rozhodování Rady bezpečnosti OSN, zejména například mezinárodní právo lidských práv. Srov. například: LARSEN, K. M. *The Human Rights Treaty Obligations of Peacekeepers*. Cambridge University Press, 2012, s. 323–347; LÓPEZ-JACOISTE, E. *The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights*. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. 2010, Vol. 14, s. 273–335; HURD, I. *The UN Security Council and the International Rule of Law*. *Chinese Journal of International Politics*. 2014, s. 12–15.

zajištění a institucionalizaci mezinárodní bezpečnosti, jak ji předpokládá Charta OSN. V tomto ohledu zůstává postavení RB OSN v rámci mezinárodního práva výjimečné. Její samotné zřízení a svěřené pravomoci byly výsledkem zásadního kompromisu mezi státy: rozhodovací pravomoci v otázkách bezpečnosti a použití síly měly být ve značném rozsahu přeneseny právě na RB OSN.

Přínos RB OSN k formování *iuris ad bellum*, lze vymezit následujícím způsobem. Za prvé, afirmace existujících pravidel mezinárodního práva, včetně pravidel *ius ad bellum*, ze strany RB OSN potvrzuje jejich trvalou platnost a použitelnost na konkrétní situaci. Tam, kde RB odkazuje na pravidla mezinárodního obyčejového práva nebo je výslovně potvrzuje, má takové jednání potenciál dále posílit jejich obyčejový charakter. Typickým příkladem je trvalé potvrzování zákazu anexe, tj. nabývání státního území za použití ozbrojené síly.

Za druhé, v rámci své praxe RB OSN rovněž vykládala různá ustanovení Charty OSN. Tato ustanovení zahrnovala jak hmotněprávní normy, jako je zákaz hrozby silou nebo jejího použití, tak i procesní pravidla týkající se donucovacích pravomocí Rady. Výklad pojmu ohrožení míru podle článku 39 představuje průsečík těchto dvou rovin: jednak jako procesní podmínku pro výkon donucovacích opatření dle kapitoly VII Charty OSN, jednak jako hmotněprávní určení, že daná situace naplňuje pojem ohrožení míru. Právě rozhodnutí RB OSN přijatá podle článku 39 představují oblast *ius ad bellum*, ve které měla Rada mimořádně významný dopad. S ohledem na její širokou diskreci při určování toho, co představuje ohrožení míru, znamená rozšiřování této kategorie v podstatě i rozšíření samotného modelu autorizace. V zásadě pak platí, že rozšiřování pojmu ohrožení míru implikuje nepřímé rozšiřování výjimky ze zákazu použití síly podle článku 2 odst. 4.

Pokud jde o rozvoj režimu *ius ad bellum* RB OSN, jedná se jak o výsledek, tak o důsledek afirmace pravidel a výkladu ustanovení Charty OSN týkajících se kolektivní bezpečnosti. Nejvýraznějším příkladem zůstává odkaz RB OSN na právo na sebeobranu ve svých rezolucích, který naznačuje, že článek 51 Charty OSN může představovat právní základ pro reakci států v určitých specifických situacích (nepřímo uznává oprávněnost jejich odvolání se na toto ustanovení). Takový postup ale vedl i ke kontroverzím, například v kontextu výkonu práva na sebeobranu vůči nestátním aktérům. Navzdory tomu Rada nadále přispívá k rozvoji *iuris ad bellum*, a to i mimo rámec formálního rozhodování, jak je vyjádřeno v jejích rezolucích. Důkazem toho jsou například i diskuse vedené ve formátu Arria.¹¹⁰

Otázka donucovacích opatření RB OSN pravděpodobně představuje dosud nejvýznamnější příspěvek k mezinárodnímu právu. Prosazování mezinárodního práva ze strany Rady bezpečnosti má jak vnitřní, tak vnější účinek. Na jedné straně ovlivňuje Rada režim *ius ad bellum* zevnitř, neboť sama tvoří součást systému kolektivní bezpečnosti zakotveného v Chartě OSN. Nejvýrazněji se tento vliv projevuje v tom, jak Rada rozvinula praxi delegovaných donucovacích opatření, namísto původně zamýšleného mechanismu dohod podle článku 43 Charty. Na straně druhé Rada prostřednictvím delegovaných donucovacích opatření přispěla k prosazování pravidel mezinárodního práva (včetně pravidel *iuris ad bellum*) za využití donucovacích pravomocí podle kapitoly VII Charty OSN. Zmocnění k použití síly představuje nejvýraznější projev výkonu těchto pravomocí, avšak jde

¹¹⁰ Viz také závěr ve WOOD, M. C. – STHOEGER, E. *The UN Security Council and International Law*, s. 199.

pouze o jeden z nástrojů, které Rada při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti využívá. Dalším je například uvalování sankčních režimů. Za zvláště pozoruhodné však lze považovat, že RB OSN prosazuje mezinárodní právo i takovými způsoby, které autoři Charty OSN nepředpokládali. Její „vynález“ mírových operací, zřízení mezinárodních trestních tribunálů a přechodná správa území představují inovativní přístupy k naplňování jejího mandátu v oblasti udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.

Osmdesát let od jejího zřízení vyvstávají oprávněné otázky ohledně fungování, funkčnosti i dalšího směřování RB OSN. Stále rostoucí napětí mezi státy, obnovená polarizace připomínající období studené války a přetrvávající nečinnost v některých z nejzávažnějších otázek oprávněně vedou k pochybnostem, zda RB OSN nedosáhla určitého bodu zlomu. Vedle opakovaných úvah o potřebě reformy RB OSN státy – jak členové Rady, tak i mimo ni – čím dál častěji spoléhají na vlastní bezpečnostní zájmy, a to prostřednictvím vzájemných obranných paktů či regionálních a subregionálních uspořádání. To může alespoň naznačovat, že zlatý věk kolektivní bezpečnosti (a kolektivního rozhodování) dosáhl svého vrcholu a že je postupně nahrazován rozhodováním na základě individuálních zájmů a opatřeními mimo institucionalizovaný rámec tak, jak jej zamýšleli tvůrci systému OSN.

Zákaz užití síly v mezinárodním právu jako součást *iuris ad bellum* a některé jeho současné výzvy

Martin Faix* – Marko Svicevic**

Abstrakt: Regulace a institucionalizace použití síly v systému Charty OSN představuje zásadní posun od prosazování individuálních zájmů států ke kolektivnímu systému bezpečnosti, založenému na společných hodnotách mezinárodního společenství. Právě v tom spočívá normativní význam zákazu použití síly podle článku 2 odst. 4 Charty a mechanismu jeho prosazování. Koncept kolektivní bezpečnosti, formulovaný před 80 lety, přetrvává dodnes, a to navzdory významným výzvám pramenícím z vývoje mezinárodního společenství. Kromě výzev v podobě porušování zákazu užití síly se jedná zejména o výzvy v souvislosti s proměnou bezpečnostního prostředí, jako je činnost nestátních aktérů a technologický vývoj. Patří mezi ně ale i výzvy odlišného charakteru, jako je různorodost přístupů, které k výkladu a uplatňování zákazu užití síly, a potažmo celého korpusu *iuris ad bellum*, zaujímají jak státy, tak i doktrína mezinárodního práva. Závěrem článek konstatuje, že i navzdory těmto výzvám vytvářejícím riziko eroze či liberalizace zákaz užití síly (na rozdíl od intenzivně diskutovaných možných změn v jiných částech *iuris ad bellum*, jako například v kontextu sebeobrany jako výjimky ze zákazu užití síly) prozatím neprošel ve smluvní ani obyčejové podobě modifikací.

Klíčová slova: užití síly, mezinárodní právo, Charta OSN, kybernetický útok, výklad, evoluce, článek 2 odst. 4, nestátní aktéři, výzvy

Úvod

Regulace užití síly v mezinárodním právu je výsledkem vývoje, jehož základní a nosnou myšlenkou je pochopení, že volnost států prosazovat své individuální zájmy ozbrojenou silou, jako neustálý zdroj nestability vedoucí potenciálně k destrukci mezinárodního společenství, musí být omezena a nahrazena kolektivním systémem ochrany míru jako společné hodnoty mezinárodního společenství. Normativně byla tato myšlenka přetavena do dvou základních pilířů současné mezinárodněprávní regulace obsažené v Chartě OSN: zákazu užití síly a systému jeho kolektivního vynucení, tj. systému kolektivní bezpečnosti. Kogentní charakter zákazu užití síly přitom dokládá chápání míru jako hodnoty společné celému mezinárodnímu společenství, a také kolektivizaci její právní ochrany jak v rovině normativní úpravy, tak institucionalizovaného systému jejího vynucení.

Zákaz užití síly nadále představuje jeden ze základních kamenů současného systému mezinárodního práva. Relevantní právní normy, zejména Charta OSN a obyčejové mezinárodní právo, nejsou zpochybňovány co do jejich existence či relevance. Jejich existence a specifické postavení jako kogentních norem ale zužuje manévrovací prostor států, které se v případě potřeby odvrátit použitelnost norem *iuris ad bellum*¹ či ospravedlnit použití

* JUDr. Martin Faix, Ph.D., MJl, Centrum pro mezinárodní humanitární a operační právo, Univerzita Palackého v Olomouci. E-mail: martin.faix@upol.cz.

** Dr Marko Svicevic, LL.Dip., Centrum pro mezinárodní humanitární a operační právo, Univerzita Palackého v Olomouci. E-mail: marko.svicevic@upol.cz.

¹ V kontextu tohoto článku je termín *ius ad bellum* používán souhrnně k označení rámce pro užití síly, který zahrnuje jak

síly v konkrétním případě snaží o co nejširší výklad (ve vlastní prospěch) či odůvodnění použití výjimek.² V důsledku toho přetrvávají spory ohledně normativního obsahu norem *iuris ad bellum* a účinnosti jejich prosazování, což však nekoresponduje s jejich funkcí jakožto norem sloužících ochraně míru jako základní hodnoty mezinárodního společenství, která (také ve světle historických zkušeností)³ vyžaduje co nejpreciznější vymezený regulační rámec.

Diskuse týkající se efektivity zákazu užití síly je pochopitelná a provází jeho normativní ukotvení zejména v podobě čl. 2 odst. 4 Charty OSN od počátku jeho vzniku.⁴ Dění posledních dvou desetiletí ale přineslo další zpochybňování efektivity mezinárodněprávní úpravy zákazu užití síly.⁵ Kontroverze nad výkladem, aplikací a efektivitou norem *iuris ad bellum* vyvolala opatření přijatá v reakci na teroristické útoky 11. září 2001, intervence v Iráku v roce 2003,⁶ ruská intervence v Gruzii v roce 2008, konflikty navazující na Arabské jaro (zejména Sýrie, Libye a Jemen), anexe Krymu v roce 2014, či řada dalších konfliktů. V roce 2018 Christina Gray poznamenala: „Svět se v roce 2018 jeví jako nebezpečné místo a právní omezení použití síly, která byla zavedena Chartou OSN po druhé světové válce, jsou vystavena značnému tlaku.“⁷ Jak dále Gray upozorňuje, počet konfliktů po roce 2010 narostl, počet osob vysídlených z důvodu konfliktu je nejvyšší od druhé světové války, a i vojensky silné státy, včetně stálých členů Rady bezpečnosti, se rozhodly pro použití síly k dosažení svých politických cílů.⁸ V roce 2025, kdy si svět připomíná osmdesáté

jeho zákaz, tak i výjimky z tohoto zákazu, a to v souladu s běžně zaužívanou a široce rozšířenou praxí v doktríně mezinárodního práva. Viz například: STAHN, C. *Jus ad bellum*, 'jus in bello'... 'jus post bellum'? – Rethinking the Conception of the Law of Armed Force. *European Journal of International Law*. 2007, 17(5), s. 926; SASSÖLI, M. *Military Objectives*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. In: *Oxford Public International Law* [online]. Září 2016, marg. 30. Dostupné z: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e334?rskey=xw1kijw&result=1&prd=MPIL>; RUYTS, T. The Meaning of “Force” and the Boundaries of the *Jus Ad Bellum*: Are “Minimal” Uses of Force Excluded from UN Charter Article 2(4)? *American Journal of International Law*. 2014, Vol. 108, No. 2, s. 159–210; SCHMITT, M. N. *Cyber Operations and the Jus Ad Bellum Revisited*. *Villanova Law Review*. 2011, Vol. 56, No. 3, s. 569–605.

² Například odůvodnění cíleným zabitím iránského generála Revolučních gard, K. Solejmáního, provedeným Spojenými státy americkými na území Iráku dne 2. ledna 2020. Srov. oznámení Spojených států o výkonu sebeobrany ze dne 08. ledna 2020 adresované Radě bezpečnosti OSN [online]. Dostupné z: <https://www.iustsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

³ Nařčení z porušení Briand-Kellogova Paktu (1928) i Paktu Společenství národů (1919) se Japonsko bránilo označením svých vojenských aktivit v Mandžusku v roce 1931 jako policejních opatření, respektive opatření k ochraně majetku a zdraví svých státních příslušníků (srov. Zápis ze 16. setkání v rámci 65. zasedání Výboru: LEAGUE OF NATIONS. Official Journal. 16th meeting, 65th session of the Committee. *12 League of Nations Official Journal*. 1931, Vol. 12, No. 12 (prosinec 1931), s. 2358 an. Dostupné z: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein:journals/leagon12&i=2488>.

⁴ Srov. například diskuse z roku 1971 a odpověď Louise Henkina na tvrzení Thomase Francka, že z důvodu nedostatečné efektivity v praxi je čl. 2 odst. 4 Charty OSN pouze prázdnou schránkou. FRANCK, T. Who Killed Article 2 (4)? or: Changing Norms Governing the Use of Force by States. In: *American Journal of International Law*. 1970, Vol. 64 No. 5, s. 809–837; HENKIN, L. The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated. *American Journal of International Law*. 1971, Vol. 65 No. 3, s. 544–548.

⁵ Článek 2 odst. 4 byl prohlášen za „mrtvý“ již Thomasem Franckem pouhých 25 let po přijetí Charty OSN. Dnes lze opět sledovat rostoucí pesimismus vůči celému rámci *ius ad bellum*. Viz např. nedávný příklad v HATHAWAY, O. A. – SHAPIRO, S. J. *Might Unmakes Right: The Catastrophic Collapse of Norms Against the Use of Force*. In: *Foreign Affairs* [online]. 24. 6. 2025. Dostupné z: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/might-unmakes-right-hathaway-shapiro>.

⁶ GRAY, C. *International Law and the Use of Force*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 6; FRANCK, T. What happens now? The UN after Iraq. *American Journal of International Law*. 2003, s. 607; WEDGWOOD, R. The Fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and pre-emptive self-defence. *American Journal of International Law*. 2003, Vol. 97, No. 3, s. 576; STROMSETH, J. E. Law and Force after Iraq: A Transitional Moment. *American Journal of International Law*. 2003, Vol. 97, No. 3, s. 628; YOO, J. C. Using Force. *University of Chicago Law Review*. 2004, Vol. 71, No. 2, s. 729.

⁷ GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, s. 1.

⁸ Ibidem, s. 1–9.

výročí podpisu Charty OSN, se zdá být svět ještě nebezpečnějším místem. Izraelsko-palestinský konflikt a opakované ozbrojené střety s Iránem a jím podporovanými režimy jsou toho důkazem. Ruská invaze na Ukrajinu tuto skutečnost dále ilustruje, neboť je široce vnímána jako zlomový moment, který znovu otevírá zásadní otázky týkající se aktuální relevance zákazu užití síly a systému kolektivní bezpečnosti zakotveného v Chartě OSN.⁹

Mezinárodní společenství zažívá éru rostoucí konfrontace, jak již realizované, tak hrozící (například v oblasti Jihočínského a Východočínského moře či Taiwanu). Mezinárodní právo jako sociální nástroj je sice přirozeně instrumentalizováno k dosahování politických cílů, když ale míra faktického porušování existujících pravidel či jejich manipulace formou expanzivního výkladu přesáhne určitou míru, nebo stane-li se porušování dokonce systematickým, pak liberalizační, případně erozivní efekt takového procesu může narušit systém fungování mezinárodního práva jako právního rámce fungování mezinárodního společenství do té míry a takovým způsobem, že ohrozí jeho základní regulační funkci.

Nad rámec možné eroze stávajícího právního rámce zákazu užití síly v důsledku expanzivního výkladu či porušování dochází i k využívání *lawfare*, tj. záměrného využívání právních norem, institutů a procesů za účelem dosažení politických, vojenských nebo strategických cílů, v jeho různých podobách, zejména pak ke zneužití sporných aspektů normativního rámce zákazu užití síly (*lawfare of ambiguity*) či instrumentalizace faktu, že protivník dodržuje mezinárodní právo (*lawfare of obedience*).¹⁰

Otázky ohledně současného právního rámce upravujícího užití síly však nevyvolává pouze chování států, ale také vzestup nestátních aktérů, rozvoj digitálních technologií a využívání kybernetického prostoru. Zatímco povaha hrozeb se od doby přijetí Charty OSN zásadně proměnila, právní režim upravující použití síly neprošel srovnatelnou (alespoň formální) transformací, která by tyto změny výslovně reflektovala. Část mezinárodněprávní doktríny na tento nesoulad kriticky poukazuje jako na nedostatečnost stávajícího právního rámce, případně zdůrazňuje potřebu jeho revize – například v reakci na rostoucí význam nestátních aktérů nebo hrozby plynoucí ze stále intenzivnějšího využívání kyberprostoru. Tyto fenomény přirozeně otevírají prostor pro expanzivní výklad mezinárodního práva, který zahrnuje i mimoprávní aspekty, zejména otázky legitimacy,¹¹ s cílem rozšířit možnosti zmocnění či ospravedlnění jednostranného použití ozbrojené síly státy, a to zejména v kontextu výkonu práva na sebeobranu.¹²

Dlouhodobé dopady současného vývoje zůstávají těžko identifikovatelné – a to jak z hlediska mezinárodního práva jako celku, tak i ve vztahu k zákazu použití síly jako jednoho

⁹ Skepse a nejistota ohledně životaschopnosti a funkčnosti mezinárodněprávního zákazu užití síly jsou v odborné literatuře po ruské invazi na Ukrajinu zřetelně patrné, a to bez ohledu na to, zda se výstupy doktríny zaměřují na samotný zákaz užití síly, nebo na Radu bezpečnosti OSN a její neschopnost situaci řešit. Jak však upozorňuje řada autorů, ruská invaze na Ukrajinu sama o sobě nepředstavuje důkaz eroze článku 2 odst. 4; tato norma si zachovává svůj status normy mezinárodního práva právě díky tomu, že je mezinárodním společenstvím nadále akceptována. Viz např. MELLING, G. Has Russia Killed Article 2(4)? Evaluating the Effectiveness of the Prohibition of the Use of Force in the Conduct of International Affairs. *San Diego International Law Journal*. 2024, Vol. 25, No. 1, s. 1–22.

¹⁰ BRUNER, T. – FAIX, M. The Attribution Problem as a Tool of Lawfare. *Obrana a Strategie*. 2018, roč. 1, č. 1, s. 79.

¹¹ DE GUTTRY, A. The Western-led military operations in Syria in response to the use of chemical weapons. *Archiv des Völkerrechts*. 2018, Vol. 56, No. 4, s. 472–513.

¹² Mnozí komentátoři a bezpečnostní stratégové poukazují na rostoucí nesoulad mezi bezpečnostními potřebami států a bezpečnostní architekturou mezinárodního práva. Tvrdí, že pravidla mezinárodního práva a instituce zřízené Chartou OSN nejsou adekvátní k řešení současných bezpečnostních hrozeb, a proto prosazují nové doktríny, jejichž cílem je rozšířit oprávnění států k jednostrannému použití síly v rámci sebeobran.

z jeho základních pilířů. Potenciál těchto změn jako výzvy a důvodu pro úpravu pravidel *iuris ad bellum* se dále násobí, pokud dochází k jejich vzájemné interakci a prolínání. Příkladem je využívání nových technologií – bezpilotních či kybernetických prostředků.¹³ Jejich vojenské nasazení již samo o sobě představuje výzvu pro stávající mezinárodně-právní rámec, ale až kombinace nasazení nových technologií a změn v chápání norem *iuris ad bellum* a suverenity vede k pokusům rozšiřovat a liberalizovat výklad a aplikaci mezinárodněprávních norem regulujících užití síly.

Právní výzvy vyplývající z uvedených vývojových tendencí (a jejich kombinací) zásadně ovlivňují výklad regulace konkrétních dílčích aspektů zákazu užití síly (a výjimek z něj), jako je otázka legality výkonu práva na sebeobranu vůči nestátním aktérům nebo kvalifikace kybernetických útoků jako porušení článku 2 odst. 4 Charty OSN. Jejich význam je však hlubší. Jejich průřezový charakter vyvolává otázky ohledně schopnosti mezinárodního práva absorbovat nové výzvy v rámci stávajícího právního rámce (například prostřednictvím evolutivního výkladu Charty OSN), a dokonce i ohledně samotné schopnosti účinně omezovat použití ozbrojené síly jako takové. Již před vypuknutím některých významných ozbrojených konfliktů posledních dvou desetiletí,¹⁴ jako je konflikt na východní Ukrajině, anexe Krymu či situace v Libyi a Sýrii, řada autorů poukazovala na to, že zákaz užití síly (případně celý korpus *ius ad bellum*) se nacházejí „na pokraji klinické smrti“ nebo přinejmenším „ve stavu vážného oslabení“. ¹⁵ Arabské jaro se v tomto kontextu stalo demonstrací uvedených výzev a zároveň testovacím případem pro koncept odpovědnosti za ochranu (Responsibility to Protect, R2P) – a to jak ve vztahu k otázce prode-mokratické intervence (tj. demokracie jako legitimního cíle opatření ozbrojené intervence ze strany mezinárodního společenství), tak i ve vztahu k problematickým otázkám, jako jsou legalita intervence na pozvání (ruská intervence v Sýrii), rozsah a limity práva na sebeobranu, zejména vůči nestátním aktérům (např. ISIS, Boko Haram, Al-Káida), či limity struktur kolektivní bezpečnosti, jak byly po druhé světové válce vytvořeny a koncipovány Chartou OSN.

Tento článek reflektuje potřebu popsat současný stav zákazu použití síly v mezinárodním právu, včetně identifikace zásadních výzev, kterým tato norma a potažmo režim *ius ad bellum*, jehož je nosnou a integrální součástí, čelí. Cílem přitom není nabídnout vyčerpávající rozbor jednotlivých problémových oblastí, aspektů či situací – to by s ohledem na rozsah textu nebylo možné. Cílem je načrtnout základní vývojové tendence a vymezit parametry jednotlivých výzev. Na rozdíl od jiných prací zabývajících se současným stavem a parametry zákazu použití síly tento článek vychází ze struktury, která zahrnuje tři vzájemně provázané roviny: zprvu metodologické aspekty, tedy otázky související s volbou přístupu k samotnému zkoumání zákazu užití síly; zadruhé rovinu normativního

¹³ Například státní instituce České republiky se staly terčem kybernetického útoku, jehož původcem byl jiný stát. Příkladem je kybernetický útok na Ministerstvo zahraničních věcí ČR v červnu 2019. Tajné služby ČR označily za původce jiný stát, podle médií Ruskou federací [ČESKÝ ROZHLAS. Kybernetický úřad. Za červnovým útokem na ministerstvo zahraničí stojí cizí stát. Český rozhlas [online]. 13. 08. 2019. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/hackeri-kyberneticky-utok-nukib-ministerstvo-zahranici_1908131347_miz].

¹⁴ Zásadních ve smyslu nejen jejich rozsahu, ale zejména dopadu na právní úpravu *iuris ad bellum*.

¹⁵ Srov. D'ASPREMONT, J. Mapping the Concepts Behind the Contemporary Liberalization of the Use of Force in International Law. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. 2010, Vol. 31, s. 1089–1148. Někteří autoři požadovali nahrazení současného systému regulujícího (zákaz) užití síly. Srov. např. YOO, J. *Point of Attack: Preventive War, International Law, and Global Welfare*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

obsahu, tj. určení rozsahu použitelnosti normy z hlediska působnosti osobní, materiální, místní a časové prostřednictvím výkladu; a zatřetí otázku, zda a případně do jaké míry prochází normativní ukotvení zákazu užití síly procesem evoluce. Tyto roviny se přirozeně překrývají, jak lze demonstrovat například na skutečnosti, že rozdílné metodologické přístupy mohou vést k odlišným závěrům ohledně legality konkrétního jednání, jak bude rozvedeno níže.

1. Současné výzvy pro zákaz užití síly

1.1 Metodologická pluralita a její implikace

Mezinárodní právo se s ohledem na současnou geopolitickou situaci nachází na počátku (další) kontroverzní debaty o životaschopnosti a efektivitě režimu Charty OSN regulujícího užití ozbrojené síly. Praxe i doktrína mezinárodního práva sehrávají důležitou úlohu při analýze vývoje, určování existence a výkladu právních norem, jejich fungování či obsahu závazků z nich vyplývajících. Na základě výstupů doktríny mezinárodního práva lze identifikovat, zda a případně do jaké míry došlo k evoluci ve výkladu, či dokonce k modifikaci dané mezinárodněprávní normy. Formálně je tato myšlenka zakotvena v čl. 38 Statutu MSD, který uvádí nauku mezinárodního práva, společně s judikaturou mezinárodních soudů, jako jeden z prostředků poznání právních pravidel mezinárodního práva.

Doktrinální analýza praxe se může na první pohled jevit jako relativně jednoznačný úkol, a to zejména z hlediska postupu takové analýzy. Každá taková analýza je ale originální, a i při dodržení zaužívaných vědeckých postupů právní komunikace a argumentace může v kontextu identického precedentu dospět ke zcela odlišným závěrům.¹⁶ Zásadním může být již (na úrovni formulace premisy) hodnocení precedenční hodnoty či charakteru určité události či vyjádření.¹⁷ Tato otázka se nabízí například při hodnocení, zda mlčení jako reakce na incident zahrnující použití síly je relevantním precedentem, nebo nikoliv, případně zda (v současnosti časté) vyjádření států k incidentům zahrnujícím užití ozbrojené síly, jenž neobsahují právní hodnocení, lze zahrnout mezi právně relevantní precedenty.¹⁸

Nejvýznamnější způsob, jakým analýza může být ovlivněna a legitimně vést i k odlišným závěrům, je volba metodologie. Zařazení metodologie úvodem jako jedné ze současných výzev pro zákaz užití síly v mezinárodních vztazích (respektive celý normativní rámec *iuris ad bellum*) je odůvodněno tím, že poznání obsahu, ale i vypořádání se s výzvami, které v této kapitole budou následovat dále, závisí na zvoleném způsobu nalézání práva, tj. metodologie. Stručně řečeno, uplatnění odlišných metodologických přístupů při

¹⁶ V české odborné literatuře k *iuri ad bellum* na tento problém upozorňuje v kontextu práva na výkon sebeobrany například Veronika Bílková. Mezi faktory, které diskusi této problematiky ovlivňují, respektive činí ji obtížnou, řadí pluralitu koncepčních a metodologických východisek, nekonzistentní terminologii, a další. (BÍLKOVÁ, V. Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae*. 2005, roč. 3, s. 80).

¹⁷ Viz např. analýzu Greena týkající se precedenční hodnoty stanovisek států publikovaných prostřednictvím sociálních sítí: GREEN, J. A. The Rise of Twiplomacy and the Making of Customary International Law on Social Media. *Chinese Journal of International Law*. 2022, Vol. 21, No. 1, s. 1, 7–8, 47–48.

¹⁸ Relevantní jsou v tomto ohledu závěry č. 6 a 10 Návrhu závěrů Komise OSN pro mezinárodní právo k určování obyčejového mezinárodního práva, v nichž Komise uznává význam nečinnosti států a možnost, aby taková nečinnost odrážela *opinionem juris*. Viz ILC. *Draft conclusions on identification of customary international law, with commentaries*. UN GA Doc. A/73/10, 2018.

zkoumání relevantní praxe může v realitě vést k odlišným závěrům týkajícím se legality (ale i legitimacy) takového chování.¹⁹

Příhodnou ilustrací problému může být zamyšlení editorů časopisu *Heidelberg Journal of International Law* ke speciálnímu číslu věnovanému mezinárodněprávním aspektům anexy Krymu: „*Skoro žádný ‚západní‘ politik nebo vědec nepovažuje politické směřování Ruska za ospravedlnitelné či ospravedlněné z pohledu mezinárodního práva. Naopak, jak se nám zvenčí zdá, ruští politici a odborníci věří ve schopnost řádně zasadit vtělení Krymu do existujícího mezinárodněprávního rámce. Pro krizi je charakteristická absence opravdového právního dialogu mezi odborníky z obou stran.*“²⁰ Uvedená kontroverze je výtečným příkladem nutnosti zkoumat i dopady volby přístupů k hodnocení legality ze strany doktríny mezinárodního práva jako jednoho z formálních pramenů (poznání) mezinárodního práva. Jak upozorňuje Roberts, západní a ruští mezinárodní právníci v tomto případě „*akceptovali odlišná fakta, předložili odlišná chápání práva, a dospěli k diametrálně odlišným závěrům jak s ohledem na legalitu, tak legitimitu toho, co se přihodilo.*“²¹

Pro současnou diskuzi nad stavem, výzvami, jejich významem a důsledky pro mezinárodněprávní úpravu celého *iuris ad bellum* je symptomatická hluboká ambivalence mezi přístupy představitelů mezinárodněprávní doktríny. Corten označil tento hluboký příkop mezi nimi jako „dialog hluchých“,²² který přesahuje dva základní trendy v doktríně mezinárodního práva, tj. extenzivní (často hodnotově založený) přístup a restriktivní, pozitivistický, tj. textuálně a formalisticky orientovaný přístup.²³

Zásadní a kontinuální výzvou je výklad norem *iuris ad bellum* zejména s ohledem na současné tendence jejich hodnotové interpretace. Vznik takové diskuse je logický, dokonce předvídatelný. V době svého vzniku zákaz užití síly jako norma mezinárodního práva reflektoval rovnováhu hodnot a existujících tehdejších zájmů.²⁴ Mezinárodní právo

¹⁹ Ve specifickém kontextu *iuris ad bellum* Corten dokonce uvádí, že (na základě rozsáhlé analýzy doktríny), je debata více o metodologii než o materii, srov. CORTEN, O. The Controversies over the Customary Prohibition of the Use of Force: A Methodological Debate. *European Journal of International Law*. 2006, Vol. 16, No. 5, s. 803. Kajtár na příkladu radikálně extenzivního výkladu rozsahu práva na sebeobranu ukazuje, jak metodologie působí na obsah i výsledky právního bádání. Srov. KAJTÁR, G. Self-Defence against Non-State Actors – Methodological Challenges. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica*. 2013, Vol. No. 54, s. 307–332.

²⁰ Cf. MARXSEN, C. – PETERS, A. – HARTWIG, M. Introduction, Symposium: The Incorporation of Crimea by the Russian Federation in the Light of International Law. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht [Heidelberg Journal of International Law]*. 2015, Vol. 75, s. 3–5.

²¹ Překlad autora. ROBERTS, Anthea. Crimea and the South China Sea: Connections and Disconnects Among Chinese, Russian and Western International Lawyers. In: ROBERTS, A et al. (eds.) *Comparative International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 111–139.

²² CORTEN, O. *The Law against War: The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010, s. 27.

²³ Pro přehled přístupů specificky v kontextu *ius ad bellum* srov. CORTEN, O. Use of Force in International Law. Introduction. In: *Oxford Bibliographies in International Law* [online]. 07.07.2018. Dostupné z: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199796953/obo-9780199796953-0005.xml>. Srov. FAIX, M. – SVACEK, O. International Law on the Use of Force: Need for Methodological Debate. *Czech Yearbook of Public and Private International Law*. 2018, roč. 9, č. 1, s. 97: „Rozdílné přístupy mohou mít různé příčiny a být opřeny o rozmanité argumenty. Je přirozené, že mezinárodní právníci působí a tvoří ve své vlastní ‚mezinárodní bublině‘, která je formována jejich vzděláním i vnějšími faktory či motivacemi, jako je cenzura, tlak na sladění s oficiální politikou státu či rozdílná míra akademické svobody. Problematika je samozřejmě mnohem složitější, neboť typologie i množství těchto vlivů jsou rozsáhlé. Co však zůstává faktem, je skutečnost, že věcné (vědecké) závěry jsou ve značné míře ovlivněny tím, jakým způsobem jednotliví autoři o mezinárodním právu uvažují – tedy otázkou zvolené metodologie.“

²⁴ To vyplývá ze samotného charakteru mezinárodního práva jako koordinačního a kooperačního systému, reflektujícího srhovanou rovnost států.

od doby přijetí Charty OSN prošlo významným vývojem. Jedním z klíčových posunů bylo formování a postupné uznání dalších sdílených hodnot mezinárodního společenství, stejně jako potřeby jejich právní ochrany, rozvoje a regulace v rámci mezinárodněprávního systému. Tento vývoj s sebou přinesl řadu otázek týkajících se možných střetů těchto hodnot, které se následně promítají do konfliktů na normativní rovině. Příkladem mohou být instituty humanitární intervence (pro kterou je charakteristická kolize mezi zákazem použití síly a potřebou zabránit masivnímu porušování lidských práv) nebo prodemokratické intervence, které vytváří otazníky nad relevancí a účinky legitimacy při posuzování legality opatření za použití ozbrojené síly. Je tedy otázkou, do jaké míry došlo k vývoji mezinárodněprávního zákazu užití síly tak, aby na jedné straně plnil svůj základní účel ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti a zároveň umožňoval chránit další hodnoty, které mezinárodní společenství postupně přijalo za právně relevantní a hodné mezinárodněprávní regulace.²⁵

V interpretaci norem *iuris ad bellum* je zřetelná rovněž tendence k liberalizaci a expanzivnímu výkladu, zejména výjimek ze zákazu užití síly. Různorodé výklady přirozeně vedou k roztržičnosti v chápání a aplikaci i samotného zákazu. Tato roztržičnost se projevuje jak v případě uznávaných výjimek, jako je sebeobrana, tak v souvislosti s výjimkami spornými – například užitím síly na záchranu vlastních státních příslušníků v zahraničí, humanitární intervencí či koncepcí odpovědnosti za ochranu (R2P). Současně je ale pro problematiku užití síly charakteristické mlčení: státy sice často vydávají prohlášení, která mají mezinárodněprávní relevanci, ale vzhledem k tomu, že státy nemohou, a ani nemají povinnost, vyjadřovat se ke každému jednotlivému aktu nebo prohlášení všech ostatních aktérů, je mlčení spíše pravidlem než výjimkou.²⁶

Z uvedeného vyplývá, že metodologická pluralita v oblasti *iuris ad bellum* není pouze aspektem akademické diskuse, ale má dopady na formování, interpretaci i legitimitu normativity v této klíčové oblasti mezinárodního práva. Různorodé přístupy, od pozitivistického přístupu přes hodnotově orientované výklady až po pragmatické, politickým cílem podmíněné argumentace, reflektují odlišné představy o funkcích a limitech mezinárodního práva jako normativního systému. Jak poukazují Corten či Roberts, absence metodologického konsenzu v rámci doktríny i mezi státy vede k právní nejistotě a může přispívat k relativizaci základních norem, včetně zákazu použití síly.

1.2 Nestátní aktéři

Mezinárodní právo zůstává i v současnosti primárně státocentrickým právním systémem, jehož základním předmětem regulace jsou po staletí vztahy mezi státy. Jedním z důsledků tohoto pojetí bylo dlouhodobé opomíjení nestátních aktérů. Jejich nesporný vzestup však vyvolal intenzivní diskusi o jejich právním postavení i o dalších aspektech jejich existence a působení v rámci mezinárodního právního řádu – včetně oblasti *iuris ad bellum*.

²⁵ CANNIZZARO, E. Common Interests of Humankind and the International Regulation of the Use of Force. In: BENEVIS-TI, E. – NOLTE, G. (eds.). *Community Interests Across International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 417–429.

²⁶ V roce 2019 publikoval Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict (PILAC) svou průlomovou studii *Quantum of Silence* věnovanou roli mlčení v kontextu *ius ad bellum*. Srov. LEWIS, D. A. – MODIRZADEH, N. K. – BLUM, G. *Quantum of Silence: Inaction and Ius ad Bellum*. Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict. 2019.

Nestátní aktéři se zároveň vyznačují značnou různorodostí co do své povahy, funkcí i forem činnosti. Nepochybně však je, že alespoň někteří z nich ovlivňují aplikaci a výklad norem *iuris ad bellum*, včetně samotného zákazu užití síly, a to jak na normativní, tak i na praktické úrovni. Z uvedeného vyvstává zásadní otázka, a to jakým způsobem lze tyto subjekty zasadit do existujícího rámce zákazu užití síly. Jinými slovy, lze nestátní subjekty považovat za adresáty zákazu užití síly ve smyslu jeho osobní působnosti v systému, jenž zůstává v jádru státocentrický?

S ohledem na vnitřní napětí, které přítomnost nestátních aktérů vnáší do struktury mezinárodního práva, byl tradiční přístup zaměřen primárně na posuzování legality použití síly *státy vůči těmto aktérům*, nikoli na otázku přímé aplikovatelnosti zákazu použití síly na samotné nestátní subjekty. Tuto otázku přitom nelze považovat za marginální. Vycházíme-li z předpokladu, že jedním ze základních cílů mezinárodního práva je regulace vztahů mezi státy a dalšími aktéry, pak z toho lze dovodit, že i zákaz použití síly může být, alespoň v určitých situacích, aplikovatelný rovněž vůči nestátním subjektům.²⁷

Zároveň ale možnost zahrnout nestátní aktéry do osobní působnosti zákazu užití síly zůstává v rozporu se základní (postwestfálskou) charakteristikou stávajícího systému mezinárodního práva jako práva primárně státocentrického. Z tohoto důvodu se jak státy, tak i část odborné veřejnosti kloní k tomu, že na použití síly nestátními aktéry je třeba nahlížet skrze prizma oprávněné reakce států na takové jednání. Jinými slovy, přestože se článek 2 odst. 4 Charty OSN na nestátní aktéry formálně nevztahuje, jejich jednání (tedy použití síly) přesto zakládá právní následky a může vést k reakcím zahrnujícím použití síly ze strany států. Typickým příkladem je narůstající výskyt ozbrojených nestátních aktérů a otázka použitelnosti práva na sebeobranu vůči nim.

Jak upozorňuje odborná literatura, zatímco článek 2 odst. 4 Charty OSN výslovně odkazuje na „státy“, článek 51 Charty OSN nijak nespecifikuje původ ozbrojeného útoku.²⁸ Tato skutečnost dále prohloubila roztříštěnost přístupů k celé otázce. Tradiční státocentrický přístup se snaží spojit použití síly nestátními aktéry s činností států prostřednictvím požadavku přičitatelnosti jako konstitutivního prvku odpovědnosti státu. V takovém pojetí je to stát, jemuž je jednání nestátního aktéra porušujícího zákaz použití síly přičitatelné, případně stát, který daného aktéra na svém území toleruje či podporuje.

MSD zaujal v této otázce restriktivní přístup, podle něhož musí být jednání nestátního aktéra přičitatelné určitému státu.²⁹ Tento přístup měl zásadní dopad na právní debaty týkající se použití síly proti nestátním aktérům, ale také proti státům, na jejichž území se tito aktéři nacházejí, i proti státům, jimž je jejich jednání přičítáno. Jedním z důsledků tohoto vývoje bylo formulování doktríny tzv. *unable or unwilling* (doktrína neschopnosti či neochoty státu zasáhnout proti nestátním aktérům na jeho území), která ačkoliv byla

²⁷ Srov. např. názor Jana Klabberse, který se soustředil na zhodnocení ambivalence schopnosti mezinárodního práva absorbovat nestátní aktéry. KLABBERS, J. (I Can't Get No) Recognition: Subjects Doctrine and the Emergence of Non-State Actors. In BIANCHI, A. (ed.). *Non-State Actors and International Law*. The Hague: Routledge, 2009, s. 37–43.

²⁸ Viz diskusi ve: SCHMITT, M. Responding to Transnational Terrorism under the *Ius ad Bellum*: A Normative Framework. *Naval Law Review*. 2008, Vol. 56, s. 11–14.

²⁹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. *I.C.J. Reports* 1986, s. 14, odst. 195; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment. *I.C.J. Reports* 2005, s. 168, odst. 146–147; Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment. *I.C.J. Reports* 2003, s. 161, odst. 72; Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory. Advisory Opinion. *I.C.J. Reports* 2004, s. 136, odst. 139.

uplatňována již dříve, krystalizovala po teroristických útocích na Spojené státy z 11. září 2001. Vznik této doktríny představuje příklad průsečíku mezi zákazem použití síly a výzvami, jimž čelí – konkrétně jeho aplikací na nové a dříve nepředvídané situace. Není proto překvapivé, že její uplatňování vedlo k rozsáhlým diskusím mezi státy³⁰ i v rámci odborné literatury ohledně řady normativních otázek v rámci *iuris ad bellum*.³¹ Tyto diskuse se soustředí mimo jiné na to, zda může nestátní aktér představovat původce ozbrojeného útoku ve smyslu článku 51 Charty OSN,³² zda mohou státy oprávněně použít vojenskou sílu v sebeobraně proti takovému aktérovi³³ a jaký význam má povinnost náležitá péče (*due diligence*)³⁴ teritoriálního státu, zejména v případech tzv. selhávajících států (*failing*, respektive *failed states*).³⁵

Roztržštěnost výkladu *iuris ad bellum*, a specificky i zákazu užití síly jako jeho hlavní součásti, je patrná i ve vztahu k další kategorii nestátních aktérů – regionálním mezinárodním organizacím, jejichž institucionální bezpečnostní infrastruktura, ale i odpovídající právní rámec, prošly významným vývojem.³⁶ Tento vývoj se nedotkl samotného zákazu užití síly a jeho normativního zakotvení, které je mezinárodním společenstvím široce akceptováno, ale zavalil spíše důvod k diskusím nad prosazováním zákazu, zejména pak otázce výlučného postavení Rady bezpečnosti jako orgánu, jemuž vymáhání tohoto zákazu bylo Chartou OSN svěřeno.³⁷ Právě v souvislosti s rozvojem bezpečnostních struktur a právních rámců regionálních organizací narůstají pochybnosti o výlučnosti této pravomoci, což dále přispívá k fragmentaci výkladu a aplikační praxe v oblasti zákazu použití síly.

Souhrnně lze říci, že právě nestátní aktéři – ať už na mezinárodní, nebo regionální úrovni – dnes významně přispívají k prohlubování různorodosti právních perspektiv, a to jak v rovině výkladu, tak v samotné aplikaci zákazu užití síly. Děje se tak prostřednictvím nástrojů politických, bezpečnostních i soudních.³⁸ Související fragmentace následně zasahuje konkrétní části režimu *ad bellum*, zejm. výjimky ze zákazu a v jejich rámci typicky oblast sebeobrany, která jako výjimka ze zákazu použití síly bývá některými (státy

³⁰ ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. *Setkání Arria-Formula* [online]. 27. 07. 2025. Dostupné z: https://digitallibrary.un.org/record/3905536/files/A_75_993--S_2021_247-EN.pdf.

³¹ HAQUE, A. A. The Use of Force Against Non-State Actors: All Over the Map. *Journal on the Use of Force and International Law*. 2021, Vol. 8, No. 2, s. 278–290.

³² TRAPP, K. Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?. In: WELLER, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 679–696.

³³ Viz diskusi v: O'CONNELL, M. E. – TAMS, C. J. – TLADI, D. *Self-Defence Against Non-State Actors*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

³⁴ K institutu *náležité péče* v mezinárodním právu srov. ŠTURMA, P. „Náležitá péče“ v mezinárodním právu: obecný pojem s variabilním obsahem. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 401–415.

³⁵ BARBOUR, S. A. – SALZMAN, Z. A. „The Tangled Web: The Right of Self-Defense Against Non-State Actors in the Armed Activities Case. *International Law and Politics*. 2008, Vol. 40, s. 85–87.

³⁶ Srov. čl. 4(h), Zakládající akt Africké unie; čl. 25, ECOWAS Protokol o mechanismu pro předcházení konfliktům, jejich řešení, udržování míru a bezpečnosti (1999). O této otázce bylo komplexně pojednáno ve výstupech mezinárodněprávní doktríny.

³⁷ DE WET, E. The Evolving Role of ECOWAS and the SADC in Peace Operations: A Challenge to the Primacy of the United Nations Security Council in Matters of Peace and Security? *Leiden Journal of International Law*. 2014, Vol. 27, s. 355–358, SVICEVIC, M. *The United Nations Security Council and the Authorisation of Force: Form, Character and Nature*. Oxford: Hart Publishing, 2025, s. 5–7.

³⁸ Srov. např. GRAY, C. The International Court of Justice and the Use of Force. In: TAMS, C. J. – SLOAN, J. (eds.). *The Development of International Law by the International Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 237–261; WEBB, P. Use of Force and the Emerging International Judicial System. In: BYRNES, A. – HAYASHI, M. – MICHAELSEN, C. (eds.). *International Law in the New Age of Globalization*. Leiden, Boston: Nijhoff, 2013, s. 121–143.

i nestátními aktéry) vykládána velmi široce, zatímco jinými, zejména MSD, restriktivně. Obdobná roztržistnost se objevuje i v oblasti prosazování zákazu použití síly Radou bezpečnosti. Právo na sebeobranu je v některých případech využíváno jako prostředek k obejití Rady, zatímco některé regionální organizace operují s přesvědčením, že mohou vymáhat mezinárodní právo i bez výslovného zmocnění ze strany Rady bezpečnosti. Ačkoli se takové přístupy dotýkají samotného jádra kolektivního charakteru *iuris ad bellum*, nelze říci, že by přímo zpochybňovaly samotný zákaz použití síly. Autorům není znám doposud žádný případ, kdy by došlo ze strany státu nebo nestátního aktéra k explicitnímu popření této normy. Přesto však platí, že právě nepřímé formy narušování, bude-li jich přibývat, mohou v konečném důsledku vést k erozi samotného zákazu.

1.3 Technologický vývoj a využívání kyberprostoru

Pokročilý technologický vývoj a institucionalizace kyberprostoru jako svébytné operační domény zásadně rozšiřují možnosti států vést konflikty jinými prostředky a v dosud neexistujících prostředích.³⁹ Nabízí se proto otázka, zda a do jaké míry se na tyto nové prostředky a dimenze vztahuje článek 2 odst. 4 Charty OSN.⁴⁰ Nebo zda kyberprostor představuje právní mezeru, která státům umožňuje vést válku způsobem, jenž stojí mimo rozsah působnosti zákazu použití síly. Relevanci těchto otázek podporuje fakt, že autoři Charty OSN nemohli předvídat mnoho současných technologických inovací a její znění tedy takový technologický vývoj doposud nereflektuje. Kybernetický prostor se ale zároveň stal jedním z nejvšestrannějších a nejdynamičtější se rozvíjejících prostředků umožňující vedení ozbrojeného konfliktu.

Odborná veřejnost i státy na uvedený vývoj ve značné míře reagovaly. Ačkoli je všeobecně uznáván rychlý rozvoj kybernetického prostoru, včetně kybernetických operací, a současně i skutečnost, že mezinárodní právo na tyto změny dosud plně nereagovalo, panuje dnes široká shoda na tom, že kyberprostor nepředstavuje výjimku z působnosti mezinárodního práva a neexistuje mimo jeho normativní regulační účinky. Jinými slovy, kybernetická dimenze nefunguje ve vakuu, které by bylo zcela mimo dosah mezinárodněprávní regulace. Jak bude rozvedeno níže, tento závěr nachází oporu jak v oficiálních pozicích, které státy stále častěji zaujímají ohledně aplikovatelnosti mezinárodního práva na kyberprostor, tak i v empirických a doktrinárních diskusích vedených odborníky, kteří se zaměřují na interakci mezi kyberprostorem a mezinárodním právem.

Státy v posledních letech stále častěji zveřejňují své politické pozice, v nichž se výslovně vyjadřují k aplikaci mezinárodního práva v kyberprostoru – často z různých úhlů pohledu a s nezřídka odlišnými názory. Tři z pěti stálých členů Rady bezpečnosti OSN explicitně potvrdili, že článek 2 odst. 4 Charty OSN se vztahuje i na kyberprostor.⁴¹ Podobný postoj

³⁹ Lze odkázat na opakované použití například kybernetických operací, které jsou stále častěji uznávány jako porušení zákazu použití síly: útok Stuxnet z roku 2010 proti iránskému jadernému zařízení v Natanzu, útok SolarWinds namířený proti americkým vládním agenturám a korporacím či opakované kybernetické operace Ruska proti Ukrajině.

⁴⁰ Je otázkou, zda lze tento aspekt označit za otázku místní působnosti a pokud ne, pod který aspekt působnosti ho zařadit.

⁴¹ UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. *Department of Defense Law of War Manual*. 2015, s. 1015; RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTRE DES ARMÉES. *Droit International Appliqué aux Opérations dans le Cyberspace*. 2019, s. 7–8; United Kingdom Policy Paper: UNITED KINGDOM. *Application of International Law to States' Conduct in Cyberspace: UK Statement*. 2021, odst. 4.

zastává přibližně tucet dalších států. Aplikace článku 2 odst. 4 na kybernetické operace bývá obvykle podmíněna tím, že jejich účinky způsobí smrt, zranění nebo jinou formu fyzického poškození – často definovaného jako poškození srovnatelné s tím, které může být způsobeno konvenčními (kinetickými) zbraněmi. V obdobném duchu tyto státy zároveň uvádějí, že i výjimky ze zákazu použití síly podle článku 2 odst. 4 mohou být uplatnitelné v kyberprostoru. Zásadní rozdíly mezi pozicemi států tak zpravidla nevznikají v otázce samotné normativní použitelnosti zákazu použití síly, ale spíše při posuzování složitějších aspektů fungování mezinárodního práva – včetně otázek přičitatelnosti, stanovení prahové úrovně škody či opakujících se problémů souvisejících s nestátními aktéry (zejména kybernetickými skupinami).⁴²

Převažující část doktríny mezinárodního práva se rovněž shoduje na tom, že článek 2 odst. 4 Charty OSN se vztahuje na kyberprostor stejným způsobem jako na tradiční prostředky vedení ozbrojeného konfliktu.⁴³ Argumentace se soustředí zejména na regulační funkci mezinárodního práva v kontextu zákazu užití síly a regulaci ozbrojených konfliktů, na evolutivní výklad článku 2 odst. 4 s cílem jeho aplikace na nové situace a prostředky vedení ozbrojených konfliktů, a na normativní aspekty zákazu potvrzené praxí států a *opinio juris*.⁴⁴ Zároveň však řada autorů upozorňuje na rizika spojená s přímou aplikací článku 2 odst. 4 na kyberprostor, vyjadřuje skepsi ohledně rozsahu působnosti pojmu „síla“ ve smyslu uvedeného ustanovení či poukazuje na problematičnost přičitatelnosti v kybernetickém prostředí.⁴⁵ Přes tyto výhrady však dnes nelze popřít, že téměř všeobecně panuje uznání skutečnosti, že zákaz použití síly se na kyberprostor vztahuje.

Zároveň ale odborníci z mezinárodněprávní doktríny i praxe nadále hledají vhodnou terminologii a analytický přístup pro uchopení těchto výzev. NATO a Evropská unie převzaly pojem hybridního válčení pro popis hrozeb, jimž jejich členské státy čelí.⁴⁶ Nicméně pojem hybridního válčení, stejně jako příbuzné koncepty *grey zone conflict* (konflikt v šedé zóně) a *lawfare*, postrádá terminologickou přesnost a současně je jak příliš úzký, tak příliš široký.⁴⁷ Různé instituce navíc tyto pojmy používají odlišným způsobem. Zatímco NATO zdůrazňuje především vojenský rozměr bezpečnostního prostředí a soustřeďuje se na hybridní válku, Evropská unie se zaměřuje především na nevojenské dimenze

⁴² SCHMITT, M. N. – PAAKAM, A. S. Cyberspace and the *Ius ad Bellum*: The State of Play. *International Law Studies*. 2024, Vol. 103, s. 212–220, 223–225.

⁴³ Nejvýznamnějším dílem zabývajícím se aplikací mezinárodního práva na kyberprostor zůstává práce Schmitta. Srov. SCHMITT, M. N. (ed.). *Tallinn Manual 2.0 on the International Law Applicable to Cyber Operations*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

⁴⁴ Ibidem, s. 329–330; ROSCINI, M. Cyber Operations as a Use of Force. In: TSAGOURIAS, N. – BUCHAN, R. (eds.). *Research Handbook on International Law and Cyberspace*. 2nd edition. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021, 299–304. Srov. též WAXMAN, M. C. Cyber Attacks as “Force” Under UN Charter Article 2(4). *International Legal Studies*. 2011, Vol. 87, No. 43, s. 45–46.

⁴⁵ BRUNER, T. O možnostech právní ochrany před kybernetickým útokem ze zahraničí podle mezinárodního práva veřejného. *Právník*. 2015, roč. 154, č. 4, s. 313–314; WAXMAN, M. C. Cyber-Attacks and the Use of Force: Back to the Future of Article 2(4). *Yale Journal of International Law*. 2011, Vol. 36, s. 426–430; BENATAR, M. The Use of Cyber Force: Need for Legal Justification? *Goettingen Journal of International Law*. 2009, 3, s. 380–392.

⁴⁶ NATO. *NATO 2022 Strategic Concept*. 2022 [cit. 2025-07-26]. Dostupné z: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf; EVROPSKÁ UNIE. *A Strategic Compass for Security and Defence*. 2022 [cit. 2025-07-26]. Dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.

⁴⁷ SARI, A. Legal Resilience in an Era of Grey Zone Conflicts and Hybrid Threats. *Cambridge Review of International Affairs*. 2020, Vol. 33, No. 6, s. 856.

hrozeb a preferuje pojem hybridní hrozby.⁴⁸ Rada Evropy naproti tomu přistupuje k celé problematice primárně z perspektivy ochrany lidských práv.⁴⁹ Právnická obec se tak ocitá v situaci, kdy klíčové mezinárodní organizace a političtí představitelé používají jazyk, jenž je obtížné právně kategorizovatelný, a naopak, právní pojmosloví není snadno převoditelné do bezpečnostně-politického diskurzu.

2. Evoluce mezinárodněprávního zákazu užití síly?

Výše identifikované výzvy vybízejí k úvaze nad tím, zda a popřípadě do jaké míry prochází normativní zakotvení zákazu užití síly procesem evoluce. Současně pokud takovým procesem prochází, nabízí se též otázka, jakým „směrem“, tedy zda jde o erozi či liberalizaci tohoto pravidla⁵⁰ a zda charakter a rozsah tohoto vývoje jsou natolik zásadní, že mohou ohrozit základní funkci zákazu: schopnost současného systému mezinárodního práva omezovat či předcházet použití síly způsobem, který chrání mír jako jednu ze základních hodnot mezinárodního společenství. Tento trend, jak bylo ukázáno výše, je generován a zintenzivněn společným vlivem různorodých aspektů – intenzivnějším zapojováním nestátních subjektů (teroristů či nevládních ozbrojených skupin), jež dosáhly vojenských způsobilostí srovnatelných se státy (ISIS), dále rozvojem nových technologií (kybernetické útoky, použití bezpilotních a autonomních zbraňových systémů), či příklonem států k politicky orientované (*policy-oriented*) perspektivě⁵¹ při výkladu normem *iuris ad bellum*, zohledňující a favorizující aspekty legitimacy nad formálním posuzováním souladu s existující právní úpravou.

Prvním, předběžným aspektem je, co evoluce pravidla jako termín znamená a následně za jakých podmínek může k evoluci pravidla dojít. Evoluci lze rozumět modifikací pravidla (změna formální i materiální stránky pravidla), nebo jeho odlišnou – rozšířenou, nebo naopak zúženou – interpretací (změna materiální stránky pravidla). V případě smluvních pravidel je evoluce, tedy změna pravidla po formální (znění) anebo obsahové (materiální) stránce možná dohodou smluvních stran. V případě Charty OSN by taková změna musela být v souladu s čl. 108 a 109 Charty OSN ratifikovaná alespoň dvěma třetinami smluvních stran, včetně všech stálých členů Rady bezpečnosti OSN.⁵² Corten vychází z premisy, že bez revize znění smluvního pravidla je evoluce pravidla možná pouze v mnohem méně formalistickém kontextu obvyčejových pravidel.⁵³

⁴⁸ Srov. obecně NATO. *NATO 2022 Strategic Concept*, odst. 6–19; NATO. *Warsaw Summit Communiqué* [online]. 2016, odst. 5, 71–72. Dostupné z: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm#hybrid; EVROPSKÁ UNIE. *A Strategic Compass for Security and Defence*, s. 8–18.

⁴⁹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council conclusions on a framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns* [online]. 2022, odst. 8 [cit. 2025-07-27]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/>.

⁵⁰ Pojem eroze a liberalizace mají autoři na mysli postupné změny platného rámce mezinárodního práva, které vedou k širšímu akceptování použití síly v mezinárodních (mezistátních) vztazích.

⁵¹ Srov. např. FRANCK, T. What happens now? The UN after Iraq. *American Journal of International Law*. 2003, Vol. 97, s. 607; SCHMITT, M. N. Counter-terrorism and the Use of Force in International Law. *Israel Yearbook on Human Rights*. 2002, Vol. 32, s. 53–116; REISMAN, W. M. International Legal Responses to Terrorism. *Houston Journal of International Law*. 1999, Vol. 22, No. 1, s. 3–61.

⁵² Čl. 108, 109 Charty OSN.

⁵³ CORTEN, O. Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force. In: CANNIZZARO, E. – PALCHETTI, P. *Customary International Law on the Use of Force: A Methodological Approach*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, s. 119–146 (122–123).

Lze namítnout, že do úvahy rovněž přichází evolutivní výklad daného pravidla na základě následné praxe nebo následných ujednání mezi smluvními stranami, a to v souladu s čl. 31 odst. 3 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jen VÚSP).⁵⁴ Jak ale uvádí Komise OSN pro mezinárodní právo v Návrhu závěrů k následným dohodám a následné praxi ve vztahu k výkladu smluv, konkrétně v návrhu závěru č. 7, tato metoda interpretace může v interakci s dalšími metodami výkladu přispět k vyjasnění smyslu smlouvy a vést k „zúžení, rozšíření, nebo jinému určení rozsahu možných výkladů“. ⁵⁵ Modifikace prostřednictvím výkladu však přípustná není. ⁵⁶ V této souvislosti bylo opakovaně (a správně) poukázáno na to, že i evolutivní výklad má své limity. ⁵⁷ Za nevhodnou je třeba považovat zejména situaci, pokud by status následné praxe a následných dohod byl povýšen na úroveň tradičních interpretačních metod dle článku 31 odst. 1 VÚSP, mimo jiné proto, že by takový přístup mohl vést k destabilizaci smluvního režimu a erozi jeho cíle a účelu. ⁵⁸ Kromě toho zde existuje reálné riziko, že na rozdíl od obecného pravidla výkladu podle článku 31 odst. 1 VÚSP by takovéto povýšení následné praxe a dohod vedlo ke ztotožnění výkladu se změnou, a tím i k nebezpečnému trendu, v němž by se výklad stal samostatným prostředkem změny smlouvy. ⁵⁹

Právě z důvodu uvedeného rizika platí, že norma mezinárodního práva, zejména pak norma kogentní, jakou zákaz použití síly je, vyžaduje uvědomění si specifických limitů při jejím výkladu. Výjimky ze zákazu užití síly jakožto kogentní normy typicky vyžadují restriktivní výklad. Snahy o „reinterpretaci“ jsou patrné v praxi států zejména ve vztahu k výjimkám ze zákazu, a to již po delší dobu. Opakované odkazy na preemptivní sebeobranu a výkon práva na sebeobranu vůči nestátním aktérům představují demonstrativní případy. ⁶⁰ Článek 51 byl vykládán (či reinterpretován) ve světle bezprostředních hrozeb, které jsou často prezentovány jako existenční a mnohdy pramení z činnosti nestátních aktérů. ⁶¹ Na jedné straně vede proměna povahy ozbrojených konfliktů k nutnosti znovu se zamyslet nad účelem institutu sebeobrany podle článku 51. Na straně druhé však nelze dovodit, že by právo na preemptivní sebeobranu bylo v tomto ustanovení obsaženo – neboť širší mezinárodní společenství takový výklad dosud nepřijalo. ⁶² Následná dohoda

⁵⁴ Srov. k této otázce zejm. ILC. *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties, with commentaries*. UN GA Doc. A/73/10, 2018 (dále jen Návrh závěrů 2018).

⁵⁵ Závěr 7(1) Návrhu závěrů 2018.

⁵⁶ Tento odstavec připomíná, že dohody mohou sloužit ke změně nebo úpravě smlouvy, avšak takové následné dohody podléhají článku 39 Vídeňské úmluvy z roku 1969 a je třeba je odlišovat od následných dohod podle článku 31 odst. 3 písm. a) (viz odstavec 21 komentáře k Návrhu závěrů 2018). Srov. pro zcela opačný pohled v kontextu anticipatorní sebeobrany: SCHMITT, M. N. Interpreting the Law of Self-Defence. *Articles of War* [online]. 27. 6. 2025 [cit. 2025-07-27]. Dostupné z: <https://lieber.westpoint.edu/interpreting-law-self-defense/>.

⁵⁷ Srov. např. STEJSKAL, P. *The Application of Foreign Investment Protection in Times of Armed Conflict*. Cham: Palgrave Macmillan, 2025, s. 159–216.

⁵⁸ Čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. TLADI, D. Is the International Law Commission Elevating Subsequent Agreements and Subsequent Practice?. *EJIL:Talk!* [online]. 30. 08. 2018. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/is-the-international-law-commission-elevating-subsequent-agreements-and-subsequent-practice/>.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ K otázce terminologie a rozlišování mezi preemptivní a preventivní sebeobranou srov. BÍLKOVÁ, V. Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae*. 2005, roč. 3, s. 80. Srov. též GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, s. 207.

⁶¹ Viz nedávný příklad USA, které se odvolávají na výkon práva na sebeobranu proti Íránu a jeho spojencům: Dopis ze dne 27. června 2025 od chargé d'affaires a.i. mise Spojených států při OSN adresovaný předsedovi Rady bezpečnosti [online]. 27. 07. 2025. Dostupné z: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n25/173/34/pdf/n2517334.pdf>.

⁶² RUY, T. *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter: Evolutions in Customary Law and Practice*. Cambridge:

i praxe při aplikaci článku 51 mohou sloužit jako interpretační prostředky, nikoli však jako nástroje jeho modifikace.

Jako o jednom z možných způsobů změny pravidla zákazu použití síly lze uvažovat o jeho modifikaci na úrovni mezinárodního obyčejového práva, která by mohla následně vést i k derogaci odpovídajícího smluvního pravidla obsaženého v článku 2 odst. 4 Charty OSN. V takovém případě však vyvstává otázka, zda by skutečně šlo o změnu samotného pravidla, nebo spíše jen o rozšíření, případně zúžení jeho rozsahu působnosti. Uvažovat přitom lze o limitech takové možné změny, které jsou do značné míry dány povahou mezinárodních smluv, a tedy především jejich písemnou formou a stabilitou textu. Je však skutečností, že změna zákazu použití síly v jeho obyčejové podobě (s potenciálním důsledkem i pro pravidlo smluvní povahy) je v mezinárodním právu teoreticky přípustná. Klíčovým aspektem v tomto ohledu je ovšem státní praxe. Pro posouzení, zda skutečně dochází k evoluci pravidla, však není rozhodující samotná legalita určitého chování *per se*, nýbrž především oficiální prohlášení, komentáře a vysvětlení, které dotčený stát ve vztahu ke svému jednání poskytuje.⁶³ Tuto skutečnost potvrzuje i stanovisko MSD ve věci *Nikaragua*, kde soud uvedl, že: „pokud Stát jedná způsobem *prima facie* nesouladným s uznávaným pravidlem, ale své chování brání dovoláním se výjimek či ospravedlnění obsažených v pravidlu samotném, pak [...] významem takového přístupu je spíše potvrdit než oslabit toto pravidlo.“⁶⁴ Modifikaci obyčejového pravidla MSD připouští tehdy, pokud „odkazování se Státu na nové pravidlo nebo výjimku z principu, ke které neexistují žádné precedenty, může, pokud v principu sdíleno i jinými Státy, mířit k modifikaci obyčejového mezinárodního práva“.⁶⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že změna pravidla zákazu použití síly prostřednictvím a v podobě jeho obyčejové formy není vyloučena, musí však být podložena dostatečně ustálenou, konzistentní a opakovanou praxí států, doprovázenou *opinio iure*. Rozhodující není jen to, zda státy jednájí v rozporu s existujícím pravidlem, ale jak své jednání interpretují a zda tím dávají najevo vůli vytvořit, měnit nebo opustit určitý obyčejový standard. Bez této kvalifikované praxe a bez odpovídajícího přesvědčení o právní závaznosti nelze hovořit o skutečné evoluci mezinárodního obyčejového práva v oblasti užití síly.

Následující otázkou je, jaké podmínky musí splňovat státní praxe, aby bylo možné hovořit o evoluci nového pravidla. *Corten* v této souvislosti vymezuje dvě základní podmínky: zaprvé, zda dotčený stát musí skutečně vznést tvrzení o vzniku nového pravidla, a tím současně deklarovat, že došlo k modifikaci stávající normy; zadruhé, zda existence nového pravidla musí být ostatními státy přijata.⁶⁶ První podmínka tedy předpokládá formulaci tvrzení normativní povahy, které musí být doprovázeno úmyslem pravidlo změnit, nikoli pouze potvrdit jeho existenci. Druhá podmínka pak spočívá v přijetí této tvrzené

Cambridge University Press, 2010, s. 526. Viz také GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, s. 253–256 v kontextu invaze do Iráku.

⁶³ Stejný názor sdílají Gray a Corten. Viz GRAY, C. *International Law and the Use of Force*, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 7; CORTEN, O. Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force. In: CANNIZZARO, E. – PALCHETTI, P. *Customary International Law on the Use of Force: A Methodological Approach*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, s. 119–146 (121).

⁶⁴ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment. *I.C.J. Reports* 1986, s. 14, odst. 186.

⁶⁵ Orig. “Reliance by a State on a novel right or an unprecedented exception to a principle might, if shared in principle by other States, tend towards a modification of customary international law.” (ibidem, s. 108–109, odst. 207).

⁶⁶ CORTEN, C. *Breach and Evolution of Customary International Law on the Use of Force*, s. 121–122.

změny pravidla mezinárodním společenstvím jako celkem.⁶⁷ Nutnost přijetí mezinárodním společenstvím jako celkem vyplývá nejen z charakteru normy jako normy obyčejového práva, jehož existence je (s výjimkou bilaterálního obyčej) podmíněná obecností a rozšířeností obyčejotvorné praxe, ale také z charakteru zákazu užití síly jako kogentní normy, jak lze konečně dovodit i z čl. 53 VÚSP. Lze tak konstatovat, že už samotný normativní charakter zákazu užití síly (zejména jeho charakter jako normy kogentní) vytváří systémově vyšší nároky na jeho případnou modifikaci či náhradu.

V praxi lze nalézt případy, kdy státy v různých obdobích formulovaly stanoviska, která lze interpretovat jako pokus o modifikaci *iuris ad bellum*, a to zejména prostřednictvím argumentace směřující k rozšíření rozsahu stávajících výjimek, případně i obhajobou výjimek, které nejsou zakotveny v Chartě OSN. Postoje ostatních států k takto formulovaným stanoviskům však byly zpravidla spíše odmítavé.⁶⁸ Lze proto argumentovat, že ani rozšířený výklad stávajících výjimek, ani vytvoření nových výjimek nelze považovat za takové, které by byly mezinárodním společenstvím států skutečně akceptovány. Tento závěr se ale týká výjimek ze zákazu užití síly. Pokud jde o samotný zákaz užití síly a hrozby silou dle čl. 2 odst. 4 Charty OSN, v současnosti neexistuje převládající názor v praxi nebo doktríně mezinárodního práva, který by argumentoval ve prospěch evoluce či modifikace zákazu, a to navzdory významným výzvám, kterým tato norma mezinárodního práva čelí.

Závěr

Režim *iuris ad bellum* zůstává základním pilířem mezinárodního práva. Současná kodifikace zákazu použití síly (článek 2 odst. 4 Charty OSN) a mechanismy jeho prosazování, společně s jeho zakotvením v mezinárodním obyčejovém právu, odrážejí jeho význam jakožto hodnoty sdílené mezinárodním společenstvím. Zároveň je však nemožné si představit, že takto zásadní a univerzálně uznávaná hodnota, včetně jejích důsledků pro mezinárodní společenství, zejména pokud jde o omezení práva států používat ozbrojenou sílu, by nebyla vystavena výzvám. Tyto výzvy jsou dlouhodobé i různorodé co do charakteru a zdroje. Vnitřní napětí mezi normou a chováním států dokládá časté jednostranné použití síly, narůstající tendence ke zpochybňování *iuris ad bellum* prostřednictvím různorodých výkladů, ale i reakce ze strany států, které tyto tendence vyvažují a potvrzují trvající platnost a použitelnost zákazu použití síly i širšího rámce *iuris ad bellum*.⁶⁹

Přes rostoucí množství výzev, kterým zákaz užití síly jako součást režimu *iuris ad bellum* čelí, a navzdory rostoucí roztříštěnosti právní argumentace a metodologických přístupů ze strany států i doktríny mezinárodního práva, zůstává zákaz použití síly mezi státy normou mezinárodního práva, která si uchovává jak právní platnost, tak i vysokou míru akceptace. Mezinárodní společenství i nadále konsenzuálně akceptuje obecnou závaznost článku 2 odst. 4 Charty OSN i pravidel obyčejového práva. Současně však nelze přehlížet

⁶⁷ Ibidem, s. 122–123, 130.

⁶⁸ BRUNNÉE, J. – TOOPE, S. J. Self-Defence Against Non-State Actors: Are Powerful States Willing but Unable to Change International Law? *International and Comparative Law Quarterly*. 2018, Vol. 67, s. 264, 273–277, 285–286.

⁶⁹ MELLING, G. Has Russia Killed Article 2(4)? Evaluating the Effectiveness of the Prohibition of the Use of Force in the Conduct of International Affairs. *San Diego International Law Journal*. 2024, Vol. 25, No. 1, s. 19–21; FAIX M. – SVICEVIC, M. International Law and the Regulation of Resort to Force. *Review of Central and East European Law*. 2025, Vol. 50, s. 3–4.

rostoucí tendenci států interpretovat další integrální část režimu *iuris ad bellum*, zejména výjimky ze zákazu použití síly (a v rámci výjimek zejména sebeobranu), způsobem, který směřuje k rozvolňování jejich dosavadního obsahu a funkce *iuris ad bellum*. Právě v této oblasti je v doktríně mezinárodního práva patrná metodologická pluralita, která zásadně ovlivňuje výklad a aplikaci relevantních norem. Rozdíly v přístupech států a doktríny následně vytvářejí prostor pro odlišné závěry ohledně legality konkrétních případů použití síly.

Navzdory uvedenému však neexistují dostatečné důkazy, které by nasvědčovaly tomu, že by současný rámec *iuris ad bellum* prošel zásadní změnou ve vztahu k zákazu užití síly. Lze tedy tvrdit, že nedošlo k žádné formální novelizaci Charty OSN, žádný radikální ani extenzivní výklad čl. 2 odst. 4 Charty OSN nezměnil obsah této normy a nedošlo ani k evoluci příslušné normy mezinárodního obyčejového práva. Případy praxe států, které by bylo možné interpretovat jako pokus o modifikaci, směřují do velké míry k rozšíření rozsahu stávajících výjimek, případně i obhajobě výjimek, které nejsou zakotveny v Chartě OSN. Nelze tak tvrdit, že by došlo k právní erozi či faktické derogaci samotného zákazu použití síly. Naopak, přetrvávající apel států na rámec Charty OSN, odmítání nových výjimek mimo její ustanovení a opakované potvrzování základních zásad (například v rozhodovací praxi MSD), svědčí o trvalé odolnosti tohoto režimu. Tento závěr podporuje i odborná literatura, která stále považuje režim *ius ad bellum* za jeden z pilířů mezinárodního právního řádu.

I když do budoucna nelze předpovídat, jakým způsobem se zákaz užití síly vypořádá se současnou zhoršující se geopolitickou situací, která přináší i narůstající počet porušení čl. 2 odst. 4 Charty OSN v podobě individuálních užití síly nespádajících pod nesporné výjimky, lze očekávat pokračující snahu některých států o redefinici výjimek či přijetí flexibilnějších konceptů, jako je například doktrína *unable or unwilling*. Právní odolnost (*legal resilience*) režimu *iuris ad bellum* tak spočívá nejen v jeho formálním normativním zakotvení, ale také ve schopnosti reagovat na nové formy hrozeb a adaptovat se na měnící se geopolitickou realitu, aniž by došlo k jeho podstatnému oslabení. Zda však tato odolnost obstojí i tváří v tvář narůstajícím a čím dál sofistikovanějším výzvám, zůstává otázkou. Co je však jisté, je potřeba trvalé bdělosti vůči režimu *iuris ad bellum*, která je nezbytná pro zachování jeho platnosti a aplikovatelnosti jakožto garanta stability mezinárodního právního řádu. Bez této bdělosti je jeho postupná eroze předvídatelným důsledkem. Vzhledem k osmdesáti letům existence Charty OSN představuje současný režim zákazu užití síly a hrozby silou kolektivní hodnotové vyjádření mezinárodního společenství a zároveň kolektivní odpovědnost za zajištění jeho další životaschopnosti.

Právo států na sebeobranu podle Charty OSN ve víru reálné politiky

Jiří Malenovský*

Abstrakt: Právo na individuální i kolektivní sebeobranu upravuje článek 51 Charty. Je součástí kapitoly VII a integruje preexistující „přirozené“ právo s procesními pravidly pro fungování systému kolektivní bezpečnosti. Článek 51 preexistující právo uznává a zajišťuje mu autonomii. Chrání členy OSN před poruchami v chodu Rady bezpečnosti, způsobenými vetem stálého člena Rady bezpečnosti. Přirozené právo na sebeobranu bylo inkorporováno do Charty ve formě obecné zásady právní, na základě analogie s vnitrostátním právem. Tato zásada se mohla v mezinárodním právu uplatnit až poté, když Briand–Kellogův pakt zakázal vedení válek. Právo na sebeobranu aktivuje neodůvodněný, protiprávní a reálný ozbrojený útok jiného státu. Odpověď na něj musí být nezbytná a přiměřená. Nedojde-li k ozbrojenému útoku, právo na sebeobranu se neuplatní. Článek 51 se ale použije i proti bezprostředně hrozícímu útoku. Rozdíl mezi individuální a kolektivní sebeobranou nemění nic na jediné podstatě práva na sebeobranu. Má ale vliv na organizaci jeho výkonu. Příklady kolektivní sebeobrany je málo. Státy se totiž vyhýbají účasti v mezinárodních ozbrojených konfliktech a své zájmy chrání jen dodávkami zbraní a munice jedné z válčících stran. Nejsou tak z pohledu *ius in bello* neutrálními státy, nýbrž tzv. neválčícími mocnostmi. Mezinárodní právo ale tomuto postavení nepřidělilo dosud žádný specifický obsah, čehož ve svůj prospěch využívá agresorský stát.

Klíčová slova: mezinárodní právo, Charta OSN, článek 51, právo státu na sebeobranu, obecná zásada právní, předstižná sebeobrana, kolektivní sebeobrana.

Úvodem

Jedno z často citovaných ustanovení Charty OSN (dále jen „Charta“) se týká práva států na sebeobranu. Figuruje v článku 51. V českém oficiálním překladu Charty¹ zní takto: *„Dojde-li k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic v této chartě není na překážku přirozenému právu na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Opatření, učiněná členy při výkonu tohoto práva sebeobran, oznámí se ihned Radě bezpečnosti a nedotýkají se nikterak touto chartou stanovené pravomoci a odpovědnosti Rady bezpečnosti, aby kdykoli podnikla takovou akci, kterou považuje za potřebnou k zachování nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.“*

Výklad článku 51 není jednoznačný a rozděluje právní vědomí mezinárodního společenství. Aplikaci článku provází nekonzistentnost, ba až bezradnost. Nejnověji o tom svědčí letošní izraelský a posléze i severoamerický ozbrojený zásah na iránském území, provedený průraznou municí určenou k ničení podzemních cílů. Směřoval hlavně proti zařízením na vysokoprocenní obohacování uranu, prováděné pravděpodobně pro vojenské účely. Došlo k němu v červnu, právě osmdesát let po konání konference v San Francisku, na níž „Spojené národy“ projednaly a schválily návrh Charty.

Stálý představitel Izraele v OSN při té příležitosti prohlásil, že operace v Íránu představovala akt „národní sebezáchovy“, uskutečněný na obranu proti hrozbě ze strany státu,

* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno.

¹ Č. 30/1947 Sb.

který nepokrytý usiluje o zničení Izraele. Jeho stát byl nucen zasáhnout nikoli proto, že by si to přál, ale proto, že neměl na vybranou. Stálý představitel Íránu označil naopak izraelský zásah za agresi a závažné porušení mezinárodního práva, zvláště Charty. Vojenskou odpověď na izraelskou operaci označil za výkon přirozeného práva Íránu na sebeobranu, zaručeného článkem 51 Charty. Připomněl, že Írán vyzval Radu bezpečnosti k okamžitým rozhodným opatřením, a vyslovil nespokojenost nad tím, že oslovený orgán zůstal přesto nečinný.²

Rozpolcenost mezinárodního společenství i jistá bezradnost, jak s článkem 51 zacházet, vybízí k jeho inventuře a tím ke snížení nejistot v oblasti, kterou charakterizují nebezpečí spojená s používáním ozbrojené síly v dnešním neklidném světě.

1. „Geopolitickým inženýrstvím“ k věčnému míru?

Hned úvodní věta textu Charty se k nebezpečí ozbrojených konfliktů vyslovuje s plnou rozhodností i s neskryvanými emocemi: „*My, lid Spojených národů, jsouce odhodláni uchránit budoucí pokolení metly války, která dvakrát za našeho života přinesla lidstvu nevyšlovné strasti*“. Citovaná proklamace má na mysli obě světové války, je však současně projektována do budoucna. Chce prostě zabránit válkám. Jinými slovy, smluvní státy si přejí věčný mír. Je pravda, že dnešní ani bezprostředně předcházející pokolení hrůzy světové války nezažila, nicméně jinak se ambiciózní cíl stanovený před osmdesáti lety naplnit nepodařilo. OSN lidstvo od metly válek a ozbrojených konfliktů nejen neuchránila, ale mnohdy nedokázala vzniklé konflikty ukončit ani utlumit. Připomeňme opakované vlny násilí v Palestině a na Blízkém východě, jež provázejí OSN od jejího vzniku, nebo úpornou krvavou válku na Ukrajině, jejíž mírové řešení stále není na dohled.

Tvůrci Charty měli na paměti válečné zkušenosti lidstva i jejich mírová zúročení. Mohli tedy využít různé historické vzory. Pohlíželi na ně ale spíše jako na kontrapunkt svého mírového úsilí. To platí i o mírovém uspořádání po první světové válce, jež narýsovaly pařížské mírové smlouvy. Jejich formální součástí byl i Pakt Společnosti národů. V důsledku závažných porušování mírových smluv se logicky do fatálních problémů propadla i sama Společnost národů (dále i „SN“). Z této negativní zkušenosti byl vyvozen závěr, že OSN musí vzniknout mimo systém poválečných smluv.

Pakt SN rozpracoval v nemalé míře ideje, které Evropě i světu předepsal americký prezident W. Wilson, renomovaný profesor konstitucionalista. Ctil svobodu a rovnost všech národů. Hlas žádného z nich neměl tudíž být ve Společnosti národů umenšován ani umlčován. Plodem rovnosti se staly princip jednomyslnosti členů v hlasování orgánů SN i pouze doporučující, koordinační povaha jejích rozhodnutí. Pakt SN zkrátka neobnovil vzorce chování koncertu velmocí, které ovládaly svět před první světovou válkou. Jako základní hodnotu převzal Pakt pojem právního řádu a učinil z něj základní stavební kámen, na němž a podle něj se mají budovat vztahy mezi státy. Respekt k mezinárodnímu právu se stal klíčem k zásadě řešení mezinárodních sporů pokojnými prostředky a potažmo k mezinárodnímu míru (*paix par le droit*).

Charta zásadu pokojného řešení mezinárodních sporů nezavrhl. Rozvinula ji v kapitole VI. Dala ji však do služeb ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti. Specifickou pozornost proto věnuje jen mezinárodním sporům, jejichž „*trvání by mohlo ohrozit udržení*

² Srov. dok. Rady bezpečnosti S/2025/387 z 16. června 2025.

mezinárodního míru a bezpečnosti“ (čl. 33). Syntézu všeho představuje nový systém kolektivní bezpečnosti, jehož fungování načrtla kapitola VII a jenž se měl stát „vlajkovou lodí“ Charty. Ve snaze o pevnost konstrukce celého systému umístili tvůrci Charty do čela kapitoly VII ustanovení o kvalifikování situací, jež jsou z hlediska míru a bezpečnosti závadné (článek 39). Následují režim zatímních opatření, která mají předejít zhoršování takových situací (článek 40), poté režim opatření definitivních, a to jak bez použití, tak s použitím ozbrojené síly, (články 41–42), posléze nástroje použitelné při provádění schválených opatření (články 43–45), a konečně úprava postupů při jejich zvládnutí (články 46–49). Kapitole VII završují ustanovení o zmírňování negativních dopadů opatření pro provádějící státy (článek 50) a o právu států na sebeobranu, která svou decentralizovanou povahou tvoří protipól centralizovaného systému kolektivní bezpečnosti (článek 51).³

Systém kolektivní bezpečnosti má zajistit rovný přístup všech členů OSN k vlastní bezpečnosti. Státy sice za vlastní bezpečnost nadále odpovídají, v případě újmy na ní je však připravena zakročit celá organizace. Společná akce kompenzuje faktickou nerovnost v možnostech různých států se o svou bezpečnost efektivně postarat.⁴ Orgánem, který je povolán k tomu, systém kolektivní bezpečnosti v OSN „provozovat“, je Rada bezpečnosti, jež nese podle Charty „základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti“ (článek 24[1]).

Třebaže Charta stojí na nových základech, inspirovala se v dílčích ohledech Paktem Společnosti národů. Obě smlouvy zřídily operativní orgán, který je oprávněn neprodleně řešit naléhavé otázky ohrožení míru a disponuje zvláštními funkcemi. Jak v Radě, tak i v Radě bezpečnosti zasedají velmoci, jejichž reálná síla v mezinárodních vztazích je předurčila k postavení garantů aktuálního mírového uspořádání. Z toho důvodu jsou v obou případech vybaveny trvalým členstvím v klíčovém orgánu. Rada bezpečnosti však utváří svá rozhodnutí razantněji, většinovým hlasováním, a některá její opatření určená na ochranu mezinárodního míru a bezpečnosti vykazují závazné účinky. Navzdory tomuto dílčímu novátorskému aspektu vzbuzují některá důležitá ustanovení Charty rozpaky.

Efektivita působení států v mezinárodních vztazích závisí mimo jiné na jeho síle, která má dynamickou povahu. Relativní význam síly konkrétních států se proto v čase mění. Pakt SN zohlednil tento elementární poznatek tak, že v pozici stálých členů Rady připustil fluktuaci. K obměnám v jejím složení docházelo demokratickým hlasováním v plenárním orgánu SN – Shromáždění (článek 4 [2]). Naopak Charta ke změnám v silových a mocenských poměrech v čase nepřihlíží. Postavení stálých členů jednou provždy svěřila jmenovitě vítězům druhé světové války, bez ohledu na to, jak se jejich síla i moc v mezinárodním společenství s dobou vyvíjí a jak se v mezinárodních vztazích i v OSN chovají. „Věčná sázka“ Spojených národů na Sovětský svaz a jeho pokračovatele Ruskou federaci nevyšla. Dokumentuje to například hlasování Valného shromáždění OSN o rezoluci z 2. března 2022, která drtivou většinou – 141 hlasem pro – nejen Rusko odsoudila jako agresora, jenž v rozporu s Chartou napadl Ukrajinu, ale dovolila členským státům podniknout proti němu individuální i kolektivní opatření.⁵

³ SOREL, J.-M. L'élargissement de la notion de menace contre la paix. In: *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*. Société française pour le droit international (SFDI). Colloque de Rennes, Paris: A. Pedone, 1995, s. 9.

⁴ Ibidem, s. 17.

⁵ A/ES-11/L.1. Srov. podrobněji SOREL, J.-M. Guerre en Ukraine: le système des Nations Unies sous tension. *Annuaire français de droit international (AFDI)*. 2022, Vol. 68, s. 258–259.

Text Paktu SN navrhly demokratické velmoci, v čele se Spojenými státy. Nepřekvapí proto, že Pakt obsahuje pravidla potvrzující zásadu, podle níž nikdo nemá být soudcem ve vlastní věci (*nemo iudex in re sua*). Článek 15 [6] stanovil, že při hlasování v Radě se nepřihlíží k hlasům států ve sporu, který Rada projednává. Také při rozhodování v Radě o vyloučení člena ze Společnosti národů platilo, že člen může být vyloučen usnesením všech „ostatních členů“, kteří jsou zastoupeni v Radě (článek 16 [4]). Nezpůsobitelnost viníka hlasovat umožnila v roce 1939 vyloučit Sovětský svaz ze SN coby stálého člena Rady, když se dopustil agrese proti Finsku.⁶

Charta se namísto toho vydala na cestu „geopolitického inženýrství“. Jeho symbolem se stala úprava hlasování v Radě bezpečnosti. V neprospěch principu svrchované rovnosti členů OSN podminila platnost neprocedurálních rozhodnutí Rady bezpečnosti dosažením jednomyslnosti velmocí, tj. výslovným nebo alespoň implicitním souhlasem všech svých stálých členů. Rubem jednomyslnosti se stalo „právo“ veta velmocí. Předběžně se na něm dohodly USA, Spojené království i SSSR na konferenci v Dumbarton Oaks už v roce 1944. Argumentovaly, že jako velké státy, zvláště odpovědné za udržení míru, by nemohly převzít závazky z mezinárodní smlouvy, jejíž plnění by se vymykalo jejich suverénní kontrole. Svou představu o nezbytnosti veta pak společně prosadily na zakládající konferenci v San Francisku.⁷

Strnulý obraz mezinárodního společenství na konci druhé světové války, zachovaný na věčnost v Chartě, si s postupem času žádá korekci. Jednotlivé státy se pokoušejí poopravit jej zapojením do některých globálních institucí, byť těm se vesměs nedostávají srovnatelné formální kompetence. Působí v nich velmoci, nezohledněné z různých důvodů Chartou, mezi nimi poražení ve druhé světové válce Německo, Japonsko, Itálie nebo také později založená Evropská unie. K takovým neformálním fórum patří G7, dříve G8. Z ní bylo Rusko vytěsněno, když obdobná operace je právně neproveditelná v OSN, neboť vyloučení z OSN předpokládá doporučení Rady bezpečnosti (článek 6), a tedy nemyslitelný souhlas samotného Ruska. Jiné, tzv. emergentní velmoci (v čele s Indií a Brazílií), se sdružily v konkurenčním fóru BRICS, spolu s Čínou a Ruskem.

Civilizační a civilizující zásada, již využila pro svou činnost Společnost národů, v Chartě z velké části chybí, neboť Sovětský svaz nehodlal svou politickou volnost obětovat zbytečným „spravedlivým“ ohledům. Odmítl proto již v roce 1944 americko-britský návrh, podle něžž neměl (kterýkoli) člen Rady bezpečnosti hlasovat v případě, byl-li sám obviněn z ozbrojeného útoku.⁸ Vyjednávání mezi vítězi nakonec vyústila v kompromisní úpravu dohodnutou v únoru 1945 na jaltské konferenci. Podle ní se při hlasování podle kapitoly VI (Pokojně řešení sporů) „zdrží strana ve sporu hlasování“, přičemž povinnost zdržet se byla uložena stálým i nestálým členům (článek 27 [3]). Pro sovětský odpor se povinná abstinence naopak nevztahovala na hlasování podle kapitoly VII (akce Rady bezpečnosti), tedy v případech návrhů na donucovací opatření. Viděno s odstupem, SSSR neustoupil

⁶ Podrobněji srov. GROSS, L. Was the Soviet Union Expelled from the League of Nations? *American Journal of International Law (AJIL)*. 1945, Vol. 39, s. 40–42.

⁷ Původním iniciátorem patrně byla vláda USA, která si podmínkou veta chtěla pojistit přízeň nedůvěřivého Senátu Kongresu. Ten již po první světové válce kritizoval Pakt SN z důvodu, že se jeho plnění vymyká kontrole USA, a odmítl proto dát souhlas k jeho ratifikaci.

⁸ WRIGHT, H. The Dumbarton Oaks Proposals and the League of Nations Covenant, Senate Document, No. 33, 1945, s. 12. Citováno in: KUČERA, B. *Charta Spojených národů*. Praha: Melantrich, 1945, s. 119.

v dobré víře. V osmdesátileté hlasovací praxi se ani on, ani pokračovatelské Rusko povinností podle článku 27 [3] Charty nikdy nepodřídily. Jasně to ilustruje chování Ruské federace při hlasování o návrhu rezoluce Rady bezpečnosti z 15. března 2014 o protiprávnosti referenda uskutečněného na Krymu. Návrh věcně nepatřil do kapitoly VII, a přesto jej Rusko vetovalo.⁹

Někteří stálí členové Rady bezpečnosti uplatňují veto extenzivním způsobem. Používají je jak ve svém vlastním zájmu, tak ve prospěch svých politických *protégés* (Spojené státy tradičně chrání Izrael, Ruská federace nyní např. Severní Koreu). Protekcionistická praxe přispěla k upevňování zón politického vlivu i regionální hegemonie, jež jsou sotva slučitelné se zásadami svrchované rovnosti a nevměšování. Používání veta v Radě bezpečnosti neutralizuje nástroje kolektivní bezpečnosti a ruší její činnost. Členské státy byly s riziky paralýzy Rady bezpečnosti konfrontovány od počátků existence OSN a částečně je obešly zavedením subsidiárního, substitučního mechanismu. V situacích nečinnosti Rady bezpečnosti, vyvolaných vetem stálého člena, vstupuje do procesu ochrany mezinárodního míru a bezpečnosti Valné shromáždění, ačkoli nedisponuje závaznými rozhodovacími kompetencemi.¹⁰

Hlavní důvod, který měl v San Francisku přesvědčit ostatní státy o nezbytnosti veta v Radě bezpečnosti, byl spatřován v existenci zvláštních povinností, které Charta uložila velmocím při provádění donucovacích opatření a velení vojenských útvarů, zasahujících jménem OSN (článek 43 a další). Příslušný orgán – Vojenský štábní výbor – složený z vrcholných vojenských činitelů stálých členů Rady bezpečnosti – však nikdy nevznikl a jiné, zřetele hodné smluvní povinnosti k tíži velmocí nejsou. Ostatně v důsledku popsaneého degenerativního vývoje se kapitola VII uplatňuje v praxi jen částečně (s vyloučením článků 43 a následujících), což podlamuje efektivitu donucovacích postupů.

S ohledem na to nelze veto stálých členů Rady bezpečnosti považovat za nástroj spravedlivě vyvažující zvýšenou odpovědnost velmocí za udržování a obnovu mezinárodního míru a bezpečnosti. Je přiléhavější veto chápat jako asymetrickou *výsadu* nejednou používanou proti cílům OSN. V její členské základně přetrvává hořký pocit, že výsada veta zasahuje do chodu Rady bezpečnosti vysoce problematicky, a převládá mínění, že je žádoucí revize Charty v tomto ohledu. Nicméně článek 109 [2] Charty stanoví, že jakékoli změny Charty se stanou účinnými až tehdy, když je ratifikují mimo jiné všichni stálí členové Rady bezpečnosti, což staví případné revizi nepřekonatelnou „ústavní“ překážku.

Dvousečný prvek představuje i orientace Charty na *mír*, neboť jeho ochrany má být dosahováno *bez tradičních právních instrumentů*. Charta totiž nepřímou odmítla představy signatářů Paktu SN o zásadní úloze práva při udržování i obnově mezinárodního míru (*paix par le droit*). Nabídla, řečeno s nadsázkou A. Pelleta, svým způsobem „mír proti právu“ (*paix contre le droit*). A. Pellet upozorňuje na to, že Charta odkazy na „právo“ (*law*) ve svém textu viditelně šetří: toto slovo se v ní objevuje toliko třikrát (ve 3. odstavci preambule, v článku 1 [1] a článku 13). Je přesvědčen o tom, že autoři Charty dávali přednost

⁹ MALENOVSKÝ, J. Poznámky k mezinárodněprávním aspektům projednání otázky Krymu v OSN. *Mezinárodní vztahy*. 2015, č. 3, s. 24–40.

¹⁰ Srov. rezoluci Valného shromáždění č. 377 (V) z 3. 11. 1950 nazvanou „Spojení pro mír“ či „Acheson“, jejíž podstatná přidaná hodnota spočívá v tom, že Valné shromáždění přebírá namísto ochromené Rady bezpečnosti podle článku 39 Charty odpovědnost za posouzení nebezpečné situace. Svou kvalifikaci otevírá cestu k nápravným opatřením členských států i jiných orgánů OSN. Srov. např. HAUPAIS, N. De quelques conséquences institutionnelles de la guerre en Ukraine. *Revue générale du droit international public (RGDIP)*. 2023, No. 1, s. 60–62.

ochraně míru před striktním dodržováním práva.¹¹ O opodstatněnosti jeho profesionální skepse svědčí skutečnost, že hlavními pojmy, které Charta v kapitole VII používá, jsou „ohrožení míru“ a „porušení míru“, nikoli jednoznačná mezinárodněprávní terminologie. Zásadně tak není relevantní, jestli dotčený člen OSN svým jednáním porušil mezinárodní právo, nýbrž to, zda jím ohrozil nebo porušil mír. Právní kvalifikace sporného chování státu se ponechává Mezinárodnímu soudnímu dvoru (MSD), ten však – jak známo – nedisponuje obligatorní jurisdikcí, a tak mnohá závažná chování mezinárodněprávnímu testu před soudem prostě uniknou.

V daných souvislostech je vhodné také poznamenat, že politicky nesporně nejdůležitější ustanovení Charty zakazuje používat sílu a hrozbu silou (článek 2 [4]). Jeho ústředním prvkem je faktický jev – *síla*. Tím zůstává přesný mezinárodněprávní rozměr celé zásady natrvalo rozostřen. Oproti tomu předválečný Briand–Kelloggův pakt byl konzervativnější. Zakazoval „válku“, tedy fenomén, jenž byl v tehdejším mezinárodním právu solidně regulován pomocí rozsáhlého odvětví válečného práva.

2. Postavení článku 51 ve struktuře Charty OSN

Učebnice mezinárodního práva obvykle označují právo států na sebeobranu za jednu ze dvou výjimek ze zákazu použití síly s tím, že tu druhou tvoří ozbrojené zásahy, o nichž rozhodla Rada bezpečnosti při využívání mechanismů kolektivní bezpečnosti.

Viděno takto, článek 51 nachází svůj smysl ve vazbě se zásadou zákazu síly i její hrozby v článku 2 [4] Charty. Důraz na těsný vztah mezi zásadou a výjimkami z ní odpovídá běžným akademickým schématům právního myšlení i fungování právních systémů. Neproblematicky vysvětluje místo práva na sebeobranu ve struktuře Charty a podporuje tradované tvrzení, že jako výjimka musí být vykládána restriktivně.¹²

Ačkoli je představa zásady a výjimek z ní obecně korektní, mívá se nejen s některými relevantními skutečnostmi, ale i s *travaux préparatoires*. Historicky vzato je právo států na sebeobranu starší než zákaz síly v mezinárodním právu a teze, že starší „výjimku“ determinuje novější pravidlo, je zvláštní.¹³ Schéma výjimky ze zásady nepotvrzuje ostatně ani znění článku 51. Jeho text totiž právu na sebeobranu poskytuje nedotknutelnost („*nic v této Chartě není na překážku [...] právu na [...] sebeobranu*“).¹⁴ Tezi o výjimce nekonvenuje *prima facie* ani zvolená systematika Charty. Zásada zákazu použití síly a její hrozby figuruje v kapitole II Charty a případnou existenci nějakých výjimek výslovně nezmiňuje. Právo na sebeobranu naopak spoluutváří soubor koherentních ustanovení v kapitole VII, jež pojednává o akcích při ohrožení i porušení míru a útočných činech. Právě zařazení práva na sebeobranu do kapitoly VII je přitom významné.¹⁵

¹¹ PELLET, A. Notes sur les problèmes posés par le principe de l'interdiction du recours à la force armée en cas de carence du Conseil de sécurité. In: PELLET, A. *Le droit international entre souveraineté et communauté*. Paris: Pedone, 2014, s. 234–237.

¹² CHRISTAKIS, T. Existe-il un droit de légitime défense en cas de simple „menace“? Une réponse au „groupe de personnalités de haut niveau“ de l'ONU. In: *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*. SFDI, Journée franco-tunisienne. Paris: Pedone, 2005, s. 209.

¹³ BUCHAN, R. Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence. *International and Comparative Law Quarterly* (ICLQ). 2023, Vol. 72, s. 10–11.

¹⁴ Srov. i ALDER, M. C. *The Inherent Right of Self-Defence in International Law*. Dordrecht: Springer, 2013, s. 89.

¹⁵ FORTEAU, M. – MIRON, A. – PELLET, A. *Droit international public*. 9^e édition. Paris: LGDJ, Lextenso, 2022, s. 1280.

Právo států na sebeobranu chybělo v návrhu čtyř velmocí, vzešlém v roce 1944 z Dumbarton Oaks, i když Čína a Spojené státy o něm tehdy souhlasně referovaly. Skutečná poptávka po jeho výslovné úpravě v Chartě vyvstala až na zakládající konferenci v San Francisku. Požadovaly je jmenovitě Francie nebo Turecko. Shodně upozorňovaly na to, že proponovaný systém kolektivní bezpečnosti existuje dosud jen jako pouhá politická hypotéza a není tak jisté, zda a jak zaručí bezpečnost států v praxi. Státy proto musí mít záruku, že budou moci okamžitě, bez dalšího, zakročit proti překvapivému útoku, jenž by je ohrozil.¹⁶

Spojené státy v reakci na žádost zúčastněných států navrhly ustanovení, podle něhož nic v Chartě nepůsobí újmu právu na okamžitou sebeobranu jednoho nebo více národů v případech, když se stát stal obětí ozbrojeného útoku a Rada bezpečnosti nerozhodla o akci.¹⁷ Sovětský svaz návrh USA odmítl a demonstroval tak vážný rozpor mezi oběma velmocemi. USA si totiž přály přesunout ustanovení o sebeobraně do kapitoly VIII („Oblastní dohody“), tedy do části akcentující regionální rozměr kolektivní bezpečnosti. Toto umístění mělo právu na sebeobranu zajistit prostor, do něhož příliš nedosáhla kontrola Rady bezpečnosti. Spojené státy jednaly i v zájmu jihoamerických států, s nimiž je spojovalo tradiční pouto panamerického regionalismu. Vyjadřoval je čerstvě sjednaný Akt z Chapultepeku z 2. března 1945. Jihoamerické státy, které byly mezi zakládajícími členy OSN hojně zastoupeny, se obávaly toho, že rozsáhlá univerzální působnost Rady bezpečnosti znemožní kultivaci bezpečnostních vazeb na americké pevnině.

Sovětský svaz odvolal svůj nesouhlas až poté, když ministr zahraničí Molotov prosadil přijetí článku 53, jenž připouštěl donucovací opatření proti „nepřátelským státům“ (primárně proti Německu a mimo jiné i proti třem státům východní Evropy) bez intervence Rady bezpečnosti.¹⁸ SSSR nicméně naléhal na to, aby byla úprava sebeobran vložena do kapitoly VII (nikoli VIII), což zajišťovalo její kompetenční pokrytí Radou bezpečnosti, kterou přitom on sám mohl případně „vypnout“ využitím svého veta. Uvedený spor SSSR a USA vyřešil nakonec redakční výbor, jenž vsunul ustanovení o sebeobraně do kapitoly VII. Sovětský svaz tak dosáhl toho, že výkon práva na sebeobranu podléhal přímé kontrole Rady.¹⁹

Poznatky z *travaux préparatoires* lze shrnout tak, že účel článku 51 tkvěl hlavně v tom, chránit zainteresované státy před očekávanými poruchami v chodu Rady bezpečnosti a zajistit právu na sebeobranu autonomní uplatňování při eventuální kolizi se závazky spojenými s kolektivní bezpečností. Zdůrazňovat jednostrannou závislost článku 51 na autoritě zásady v článku 2 [4] Charty znamená prosazovanou autonomii práva na sebeobranu relativizovat.²⁰ Není tak funkční důvod vykládat článek 51 zužujícím způsobem. Právo na sebeobranu žije svůj vlastní život v OSN i mimo ni. Svědčí o tom např. článek 42 [7] SEU, který zaručuje členskému státu Evropské unie pomoc a podporu všemi prostředky ze strany ostatních členských států, v souladu s článkem 51 Charty OSN.

¹⁶ J. Delivanis přičítá iniciativu jmenovaných států tomu, že Francie měla obavy z německého nebezpečí, kdežto Turecko ze sousedícího Sovětského svazu. DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*. Paris: LGDJ, 1971, s. 44–46.

¹⁷ Ibidem, s. 47, pozn. 19.

¹⁸ SSSR propagandisticky využil článku 53 ještě v roce 1968, s cílem odvrátit pozornost OSN od invaze Organizace Varšavské smlouvy do Československa. Srov. COT, J.-P. – PELLET, A. – FORTEAU, M. *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. 3^e édition, II, Paris: Economica, 2005, s. 1414 (komentář k článku 53 sepsal R. Kolb).

¹⁹ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 46–48.

²⁰ Ve stejném smyslu srov. BUCHAN, R. *Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence*, s. 12–13.

3. „Přirozené“, „bytosťné“ právo na sebeobhranu a jeho mezinárodněprávní forma

Článek 51 uznává preexistující právo na individuální i kolektivní sebeobhranu a ukládá, že je nic v Chartě nesmí omezit. Uznané právo je proto plně použitelné nezávisle na vstupu Charty v platnost. Původ práva na sebeobhranu ukazuje nejen na představitele přirozeno-právní školy (i odsud výraz *droit naturel* ve francouzském znění článku 51), ale i na vnitrostátní právo sebeobhrany, reflektované s použitím analogie. Ta se v mezinárodním právu ostatně uplatnila i při konstruování tzv. základních práv států, po vzoru základních práv člověka.

Státu v tomto ohledu svědčilo primárně právo na existenci (*sebezachování*), jež ho opravňovalo k tomu, podniknout potřebná opatření k zajištění vlastní existence proti veškerým vitálním nebezpečím, která mu hrozila.²¹ Katalogy práv a povinností států sestavované učenci dodávaly, že právem na existenci nelze omluvit nespravedlivé činy státu proti nevinným státům, které nic špatného nespáchaly.²² Jednou ze složek práva státu na existenci bylo právo na sebeobhranu, v souladu s nímž byl stát povolán odvracet agrese, odpovídat s použitím síly na útoky a bránit se cizímu vpádu na své území i ničení svého bohatství.²³ Právo na sebeobhranu, stejně jako ostatní základní práva, byla považována za „nezcizitelná“, „vrozená“, zkrátka „bytosťná“ (odsud výraz *inherent* v anglické verzi článku 51).

Právní koncept práva na sebeobhranu státu nebyl ovšem až do počátku 20. století přesaditelný do mezinárodního práva, neboť platný řád neomezoval v mezinárodních vztazích použití síly. Nebylo tudíž právně relevantní, zda se stát bránil násilnému útoku, nebo zda se takového útoku dopustil sám. Přirozenoprávní katalogy základních práv států tak představovaly jen „výron svědomí civilizovaného světa“.²⁴ Sluší se ještě dodat, že mezinárodní společenství dlouho postrádalo společné instituce k aktivní ochraně spravedlnosti v případech porušení práv států, včetně způsobených škod. V tradičním mezinárodním právu dominovala *svěpomoc*, tedy výkon decentralizované „soukromé“ spravedlnosti samotnými poškozenými státy.

Podobný vývoj prodělalo kdysi i právo vnitrostátní, které postupně svépomoc nahradilo institucionalizovanou státní mocí. Pouhou nutnou obranu proti bezprávnému útoku ale nikdy nezakázalo.²⁵ V základech sebeobhrany ve vnitrostátním právu spočívá zásada římského práva *vim vi repellere licet*. V prostoru římského práva vládlo přesvědčení, že sebeobrana je vlastní *jakémukoli právnímu řádu* (*vim vi defendere omnes leges omniaque iura permittunt*).²⁶ Státy proto logicky nacházely v otázkách sebeobhrany v mezinárodním právu inspiraci i analogii právě v právu vnitrostátním. V tomto elementárním poznatku je ukryt nejvýznamnější závěr z příběhu lodi *Caroline*, kterou potopily britské vojenské jednotky i s rebelující posádkou na území Spojených států v prosinci 1837.²⁷ Velká Británie

²¹ OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Orbis, 1960, s. 62–63.

²² Srov. např. článek I „Déclaration des Droits et Devoirs des Nations“, schválené Americkým institutem mezinárodního práva v roce 1916. Citováno in: FAUCHILLE, P. *Traité de droit international public. Tome I^{er}, Première partie Paix*. Paris: Rousseau & Cie, 1922, s. 400–401.

²³ Ibidem, s. 408 a 412.

²⁴ Ibidem, s. 398.

²⁵ HEYROVSKÝ, L. *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Třetí, rozšířené vydání. Praha: J. Otto, 1903, s. 250–251.

²⁶ Ibidem, s. 251.

²⁷ K reáliím incidentu srov. BÍLKOVÁ, V. Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva. *Acta Universitatis Carolinae-Iuridica*. 3, Praha, 2005, s. 87–88.

si v souvislosti s incidentem vyměnila s USA několik diplomatických nót, v nichž společně řešily i náležitosti sebeobrany v mezinárodním právu. Výměně nót dominoval výrok amerického ministra zahraničních věcí D. Webstera z 24. dubna 1841: „*It is admitted that a just right of self-defence attaches alway to nations as well as to individuals, and is equally necessary for the preservation of both*“.²⁸ Webster poté definoval podmínky, které má výkon sebeobrany respektovat (*infra*), přičemž evidentně šlo o koncentrát obsahu vnitrostátního práva. Velká Británie s takto zjištěnými a formulovanými náležitostmi sebeobrany souhlasila.

Podstatným výsledkem zmíněné výměny diplomatických nót byla *implicitní shoda* obou zúčastněných velmocí jednak na přepisu práva na sebeobranu tak, jak ho absorbovalo vnitrostátní právo, jednak na vhodnosti jeho analogického použití v mezinárodním právu z titulu *obecné zásady právní*, společně různým vnitrostátním právním systémům světa²⁹ (viz i shora citovaný římskoprávní obrat *omnia iura*). Takto extrahovaná zásada byla zjevně podle jejich mínění transponovatelná do mezinárodního práva a použitelná z toho důvodu, že samo mezinárodní právo autonomní právo sebeobrany zatím specificky neřešilo. Cestou transpozice obecné zásady právní proto mělo být vyplněno mezinárodní *vacuum iuris*.

Ve skutečnosti ale zůstala transpozice příslušné obecné zásady právní v době potopení *Caroline* pouhou *potencialitou*. Jak správně dokládá R. Kolb, pojem sebeobrany je organicky spojen s právním řádem, jenž omezuje nebo zakazuje použití síly mezi jeho subjekty. Konstituuje nezbytný protipól k monopolu státní moci na použití síly. Čím významněji je svépomocné, „soukromé“ použití síly ve společnosti právně omezeno, tím více do příslušného právního řádu prorůstá institut sebeobrany.³⁰

Mezinárodní právo 19. století svrchované státy při používání ozbrojené síly prakticky neomezovalo, což dokumentuje i liberální obsah tehdejšího základního práva státu na sebezachování. Potencionální analogie s vnitrostátním právem na sebeobranu byla z toho důvodu v 19. století nepřiléhavá. Mimo to, incident spoluzpůsobený rebely z lodi *Caroline* byl dílem soukromých osob, a volal tak především po aplikaci britského trestního práva. Nezapomeňme také, že zpravodajové Komise OSN pro mezinárodní právo Ago a Crawford „reklasifikovali“ incident *Caroline* při kodifikaci pravidel odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování jako případ krajní nouze.³¹ Mezivládní debaty kolem potopení lodi *Caroline* jako takové tedy nepředstavují pro účely výkladu článku 51 relevantní precedent.

Zlomovými událostmi v následně proměně mezinárodního práva se stalo uzavření Paktu Společnosti národů v roce 1919 a především tzv. Briand–Kelloggova paktu ze srpna 1928. První z nich zakázal některé druhy válek (překvapivé a dobytvačné), zatímco jiné

²⁸ „Připouští se, že spravedlivé právo sebeobrany se vždy pojí jak s národy, tak s jednotlivci, a je stejně nezbytné pro sebezáchovu obou.“ Citováno in: HEINZE, E. – FITZMAURICE, M. (eds.). *Landmark Cases in International Law*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law International, 1998, s. 1250.

²⁹ Srov. kodifikační návrh Komise OSN pro mezinárodní právo na téma obecných zásad právních, který schválila v roce 2023 v prvním čtení. Srov. dok. OSN A/78/10, s. 11–13.

³⁰ KOLB, R. La légitime défense des États au XIX^e siècle et pendant l'époque de la Société des Nations. In: *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*. Sous la direction de R. Kolb, Bruxelles: Groupe Larrier s.a., Bruylant, 2015, s. 1300.

³¹ Ibidem, s. 1311–1313. Srov. i CHRISTAKIS, T. Existe-il un droit de légitime défense en cas de simple „menace“? Une réponse au „groupe de personnalités de haut niveau“ de l'ONU, s. 204–205.

zůstaly dovoleny;³² druhým smluvní strany odsoudily válku obecně a zřekly se jí jako prostředku národní politiky (článek 1). Veškeré spory mezi nimi nesměly být řešeny jinak než pokojnými prostředky (článek 2).³³ Zásadní překážka bránící přesazení práva na sebeobranu cestou obecné zásady právní do mezinárodněprávního řádu tím odpadla, a k transpozici tedy mohlo dojít.

Mezi světovými válkami se ale příslušná obecná zásada právní prosazovala jen postupně, přibližně a částečně. Nicméně zřetelně a definitivně usměrnila právní vědomí států minimálně k adopci dřevní zásady *vis vi repellere licet*, jež pojala sebeobranu jako dovolenou obrannou reakci státu na protiprávní útočné použití síly jiným státem. Na rozdíl od vnitrostátního práva nahlížely státy na sebeobranu v mezinárodním právu jako na svrchovaný nástroj bránícího se státu, charakterizovaný jeho svobodou, kdy a jak bude na protiprávní útočné násilí jiného státu reagovat. Jinými slovy, sebeobrana neměla mezi světovými válkami „zbytkovou“ a dočasnou povahu a nebyla ani efektivně kontrolována orgány mezinárodního společenství.

Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) se v rozsudku *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (1986) k otázce sebeobranu podle Charty vyslovil takto: „Článek 51 Charty dává smysl jen na základě toho, že existuje „přirozené“ nebo „byťostné“ právo sebeobranu a stěž si lze představit, že by mohlo být jiné než obyčejové povahy, i když jeho současný obsah potvrdila a ovlivnila Charta“.³⁴ MSD tedy míní, že Charta, schválená v roce 1945, odkazuje v článku 51 na preexistující obyčejové právo na sebeobranu, jakkoli nevylučuje případně jinou jeho formu, byť takovou „neobyčejovou“ variantu nepovažuje za pravděpodobnou. Rovněž V. Bílková tvrdí, že již před rokem 1945 se zformovala obyčejová norma v intencích Websterovy formule, o čemž podle ní „svědčí i dobová praxe států a mezinárodních soudních orgánů“ (cituje ovšem pouhé dva případy takové praxe).³⁵

Nepovažuji citovaný závěr MSD za přesvědčivý. Lze jej pochopit s vědomím trvalé nedůvěry, kterou MSD prokazuje obecným zásadám právním coby uznávanému prameni mezinárodního práva (článek 38 § 1c Statutu MSD). Za celé století, od roku 1922, zmínil výslovně tento pramen ve své judikatuře patrně jen čtyřikrát a navíc jej ve všech posuzovaných souvislostech odmítl použít.³⁶ Nelze se proto divit, že ani v rozsudku *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* se nehodlal případnou „neobyčejovou“ formou v článku 51 jakkoli zabývat.

Posudme, zda v roce 1945 existovala mezinárodní obyčejová pravidla, která by dostatečně normovala právo států na sebeobranu, a to i se zřetelem k tomu, že obecné zásady právní vykazují v systému mezinárodního práva v poměru k mezinárodní smlouvě i mezinárodnímu obyčejí zpravidla jen subsidiární a přechodnou povahu.³⁷ A též u vědomí toho, že obecná zásada právní uznaná v mezinárodním právu imanentně vyvolává tendenci

³² Srov. KOLB, R. *La légitime défense des États au XIX^e siècle et pendant l'époque de la Société des Nations*, s. 1322–1323. V česky psané literatuře se Společnosti národů věnoval např. A. M. Zimmermann. Srov. ZIMMERMANN, A. M. *Společnost národů, idea míru a právní organizace lidstva v minulosti, přítomnosti i budoucnosti*. Praha: Orbis, 1931, 387 s.

³³ Srov. č. 126/1929 Sb. z. a n.

³⁴ Srov. rozsudek v meritu věci, ICJ Reports, 1986, § 176.

³⁵ BÍLKOVÁ, V. *Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva*, s. 90.

³⁶ ZIMMERMANN, A. – TOMUSCHAT, Ch. – OELLERS-FRATIM, K. (eds.). *The Statute of the International Court of Justice. A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2006, s. 766.

³⁷ Srov. obdobnou analýzu vztahů mezi těmito třemi prameny mezinárodního práva s ohledem na zásadu soudcovské nezávislosti in: MALENOVSKÝ, J. *L'indépendance des juges internationaux. Recueil des cours de l'Académie de droit international (RCADI)*. 2010, t. 349, s. 30–38.

ke krystalizaci odpovídající obyčejové normy.³⁸ K procesu krystalizace v jisté míře docházelo i mezi světovými válkami, avšak praxe států ve zkoumaném období nespĺňovala podmínky dlouhodobosti ani uniformity. Jak již bylo doloženo, k transpozici obecné zásady právní týkající se režimu sebeobrany mohlo definitivně dojít až po uzavření Briand-Kelloggova paktu. Ten v článku 1 zakázal válku, ovšem až v roce 1928, tedy pouhých jedenáct let před započatím druhé světové války. Samotný „protiválečný“ pakt se ostatně k sebeobraně nevyjadřuje. Je třeba přihlídnout dále jednak k tomu, že je psán proklamativním, spíše politickým stylem, jednak k tomu, že dodržování závazků v něm není podpořeno žádnými smluvními sankcemi.

Sebeobrany států se naopak týkají výhrady některých smluvních států, formulované při podpisu či ratifikaci uvedeného paktu. Nejčastěji bývá v těchto souvislostech citována nota USA z 23. 6. 1928, jež označuje právo na sebeobranu za bytostné právo každého státu. Tvrdí, že toto právo je „implicitní každé smlouvě“. Každý národ smí kdykoli a bez ohledu na ustanovení smlouvy bránit své území proti útoku nebo invazi. Není ovšem v zájmu míru, aby smlouva právní koncept sebeobrany upravila, protože k přirozenému právu sebeobrany nemůže nic přidat.³⁹ Spojené státy ve své výhradě vlastně vylučují smluvní základ práva na sebeobranu. Současně však nenalézají ani odpovídající obyčejovou úpravu. Nekonstatují ani existenci určité praxe států. Naznačený způsob argumentace by tak mohl být považován za implicitní uznání relevantní obecné zásady právní, byť její uplatňování v mezinárodních vztazích nebylo dosud institucionálně sankcionováno. Senát Kongresu USA deklaroval slučitelnost Briand-Kelloggova paktu s Monroeovou doktrínou, která ovšem připouštěla, že Spojené státy použijí ozbrojenou sílu i mimo své státní území a nikoli jen v odpověď na ozbrojený útok. Několik latinskoamerických států se z uvedeného důvodu odmítlo stát stranami tohoto paktu, včetně Argentiny.⁴⁰ Pokud jde o britskou vládu, ta vznášela z titulu sebeobrany kuriózně nárok na ochranu blahobytu a celistvosti některých regionů světa, jež údajně představují zvláštní a životní zájem „pro náš mír a bezpečnost“. SSSR, Turecko a Persie vznesly proti takto koncipované britské výhradě protest.⁴¹

Předchozí vzorek meziválečné praxe států odůvodňuje závěr, že přes zřejmou tendenci k chápání institutu sebeobrany v mezinárodním právu jako dovolené ozbrojené reakce proti protiprávnímu ozbrojenému útoku, nebyl respekt velmocí k normativnímu obsahu přesaditelné obecné zásady právní dokonalý. Tato zásada do mezinárodního práva zatím jen prosakovala. I. Brownlie poukazuje rovněž na to, že v letech 1930–1939 se v praxi států vyskytly případy ozbrojených reakcí na porušení práva neutrality nebo ve prospěch života i majetku občanů v cizině, jež mohly být klasifikovány jako „sebeobrana“. Na základě zjištěných inkoherecí praxe činí I. Brownlie střízlivý závěr, že z meziválečné praxe vyplynulo alespoň to, že státy přestaly používat sílu k řešení sporů nebo k obraně svých platných práv, což naopak dělaly běžně dříve.⁴² Jinak řečeno, transmutující obecná zásada právní mezi válkami na jedné straně stačila rozložit základy dříve platné obyčejové

³⁸ Sir WALDOCK, H. General Course on Public International Law. *RCADI*. 1962. No. 2, t. 106, s. 62.

³⁹ Citováno podle BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*. Oxford University Press, 1968, s. 236. Ideje obrany proti útoku a cizí invazi se objevuje i v československé nótě k Briand-Kelloggovu paktu z 20. 7. 1938. Srov. *Ibidem*, s. 237.

⁴⁰ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 23.

⁴¹ BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*, s. 236 a 244. Kurzívu použil autor tohoto článku.

⁴² *Ibidem*, s. 250.

normy, založené na právu států na „sebezachování“ či směřující ke svépomocné ochraně vlastních právních zájmů, na straně druhé však nestačila místo nich ještě vygenerovat koherentní obyčejovou úpravu práva států bránit se protiprávnímu použití útočné ozbrojené síly ze strany jiného státu.

4. „Ozbrojený útok“ a náležitosti jeho odvracení

Prima facie vykazují rovnocenná anglické a francouzské znění článku 51 určitý rozdíl v hypotéze pravidla v něm. Anglická verze odkazuje na *armed attack*, kdežto verze francouzská na *agression armée*. V obou případech implikuje zvolený výraz útočné použití zbraní („ozbrojený“), rozdíl naopak spočívá v intenzitě a rozsahu závažného chování („útok“, respektive „agrese“). Český oficiální překlad Charty se přiklonil k anglické předloze a osvojil si výraz „ozbrojený útok“. Zmíněné odlišnosti není třeba přikládat velký význam, jakkoli je nápadná.

V souladu s výše provedenými analýzami lze tvrdit, že autoři Charty nemohli v roce 1945 převzít do článku 51 ustálenou obyčejovou úpravu práva států na sebeobranu, protože neexistovala.⁴³ Za této situace hledali vzor v úpravě práva na sebeobranu ve vnitrostátním právu,⁴⁴ který skutečně použili, vycházejíce z obecné zásady právní (*supra*). Jejich legislativnímu postupu lépe hovoří výraz „útok“, který se v různých vnitrostátních zákonech obvykle objevuje.⁴⁵ Neplatí to ale absolutně. Příslušný článek francouzského *Code pénal*⁴⁶ používá slova *agression*, který se ve francouzských předpisech uplatňuje jak ve vnitrostátním, tak i mezinárodním kontextu. Entropii spojenou s pojmem *agression* lze spatřovat spíše v souvislostech obecného mezinárodního práva, neboť v roce 1945 v něm agrese nebyla ještě definována a tento pojem trpěl partikulární *fragmentací* v závislosti na tom, jak s ním konkrétně pracovaly jednotlivé meziválečné mezinárodní smlouvy (Pakt SN, Ženevský protokol o pokojném řešení sporů z roku 1924 nebo Rýnský pakt o vzájemné záruce z roku 1925).⁴⁷ Některé z nich považovaly za agresi pouhá porušení smluvních povinností (odmítnutí provést arbitrážní nález nebo přikročení k remilitarizaci území v rozporu s Versailleskou smlouvou). Jindy meziválečné smlouvy trvaly výslovně na tom, že sebeobranu lze uplatnit pouze v případech „nevyprovokované (nevyvolané) agrese“ (*acte non provoqué d'agression*).⁴⁸ Tato nejednoznačná podmínka umožňovala případně označit za agresora stát, jenž nepoužil násilí jako první, a převracela tak podstatnou souvislost akce a reakce. I. Brownlie nahlížel na fenomén „(ne)vyprovokované agrese“ jako na anomálii, jež brzdí žádoucí krystalizaci obyčejových pravidel obsažených v meziválečné praxi států.⁴⁹ Z našeho pohledu je vhodné připomenout, že pojem nevyprovokovaného útoku převzal i Dodatek k Mnichovské dohodě o mezinárodních zárukách nových

⁴³ Č. Čepelka a P. Šturma dospěli podle všeho k (blíže neargumentovanému) opačnému závěru. Srov. ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 682 (pozn. 289).

⁴⁴ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 49.

⁴⁵ Obsahuje jej i česká úprava (§ 29 trestního zákona a § 2905 občanského zákona).

⁴⁶ Srov. článek 122-5.

⁴⁷ KOLB, R. *La légitime défense des États au XIX^e siècle et pendant l'époque de la Société des Nations*, s. 1327. V této souvislosti je možno ještě zmínit úmluvy o definici agrese z července 1933, které ovšem uzavřelo jen 14 států, včetně Československa. Srov. z. č. 194/1935 Sb. z.

⁴⁸ Srov. Rýnský pakt (čl. 2 [1]) cit. in: HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha: nákladem vlastním, 1931, s. 153.

⁴⁹ BROWNLIE, I. *International Law and the Use of Force by States*, s. 248.

hranic československého státu, kam se dostal ze 6. bodu britsko-francouzské nóty předložené československé vládě 19. září 1938.⁵⁰

Účel sebeobrany (nutné obrany) ve vnitrostátním právu spočívá v ochraně osobní bezpečnosti ze strany jednotlivce, který byl protiprávně a zpravidla nečekaně napaden jiným či jinými. Institut sebeobrany dovoluje napadenému subjektu bránit se dostupnými prostředky ve chvíli, kdy sama státní moc není schopna včas zakročit. Právo jednotlivce na sebeobranu je tak způsobilé kompenzovat přechodnou faktickou nečinnost státní moci při zajišťování funkce ochrany veřejné bezpečnosti. Z důvodu monopolu státní moci, zejména moci policejní, vykazuje právo na sebeobranu nutně reziduální a dočasnou povahu, a smí být tedy vykonáváno jen přechodně, po dobu, než státní moc účinně zasáhne.⁵¹ Za podmínky přiměřenosti nenese napadený za svou obranu právní odpovědnost.

Výkon práva na sebeobranu je právním řádem regulován. Útok, který napadený odvrací, musí být neodůvodněný, protiprávní a reálný, nikoli předpokládaný. Odpověď na útok musí být nezbytná (jednotlivec nemá důvod realisticky očekávat, že ho ochrání orgán státní moci, nebo je zřejmé, že by zásah takového orgánu přišel pozdě) a přiměřená (napadený pouze odvrací útok; nesmí se snažit o „soukromou spravedlnost“ a pokoušet se donutit útočníka nad rámec rozumné fyzické obrany).⁵²

D. Webster v citovaném případě lodi *Caroline* shrnul obsah práva na sebeobranu do přehledné zkratky: je třeba prokázat „nezbytnost sebeobrany, naléhavou a nepřekonatelnou, neponechávající jakoukoli možnost prostředků ani okamžik k úvaze“ a též to, že bráníci se subjekt (v daném případě vláda) „neučinil nic nerozumného a přehnaného“.⁵³

Zvláštnostmi mezinárodního práva 19. století byla nejenom skutečnost, že připouštělo útočné násilí, včetně války, a nemohla proto být splněna podmínka protiprávnosti útoku, jež zakládá právo na nutnou obranu tak, jak je chápou vnitrostátní právní řády, ale též okolnost, že mezinárodní společenství postrádalo společné instituce na ochranu bezpečnosti a také mezinárodní soudy. Všechny zmíněné prvky jsou obecné zásadě právní iminentní. Právo na sebeobranu přepokládá, že dotyčné právní společenství disponuje institucemi, jež zajišťují bezpečnost subjektů, a soudy, které v případech sporů ověří, zda se příslušný výkon práva na sebeobranu uskutečnil po právu. S poukazem na tehdejší nerozvinutost mezinárodního práva mohlo mít *dictum* ministra Webstera v polovině 19. století jen povahu názoru *de lege ferenda*, nikoli vyjádření normy *de lege lata*. Obecná zásada právní transmutovala do mezinárodního práva až svou kodifikací v článku 51. Charta vytvořila univerzální instituci pro ochranu mezinárodního míru a bezpečnosti – Radu bezpečnosti OSN – a předala výkon práva státu na sebeobranu jejímu dohledu. Autoři Charty se inkorporací pokusili integrovat závazky z transponované obecné zásady právní pod nálepkou přirozeného („bytostného“) práva státu na sebeobranu do nového práva OSN.⁵⁴ Výkon práva na sebeobranu ostatně příležitostně posuzuje i MSD a svou judikaturou přispívá ke konsolidaci odpovídajících pravidel obecného mezinárodního práva.

Nedojde-li k „ozbrojenému útoku“, neuplatní se ani právo státu na sebeobranu. Jeliž však současné mezinárodní právo zásadně nepřipouští jiné způsoby jednostranného

⁵⁰ Srov. Mnichov v dokumentech, I. Praha: SNPL, 1958, s. 144 a 271.

⁵¹ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 24–26.

⁵² Srov. např. výše citovaný článek francouzského *Code pénal*.

⁵³ Citováno v českém překladu podle BÍLKOVÉ, V. *Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva*, s. 88.

⁵⁴ Srov. i DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 41–48.

použití síly, mobilizují státy, zvláště velmoci, veškerou právníckou fantazii k tomu, aby se pokusily obhájit použití síly v údajné sebeobraně i v situacích, kdy žádný útok neodvracejí.

K vrcholné propagandistické úrovni se propracovaly Sovětský svaz a v jeho stopách i Ruská federace. SSSR odůvodňoval invazi do Československa mimo jiné i domnělou nezbytností chránit „bezpečnost zemí socialistického společenství před sílícími revanšistickými snahami západoněmeckých militaristických sil“. Stejně poté hájil i „dočasný pobyt“ svých vojsk na území Československa.⁵⁵ Svou invazi do Afghánistánu v roce 1979 SSSR zase obhajoval tím, že se Afghánistán stal „předmětem rozličných provokací ze strany sil imperialismu a reakce i útočných činů i vojenských subverzivních provokací vnějších sil“. Neupřesnil však, kdo vlastně na Afghánistán útočil. To vedlo k námitkám některých států v Radě bezpečnosti, že Afghánistán nebyl napaden, a sovětská invaze proto není výkonem práva na sebeobranu v souladu s článkem 51. SSSR odmítl námitky tvrzením, že článek 51 právo na sebeobranu nezakládá. Potvrzuje pouze existenci odpovídajícího obyčejového práva, jímž se SSSR také řídí. Tím mínil zdůvodnit i to, že nesplnil procedurální podmínku v článku 51, a to neprodleně informovat Radu bezpečnosti.⁵⁶

Konečně, při absenci jakéhokoli útoku ze strany Ukrajiny odůvodnila Ruská federace svou invazi do tohoto státu 24. února 2022 „reálnou hrozbou“, kterou představuje rozšiřování NATO na Východ pro její zájmy i „samotnou existenci“. Rusko údajně nemělo „žádnou jinou možnost, jak se bránit“. Postupovalo tedy v souladu s právem individuální sebeobranu podle článku 51 Charty. Na žádost dvou separatistických republik na Donbasu (neuznaných mezinárodním společenstvím) se prý také připojilo k jejich odporu proti „nacistickému režimu“ na Ukrajině výkonem práva na kolektivní sebeobranu podle článku 51.⁵⁷

Je zřejmé, že obětí propagandistických cvičení predátorské velmoci, která údajně pod tíhou „zákona entropie“ „vyváží“ svůj sociální neklid a frustraci dobovačnými agresemi za své hranice a obnovuje tak vlastní rovnováhu,⁵⁸ se stal i mezinárodněprávní řád a článek 51 Charty coby jeho důležitý prvek.

„Ozbrojený útok“ chybí i v případech násilné likvidace zařízení pro obohacování uranu, které zřejmě probíhalo s cílem vyrobit jadernou zbraň v rozporu s literou i duchem mnohostranné úmluvy o nešíření jaderných zbraní. K ničení obohacovacích zařízení se opakovaně uchýlil Izrael, který v jejich činnosti spatřoval existenční nebezpečí, spojené s hrozbou výroby „islámské“ jaderné bomby, jež měla být výsledkem celé operace. Poprvé Izrael přikročil k likvidaci jaderného zařízení v červnu 1981 v Iráku, když bombardoval dosud nefunkční jaderný reaktor *Osirak*.⁵⁹ Svůj zákrok odůvodnil nezbytnou prevencí, nikoli odplatou. Rada bezpečnosti v jednoznačně formulované rezoluci „energicky“ odsoudila izraelský „útok“. Označila jej za zjevné porušení Charty OSN i norem mezinárodního

⁵⁵ MALENOVSKÝ, J. *Osudová setkání Československa s velmocemi na poli mezinárodního práva 1918, 1938, 1968*. Praha: Leges, 2024, s. 299.

⁵⁶ Srov. Komentář k článku 51 Charty OSN. In: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, s. 1355–1356, pozn. 1 (autorem komentáře k článku 51 je A. Cassese).

⁵⁷ ASADA, M. The War in Ukraine under International Law: Its Use of Force and Armed Conflict Aspects. In: ASADA, M. – TAMADA, D. (eds.). *The War in Ukraine and International Law*. Singapore: Springer, 2024, s. 4–6.

⁵⁸ Srov. kuriózní teze V. Surkova, publikované 20. listopadu 2021, tedy krátce před invazí na Ukrajinu, a zmiňované in: DA EMPOLI, G. *L'heure des prédateurs*. Paris: Gallimard, 2025, s. 28–29.

⁵⁹ Podruhé se Izrael uchýlil k takovému zákroku v červnu 2025 v Iránu, především v Natanzu, jak již bylo zmíněno v úvodu této práce.

chování. Vyzvala Izrael k tomu, aby se v budoucnu nejen zdržel obdobných činů, ale i hrozeb, že takové činy uskuteční.⁶⁰ Zásadový postoj zaujalo při schvalování dotyčné rezoluce Mexiko. Prohlásilo, že je „nepřípustné dovolávat se práva sebeobrany, když nedošlo k ozbrojené agresi“. Chování Izraele je pro Mexiko příkladem zneužití zmíněného práva „nejmocnějšími státy, neboť jim ponechává úplnou volnost definovat, co pro ně představuje hrozbu“.⁶¹ I A. Pellet coby zástupce strany v řízení při jednání před MSD ve věci *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)* v roce 2003 deklaroval, že „právo sebeobrany je sice nezbytné pro zabezpečení samotné existence a přežití států [...] což ale neznamená, že jím lze zdůvodnit jakákoli použití síly, která stát bude mít za užitečnou pro zachování svých zájmů [...] Není funkcí sebeobrany zbavit svět krvavého režimu nebo údajné hrozby použití zbraní hromadného ničení.“⁶²

Uvedené činy provedené se záměrem odvrátit budoucí hrozbu nezakládají právo na sebeobranu. Nelze jim však upřít, že vyjadřují pocit potenciálního ohrožení významného zájmu, či dokonce existenciální hrozby. Tím se celá situace podobá výkonu „základního práva státu na přežití“ v dobách před zákazem války a použití síly v mezinárodním právu. Je paradoxní, že MSD přiznává tomuto „základnímu právu“ relevanci i v současném mezinárodním právu. V posudku k *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* (1996) mimo jiné zdůraznil, že nemůže „ztrácet ze zřetele [...] základní právo každého státu na přežití, a tedy právo na sebeobranu v souladu s článkem 51 Charty, když je v sázce jeho přežití“.⁶³

Ačkoli tedy na izraelské sebezáchranné operace nelze použít článek 51, nabízí se posoudit celou situaci ve světle článku 2 [4] Charty. Ten nezakazuje použití síly absolutně, ale jen, je-li namířeno jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN. Konkrétní hrozba výroby jaderné zbraně v rozporu se smluvními závazky a jejího případného exterminačního použití by teoreticky mohla být kvalifikována Radou bezpečnosti jako „ohrožení míru“ podle článku 39 Charty, což by jí umožnilo rozhodnout o opatřeních k udržení míru.

Na margo ozbrojených zákroků v „šedé zóně“ je potřebné ještě poznamenat, že nelze vyloučit újmu na jiné podstatné hodnotě, kterou Charta i OSN chrání, např. sebeurčení národů, včetně zákazu genocidia. Deklarace zásad mezinárodního práva z roku 1970 uznává, že národy mohou při výkonu svého práva na sebeurčení klást odpor proti násilným akcím států, které je zbavují svobody a nezávislosti, a požadovat při tom pomoc.⁶⁴ K takovému druhu mezinárodních precedentů do jisté míry patří argentinská vojenská operace na britských Falklandských ostrovech na jaře 1982. Rada bezpečnosti v rezoluci 502(1982) z 3. dubna 1982 odsoudila „ozbrojenou invazi“ ze strany Argentiny. Označila ji za „porušení míru“ a vyzvala k okamžitému stažení argentinských jednotek z ostrovů. Nikdy ale výslovně neschválila britskou reakci ani její zdůvodnění výkonem práva na sebeobranu.⁶⁵

⁶⁰ Srov. doc. S/Res. 487(1981) z 19. června 1981. Srov. i SICILIANOS, L.-A. Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense. In: Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, s. 81.

⁶¹ Srov. *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, s. 1338, pozn. 2.

⁶² Citováno podle PELLET, A. *Notes sur les problèmes posés par le principe de l'interdiction du recours à la force armée en cas de carence du Conseil de sécurité*, s. 241.

⁶³ Srov. § 96 citovaného posudku. In: HEINZE, E. – FITZMAURICE, M. (eds.). *Landmark Cases in International Law*, s. 1312.

⁶⁴ Srov. 5. zásadu v Deklaraci zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy z 24. 10. 1970 v rezoluci Valného shromáždění OSN A/RES/2625/XXV.

⁶⁵ Srov. SICILIANOS, L.-A. *Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense*, s. 78.

5. Aktuálnost ozbrojeného útoku

Znění článku 51 je v tomto ohledu poměrně restriktivní, když stanoví v hypotéze normy „dojde-li k ozbrojenému útoku“. Obvyklý význam citovaného obratu vede k závěru, že norma počítá nejprve s ozbrojeným útokem, a teprve poté, kdy k němu dojde, s výkonem práva sebeobrany. Tento jazykový výklad lze ale důvodně v jisté míře relativizovat. Pokud by totiž autoři Charty bývali důsledně chtěli trvat na časové souslednosti realizace útoku a sebeobrany, mohli a měli to vyjádřit jasněji i precizněji. Francouzský text zní „*dans le cas où [un État] est l'objet d'une agression armée*“ a anglické znění uvádí „*if an armed attack occurs*“. Oba obraty dávají prostor i k liberálnějšímu výkladu. Kdyby si autoři přáli být nekompromisní, mohli použít pro určení realizace útoku místo přítomného času čas minulý a užít jiné slovo ke zdůraznění souslednosti (v češtině např. „jakmile“).

Jazykový výklad je tedy poměrně jasný, sám o sobě ale nevyklučuje ani případy, kdy k sebeobraně dojde dřív než k útoku. Opodstatněnost takové varianty lze dovodit i z kontextuálního výkladu. Článek 2 [4] Charty zakazuje a činí protiprávní již prostou hrozbu síly. Nebylo by proto koherentní, kdyby i protiprávní hrozbu násilím neměl ohrožený stát právo odvrátit.

V nauce mezinárodního práva bývá velmi často rozebírána hypotéza *předstižné sebeobrany*, tedy takové, jejíž výkon předchází ozbrojenému útoku. Vcelku se prosadila diferenciace na *preemptivní sebeobranu* (brání se stát začne jednat v úmyslu předejít bezprostředně hrozícímu útoku protivníka) a *preventivní sebeobranu* (k „sebeobraně“ dojde ve snaze zabránit tomu, aby protivník nabyl schopnosti zaútočit).⁶⁶ První situace zahrnuje iminentní hrozbu nadcházejícího útoku, druhá jen hrozbu eventuální a vzdálenou, byť třeba i reálnou.

Domnívám se, že hlavolam předstižné sebeobrany svým způsobem neexistuje, neboť mezinárodněprávní situace je jasná.

Pojem sebeobrany implikuje nezbytnost a naléhavost reakce v čase, obranu proti aktuálnímu útoku. Tuto vlastnost obsahovala již Websterova formule, jakkoli nepředstavovala ve své době údaj o platném mezinárodním právu a podala pouze koncentrovaný obsah práva vnitrostátního. Bezprostřednost hrozby útoku je i prvkem obecné zásady právní. Český trestní zákon upravil podmínku „přímou hrozícího útoku“ a francouzský *code pénal* stanoví, že obrana musí být „aktuální“, tj. nebezpečí musí být „bezprostřední“. Podmínka bezprostřednosti vnáší do pojmu sebeobrany logický požadavek, aby obrana byla účinná, tedy, aby její výkon v sobě nenesl povinnost nezbytně vyčkávat, než cizí útok skutečně udeří. Mohlo by totiž hrozit, že první úder bude pro obránce fatální. Obecná zásada právní byla vložena do článku 51 Charty i s prvkem bezprostřednosti.

Ve stejném duchu se vyjádřila skupina vysokých osobností jmenovaných generálním tajemníkem OSN, jemuž předala svou zprávu 1. prosince 2004. Na účet článku 51 poznamenala, že „*tradičně v mezinárodním právu smí ohrožený stát započít vojenskou operaci za podmínky, že agrese, již je ohrožen, je bezprostřední, neexistuje jiný způsob, jak hrozbu odvrátit, a vojenský zásah je přiměřený*“. Ostatně i soukromý kodifikační orgán mezinárodního práva – Institut mezinárodního práva – schválil v roce 2008 rezoluci, v níž stojí jednak to, že právo sebeobrany zakládá probíhající (*actual*) nebo zjevně bezprostřední

⁶⁶ Srov. i BÍLKOVÁ, V. *Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva*, s. 79.

ozbrojený útok (bod 3), jednak že doktrína „preventivní“ sebeobranu, bez probíhajícího nebo zjevně bezprostředního ozbrojeného útoku nemá v mezinárodním právu základ (bod 6).⁶⁷ Odvracení vzdálené, dosud nekonkretizované hrozby vojenskou operací provedenou ohroženým musí povolit Rada bezpečnosti.⁶⁸

Jak upřesněno výše, absence ozbrojeného útoku diskvalifikuje *ab initio* titul k výkonu práva na sebeobranu, a vzdálený útok by se proto neměl znovu, recyklovaně, dostávat do hry pod nálepkou „preventivní“ sebeobranu, s poukazem na hypotetickou událost, která možná nastane v budoucnu. Taková situace zcela obchází bezprostřední kauzální vztah mezi útokem a obranou proti němu, jenž pojem sebeobranu spolutvívá.

6. Právo na kolektivní sebeobranu

Znění článku 51 ve francouzské i anglické autentické verzi podchytilo existenci jediného práva na sebeobranu, které má ale dvě formy, individuální a kolektivní. Státy mají právo se postavit protiprávnímu útoku, ať už jednotlivě, nebo společně s jinými státy. Jak poznamenal J. Delivanis: Poskytuje-li mezinárodněprávní norma každému státu zvlášť kompetenci vykonávat právo na sebeobranu, stěží lze zpochybnit, že mohou tutéž kompetenci vykonávat i společně.⁶⁹ Rozdíl mezi individuální a kolektivní sebeobranou tedy nemění nic na jedině podstatě práva na sebeobranu. Má naopak vliv na organizaci jeho výkonu v závislosti na tom, zda je uskutečňováno individuálně či kolektivně.

Při analýze kolektivní sebeobranu se tak zásadně uplatní všechny výše učiněné závěry, včetně transpoziční operace obecné zásady právní coby pramene práva na sebeobranu. Ve vnitrostátních právních předpisech týkajících se práva na sebeobranu bývají obvykle oprávněny využít tohoto práva nejen samy oběti útoku, nýbrž i jiné osoby. Tak je tomu i v § 2905 českého o. z., jenž stanoví „*kdo odvrací od sebe nebo od jiného [...] útok*“. Některé vnitrostátní právní řády ovšem zužují kategorii oprávněných „jiných“ na členy rodiny přímé oběti, na její zákonné zástupce nebo osoby blízké.⁷⁰ Redukce oprávněných subjektů není ale právní *conditio sine qua non* a ani obligatorní náležitostí obecné zásady právní. Je spíše otázkou fakticity, že lidé riskují častěji odvracení protiprávního útoku vedeného proti osobě, k níž mají určitý blízký biologický nebo sociální vztah.

Rozhodnutí upravit v článku 51 výslovně kolektivní sebeobranu velmi pravděpodobně vyšlo vstříc politické poptávce amerického kontinentu, historicky spojeného s Evropou a citlivého na evropský intervencionismus do tamního dění. Výrazem této citlivosti se stala Monroeova doktrína z 2. 12. 1823. Požadavku amerických států bylo vyhověno. Už proto, že z padesáti států zastoupených na konferenci v San Francisku hned dvacet bylo latinskoamerických. Nejpozději prosincem 1938 se Monroeova doktrína propojila s myšlenkou regionální sebeobranu.⁷¹

Jak již bylo zmíněno, konferenci v San Francisku bezprostředně předcházel „Akt z Chaultepecu“. Proklamoval mimo jiné, že „*jakýkoli zásah ze strany neamerického státu do*

⁶⁷ Citováno in: ALDER, M. C. *The Inherent Right of Self-Defence in International Law*, s. 105.

⁶⁸ Srov. CHRISTAKIS, T. *Existe-il un droit de légitime défense en cas de simple „menace“? Une réponse au „groupe de personnalités de haut niveau“ de l'ONU*, s. 197–201.

⁶⁹ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 160.

⁷⁰ Ibidem, s. 149, pozn. 7.

⁷¹ Srov. deklarace z Limy (24. 12. 1938) a Havany (30. 7. 1940). Ibidem, s. 150.

celistvosti, nedotknutelnosti území, svrchovanosti nebo politické nezávislosti amerického státu bude považován za útočný čin proti všem americkým státům".⁷² Strany Aktu si připravily půdu pro společnou obranu pomocí *právní fikce*. Citované ustanovení vychází z faktického útoku proti jedinému americkému státu. Výsledkem použití fikce je ale množina fiktivních útoků, namířených proti každému z ostatních amerických států. Jejich terči jsou všechny smluvní americké státy. Všechny tyto státy mají proto právo na *kolektivní sebeobranu* (každý je obětí útoku, a jedná tedy v sebeobraně).

Klauzule, jež zavedla právní fikci v „Aktu“, není původní. Inspirovala se patrně článkem 16 [1] Paktu SN, jenž stanoví, že „*uchýlí-li se některý člen Společnosti k válce [...] má se ipso facto za to, jako by se byl dopustil válečného činu proti všem ostatním členům Společnosti*“. Po uzavření Charty OSN našla právní fikce po vzoru té v Aktu uplatnění ve spojení s článkem 51. K propojení došlo ve Washingtonské smlouvě ze 4. dubna 1949, jež zřídila Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO). Podle článku 5 Washingtonské smlouvy budou její strany považovat ozbrojený útok proti jedné nebo několika z nich v Evropě nebo v Severní Americe za útok proti všem stranám. V takovém případě poskytne každý člen NATO v rámci výkonu práva na individuální i kolektivní sebeobranu uznaného článkem 51 Charty pomoc napadeným členům způsobem, který bude považovat za nezbytný, včetně použití ozbrojené síly, s cílem obnovit a zajistit bezpečnost v oblasti severního Atlantiku. Každý takový útok i opatření proti němu oznámí strany ihned Radě bezpečnosti. Opatření skončí, když Rada bezpečnosti uskuteční nezbytná opatření k obnově a udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Je účelné institut kolektivní sebeobranu představit v širších souvislostech. Tato práce již upozornila na koncepční rozpory při přípravě Charty mezi SSSR a USA. Sovětský svaz trval na tom, že výkon práva státu na sebeobranu musí podléhat plné kontrole Rady bezpečnosti, již byly nakonec podrobeny i „oblastní dohody“ podle kapitoly VIII. Článek 53 v této kapitole mimo jiné stanovil, že „*žádná donucovací akce nebude podniknuta podle oblastních dohod nebo oblastními orgány bez zmocnění Rady bezpečnosti, s výjimkou opatření proti některému nepřátelskému státu*“. Spojené státy naopak naléhaly, aby výkon práva na sebeobranu nebyl podroben režimu oblastních organizací, ale režimu zvláštnímu, bez předchozího zmocnění Rady bezpečnosti. Konečná pozice článku 51 v kapitole VII výrazně napomohla tomu, že Rada bezpečnosti není *ex ante* oprávněna intervenovat do rozhodnutí státu o použití ozbrojené síly v sebeobraně, a to i kdyby o výkonu práva na kolektivní sebeobranu rozhodla oblastní organizace, jež je předmětem úpravy kapitoly VIII. Článek 51 tedy deroguje pravidlo, podle něž oblastní organizace nesmí použít sílu bez předchozího výslovného zmocnění Rady bezpečnosti.⁷³

Washingtonská smlouva o NATO by mohla být *prima facie* považována za oblastní dohodu. Pečlivé posouzení jejího obsahu musí ale vzít na zřetel, že ohnisko Washingtonské smlouvy spočívá v článku 5, který upravuje právo stran na sebeobranu. Oblastní spolupráce v běžných mezistátních agendách se v ní nepožaduje. Je určena k zásadnímu posílení vojenských kapacit pro případ vojenského útoku ze strany třetího státu, a má tak případného útočníka nepřímo od uvažovaného útoku odradit. S ohledem na to Washingtonská smlouva plnila a plní funkci preventivního právního instrumentu k udržení mezinárod-

⁷² Ibidem, s. 152.

⁷³ SABA, H. Les accords régionaux dans la Charte de l'O.N.U. RCADI. 1952, sv. 1, s. 695.

ního míru v podmínkách reálných vojenských rizik v ideologicky a politicky rozděleném světě.

SSSR a další východoevropské státy adresovaly Washingtonské smlouvě kritiku, v níž se dovolávaly systému a struktury Charty. Tvrdily, že Charta počítá jen s oblastními organizacemi, jež jsou v otázkách použití síly podřízeny Radě bezpečnosti (článek 53). Naopak organizace založené výlučně na článku 51 a takové podřízenosti chtějí uniknout, obcházejí článek 53 a porušují Chartu. Washingtonská smlouva je proto stižena neplatností.⁷⁴

Uvedená kritika nebyla důvodná. Tzv. Vandeborgova rezoluce, jež provázela podpis Washingtonské smlouvy Spojenými státy, její cíl i zaměření jasně definovala. Vycházela z poznatku, že *Charta činí rozdíly mezi oblastními a kolektivními opatřeními*. Washingtonská smlouva v jejím duálním schématu zvolila opatření kolektivní. Oblastní spolupráce naopak obnáší alespoň minimální geografickou blízkost smluvních států a uskutečňuje se v různých doménách. To není případ Washingtonské smlouvy. Členy NATO se staly i státy, jež do severního Atlantiku nemají přímý přístup (např. státy středomořské). Jako předmět Washingtonské smlouvy byla dohodnuta toliko vojenská spolupráce. O oblastní organizaci se tak nejedná.⁷⁵

Je skutečně nesporné, že Charta počítá s oběma pojmy – regionalismu i kolektivní sebeobranou. Považuje je za vzájemně kompatibilní. Některé ze smluv o kolektivní sebeobraně mají „oblastní kotvu“, jiné ne. Washingtonské smlouvě není vlastní regionální základ. Tato smlouva necílí na to, prosazovat zájmy určité oblasti v globálním prostředí. Předsevzala si cíl, chránit bezpečnost svých stran v případech neschopnosti a paralyz v chodu univerzálního systému kolektivní bezpečnosti.⁷⁶

V praxi se kolektivní sebeobranu dovolávaly Spojené státy v roce 1958 ve věci *Libanonu* a v roce 1966 ve věci *Vietnamu* (ve prospěch Jižního Vietnamu), nebo Spojené království (ve věci *Jemenu* v roce 1964).⁷⁷ Zmatek v praxi způsobila válka v Zálivu, do níž Rada bezpečnosti intervenovala postupně, sérií opatření. Rezolucí 661(1990) ze 6. srpna 1990 schválila významné sankce proti agresorskému Iráku, a to přesto, že v její preambuli odkázala na „přirozené právo sebeobranu“. Rada bezpečnosti současně rozhodla, že státům nic nebrání v tom, poskytnout pomoc legitimní vládě napadeného Kuvajtu. Aprobowała tím nejen probíhající výkon práva na sebeobranu, ale i jeho další pokračování, paradoxně přesto, že sama schválila sankce proti agresorovi. Zřejmě dospěla k závěru, že její opatření nebyla dostatečná. L.-A. Sicilianos kvalifikoval zásah proti Iráku jako „hybridní“, jelikož zůstal na půli cesty mezi kolektivní sebeobranou a sankcí.⁷⁸

⁷⁴ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 157–158. Ideologicky podmíněná kritika byla – ať už spontánně nebo nuceně – předepisována právnícké obci i společnosti v Československu. V daných souvislostech se například psalo: „Ve skutečnosti je NATO koncipováno jako uzavřené vojenské seskupení západních mocností, namířené proti socialistickým zemím, formálně vydávané za smlouvu o kolektivní sebeobraně podle čl. 51 Charty [...] NATO bylo vlastně ustaveno v rozporu s cíli a zásadami Charty OSN, předvídacími rozvoj přátelské a mírové spolupráce mezi všemi členy OSN, bez ohledu na rozdílný společenský systém. NATO nesměřuje k doplnění nebo posílení bezpečnostního systému OSN, ale k jeho oslabení a rozbití. NATO je podle zakládající smlouvy a hlavně podle dosavadní praxe činitelem na Radě bezpečnosti zcela nezávislým.“ Srov. POTOČNÝ, M. *Mezinárodní organizace*. Praha: nakladatelství Svoboda, 1980, s. 274–275.

⁷⁵ DELIVANIS, J. *La légitime défense en droit international public moderne*, s. 158–159.

⁷⁶ Ibidem, s. 159–160.

⁷⁷ Srov. Komentář k článku 51 Charty. In: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, s. 1354.

⁷⁸ Srov. SICILIANOS, L.-A. *Le contrôle par le Conseil de sécurité des actes de légitime défense*, s. 87–89.

K podmínkám výkonu kolektivní sebeobrany se vyslovil MSD, a to v rozsudku ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* z roku 1986. Před závorku vytkl skutečnost, že v obyčejovém mezinárodním právu neexistuje žádné pravidlo, jež by určitému státu dovolovalo, aby posoudil a kvalifikoval konfliktní situaci sám a nárokoval právo na kolektivní sebeobranu proti údajnému útočníkovi bez ohledu na stát, který se stal přímou obětí jeho agrese. Jiné státy mohou přikročit k výkonu práva na kolektivní sebeobranu až tehdy, když se stát, jenž byl napaden, sám prohlásí za obět útoku a požádá o pomoc. Tak tomu bylo při válce v Zálivu v roce 1990, když se Kuvajt prohlásil za napadený Irákem a požádal jiné státy o pomoc. MSD naopak nikdy nejudikoval, že by výkon práva na kolektivní sebeobranu byl podmíněn předchozí platnou dohodou, v níž byla budoucí vzájemná pomoc předem dojednána. Obět agrese může jiné státy požádat o pomoc nezávisle na eventuálním platném smluvním závazku.⁷⁹

Nejednoznačně vyznívá odpověď na otázku, zda právo na kolektivní sebeobranu počítá s odvracením ozbrojeného útoku agresora i *nenásilnými prostředky*. Článek 51 na ni výslovně neodpovídá. V logice věci se předpokládá, že ozbrojený útok vyžaduje přiměřenou reakci, jež proto zahrne rovněž ozbrojenou sílu. R. Buchan se ale domnívá, že při výkladu článku 51 má být použito pravidlo *in eo quod plus sit semper inest et minus*, podle něž přípustnost větší (tedy ozbrojené) síly s sebou nese i použitelnost síly menší (nenásilných prostředků k odvrácení ozbrojeného útoku). Takový výklad je podle něj legitimní, neboť jednak poskytuje napadenému státu ke své obraně širší vějíř prostředků, jednak v sobě nese potenci zbytečně neeskalovat ozbrojený konflikt, vyvolaný ozbrojeným útokem.⁸⁰

Takový výklad článku 51 si osvojil Izrael. Za výkon práva na sebeobranu označil výstavbu zdi na okupovaném palestinském území, kterou zbudoval k ochraně svého obyvatelstva proti teroristickým útokům. Argumentům Izraele se věnoval MSD v rozsudku z r. 2004 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Nárok na sebeobranu odmítl, protože Izrael nesplnil některé podmínky (nelze se například dovolávat práva na sebeobranu stran zásahu proti entitě, jež není státem), a k samotné otázce povahy reakce bez ozbrojené síly se proto nevyjádřil. Pochybnosti měla v odlišném stanovisku britská soudkyně R. Higgins. Nebyla přesvědčena o tom, že „*nenásilná opatření [...] patří do sebeobrany podle článku 51 Charty tak, jak se toto ustanovení normálně chápe*“.⁸¹

Významným prvkem při zvažování odpovědi na položenou otázku se staly dohody o kolektivní sebeobraně (Washingtonská smlouva o NATO z roku 1949 nebo Varšavská smlouva z roku 1955). Obě stanoví povinnost stran přispět na pomoc napadenému státu způsobem, který považují za nezbytný, neobsahují nicméně *povinnost* použít přitom ozbrojenou sílu. Zda bude, či nebude pomoc zahrnovat použití ozbrojené síly, závisí tak na úvahách pomáhajících stran. Článek 51 tedy připouští, aby stát vykonal právo na sebeobranu i činy bez použití ozbrojené síly, jakkoli to zpravidla bude na újmu efektivity jeho chování.

⁷⁹ Srov. rozsudek ve věci *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, §§ 195, 199 a 232. Srov. i *Droit international public*, s. 1288.

⁸⁰ BUCHAN, R. *Non-Forcible Measures and the Law of Self-Defence*, s. 3 a 11–12.

⁸¹ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion ICJ. 2004, Rep. 136, §§ 136 a 139.

7. Právo na kolektivní sebeobranu a nedostatek vůle k jeho výkonu

Charta OSN je svým způsobem futuristickým textem.⁸² Je pokusem o to, zacházet s mezinárodním společenstvím obdobně, jak to činí jednotlivé státy se svými občany. Rozsáhlé analogie s vnitrostátním právem jsou v ní patrné, včetně zárodků a dílčích prvků solidarity mezi subjekty. Představuje jakousi rudimentární ústavu, která předala ozbrojenou moc státům do služeb celého společenství. Po osmdesáti letech není ale nedůvodné též konstatovat, že Charta byla do značné míry *utopistická*. Vzbudila naději, že definitivně končí věčné recidivy velmocenského egoismu a reálné politiky a namísto nich se vytváří prostor pro *solidarit*u, jejímž nepřehlédnutelným výrazem se stal systém světové bezpečnosti, spravovaný Radou bezpečnosti. Naděje se ale nenaplnily.

Přes poměrně časté poruchy systému se v průběhu let dařilo OSN v zásadě udržovat mezinárodní mír a řešit nastalé nebezpečné situace opatřeními, která bylo možno většínou označit jako policejní. Žádný ozbrojený spor neskončil násilnou změnou státních hranic. Počínaje rokem 2014, v němž Rusko protiprávně anektovalo ukrajinský Krym, a jeho totální invazí na Ukrajinu v roce 2022 pukla ale na mírovém a bezpečnostním systému Spojených národů hlavní obruč. Charta musela být napříště uplatňována v podmínkách agrese a anexe, masového a barbarského porušování humanitárního práva i otevřeného nepřátelství mezi některými státy. Nebyla schopna na většinu nových, existenciálních výzev adekvátně reagovat.

Do popředí se v důsledku uvedených změn dostala ta ustanovení Charty, jež výslovně navázala na předválečné mezinárodní právo a poskytla mu autonomii i v poválečných poměrech. Mezi nimi nelze přehlédnout článek 51. „Puknutím obruče“ *ztratila sebeobrana povahu subsidiárního, dočasného práva* uvnitř systému kolektivní bezpečnosti. Nahradila univerzální systém geograficky skromnějšími modely, přesto ale modely, čerpajícími své působení z *myšlenek solidarity*. Právě solidarita se z reálné politických důvodů nyní stala jen obtížně prosaditelná v globálním měřítku. Článek 51 by proto měl motivovat jednotlivé státy i partikulární mezinárodní instituce k podpoře oběti ruské agrese a napomoci tak dosažení stejného výsledku jako je ten, který by se za lepších časů očekával od Rady bezpečnosti.

Coby náhradní řešení se s ohledem na platné mezinárodní právo nabízel jako nejsnazší a neúčinnější způsob k odvrácení ruské agrese právě článek 51, opravňující členy OSN k výkonu práva na kolektivní sebeobranu. To si v první řadě žádalo, aby Ukrajina prohlásila, že byla protiprávně napadena. Situaci zjednodušilo, že ruskou agresi formálně konstatoval 2. března 2022 plenární orgán OSN – Valné shromáždění (*supra*). Následně bylo třeba, aby Ukrajina požádala o pomoc při výkonu sebeobranu. Žádosti Ukrajiny mohl teoreticky vyhovět určitý počet libovolných států a všechny společně se mohly spojit v solidárním výkonu práva na kolektivní sebeobranu. Zúčastněné státy by se stejně jako Ukrajina staly válčícími stranami. V situaci rozsáhlé agrese by vojenská pomoc Ukrajině cestou kolektivní sebeobranu byla právně nejprůběhavější a vojensky pravděpodobně nejúčinnější. Zlepšila by například v rozhodující míře ochranu ukrajinského vzdušného prostoru a zabránila by tak každonočním devastujícím vzdušným útokům na civilní obyvatelstvo i infrastrukturu.

⁸² SOREL, J.-M., *L'élargissement de la notion de menace contre la paix*, s. 7.

Reálná politika třetích států se ale ideálními mezinárodněprávními postupy ani tentokrát neřídila. Na samotném začátku narazila na vážné otázky: Nevyvolala by realizace kolektivní sebeobrany 3. světovou válku? Nebyly by použity taktické nebo dokonce strategické jaderné zbraně? Přeje si veřejnost zatažení do války s Ruskem a bude loajální? Odpovědi na takto položené otázky nebyly nasnadě a vzhledem k tomu bylo rozhodnutí jiných států práva na kolektivní sebeobranu nevyužít vlastně očekávatelné. Česká republika coby takový „jiný stát“ byl rovněž postaven před popsanou volbu. I podpora Ukrajiny Českou republikou měla zřetelné meze proto, že si ČR nepřála vstoupit do války jako válčící strana. Obdobně jako si to nepřáli kdysi Britové a Francouzi v situaci hrozící agrese nacistických vojsk do Československa a byli za to extrémně kriticky odsuzováni jak československými politiky, tak i veřejností.

Reálná politika se spokojila s trpkým kompromisem. Velká skupina evropských demokratických mocností si byla plně a racionálně vědoma nebezpečí pro sebe i Evropu v případě, že agresor na Ukrajině zvítězí a posune své hranice na západ. Byla proto odhodlána poskytnout Ukrajině rozsáhlou pomoc. Zvolila ale jen podporu při výkonu práva Ukrajiny na *individuální* sebeobranu, přičemž autolimitativně zdůraznila, že tato „oprávněná pomoc nedosáhne prahu výkonu práva na kolektivní sebeobranu“.⁸³

Tím, že si jiné evropské státy nepřály zapojit se do výkonu práva na kolektivní sebeobranu a nestaly se stranami probíhajícího ozbrojeného střetu, musely identifikovat své postavení vzhledem ke konfliktu ve světle práva ozbrojených konfliktů a zvláště s ohledem na institut *válečné neutrality*. Vymezit se správně není triviální. Úprava neutrality se v praxi států konsolidovala po staletí uvnitř obyčejového válečného práva.

Článek 51 Charty recipoval preexistující mezinárodní právo, tedy právo, jež zrodilo i institut neutrality. Ten tedy musí být vzat v úvahu i při analýze poměru jiných států k ozbrojenému konfliktu na Ukrajině. Je nepochybné, že se neuplatní v případech, v nichž do konfliktu zasáhne svým závazným opatřením Rada bezpečnosti. Článek 103 Charty totiž stanoví všeobecnou přednost práva OSN v případech, kdy dojde k jeho kolizi s jiným mezinárodním závazkem člena. Vzhledem k tomu, že Radu bezpečnosti umrtvilo veto Ruské federace, právní kolize zmíněného druhu nenastala. Sama Charta se o právu neutrality nezmiňuje.

Pojem neutrality vyjadřoval historicky zformované přesvědčení států, že války nelze sice zakázat, neboť jsou projevem svrchovanosti, ale je žádoucí omezit okruh válčících stran tak, že mezinárodní právo zaváže ostatní státy k tomu, aby nezasahovaly do probíhajícího ozbrojeného konfliktu jednostranně, podporou jedné či druhé strany. Normy neutrality sice kodifikovala 2. Haagská mírová konference v Úmluvách V a XIII, avšak i po kodifikaci se úprava prezentovala jen jako povšechná a mezerovitá. Vývoj práva neutrality podstatně ovlivnily USA, které stály v minulosti většinou vně ozbrojených konfliktů a nebylo v jejich zájmu, aby zásadně omezovaly svobodu obchodu. Nepřály si proto podrobnou úpravu ani kategorické zákazy.⁸⁴

⁸³ Srov. prohlášení ministerstva zahraničních věcí SRN, cit. in: WENTKER, A. – KREB, C. L'assistance d'États tiers dans la guerre d'Ukraine au regard du droit international. *AFDI*. 2022, No. 68, s. 177. Svou podporu kvalifikovala jako výkon práva na kolektivní sebeobranu podle článku 51 pouze zjevně málo mezinárodněprávně orientovaná Albánie. Srov. ZUGLIANI, N. The Supply of Weapons to a Victim of Aggression: The Law of Neutrality in Light of the Conflict in Ukraine. *European Journal of International Law (EJIL)*. 2024, Vol. 35, No. 2, s. 405, pozn. 31.

⁸⁴ KOLB, R. Libres propos sur l'utilisation de la force par la Russie en Ukraine. *AFDI*. 2022, No. 68, s. 168.

I tak obsahuje čl. 6 Úmluvy z roku 1907 o právech a povinnostech neutrálních mocností v námořní válce (použitelný i ve válce pozemní) jasný zákaz, aby „*neutrální mocnost přenechala některé válčící mocnosti z jakéhokoli důvodu přímo nebo nepřímo [...] střelivo nebo jinaký materiál*“.⁸⁵ Dodávky zbraní i munice Ukrajině třetími státy by proto mohly být považovány za porušení povinnosti neutrála v ozbrojeném konfliktu tehdy, když je porušení dostatečně intenzivní a trvá.⁸⁶

Důvodně se ovšem klade otázka, zda je režim neutrála slučitelný se zákazem použití síly v článku 2 [4] Charty a se specifickým zákazem agrese. Platné mezinárodní právo neobsahuje pravidlo, jež by v takových podmínkách použití institutu neutrality vylučovalo. Ačkoli se státy v souvislosti s konfliktem na Ukrajině povinností neutrality výslovně nedovolávají, mnohé z nich (země tzv. globálního Jihu) jim fakticky přizpůsobují své chování: odmítají jednostranně podporovat Ukrajinu a naopak odsuzují muniční i zbraňové dodávky Ukrajině ze strany evropských demokracií.

Určité řešení nabízí Ženevské úmluvy o ochraně obětí válek z roku 1949 a pojem „neválčících mocností“ v jedné z nich. Článek 4, B, 2 Ženevské úmluvy o zacházení s válečnými zajatci, rozlišuje „neválčící“ mocnosti a mocnosti „neutrální“. Problémem tohoto improvizovaného řešení je, že pojmu „neválčících mocností“ neodpovídá v Ženevských úmluvách žádný konkrétní obsah a ani *travaux préparatoires* rozdíl příliš neosvětlí.⁸⁷ Ideu rozlišování mezi neutrály a jinou kategorií států stojících mimo konflikt ovšem podporují jednak Dodatkový protokol z roku 1977 k citovaným Ženevským úmluvám (na několika místech, např. v článku 2, činí rozdíl mezi „neutrálním státem“ a „jiným státem, který není stranou v konfliktu“), jednak praxe států v obou světových válkách. Některé státy totiž otevřeně podporovaly jen jednu válčící stranu, aniž by vstoupily do války s druhou válčící stranou (Mussolini i Franco podporovali na počátku druhé světové války Hitlera, i když své státy nepovažovali za válčící stranu; USA obdobně, až do roku 1941, podporovaly Čínu, Spojené království i SSSR).⁸⁸

Pojem „neválčícího státu“ v kontrapunktu k „neutrálnímu státu“ skýtá možnost pokrýt charakteristiku státu, který poskytuje podporu jen bránící se straně a není tak „neutrální“, není však do konfliktu přímo zapojen. Tato právní operace není evidentní. Klasické válečné právo (*ius in bello*) nahlíží na válku „neutrálně“, bez hodnotového posouzení daného ozbrojeného konfliktu a jednotlivých válčících stran, což si naopak žádá současný zákaz útočné války a použití síly. Operaci neusnadňuje ani to, že pojmu „neválčícího státu“ neodpovídá v platném mezinárodním právu konkrétní obsah, použitelný pro případy dodávek zbraní a munice bránící se straně.

Obě zmíněné skutečnosti bohužel zvýhodňují agresora. Spor o postavení států podporujících Ukrajinu v probíhajícím ozbrojeném konfliktu nijak nepřihlíží k závažnému porušení zákazu agrese Ruskem ani k postavení Ukrajiny jako oběti tohoto porušení. Soustředí se hlavně na technickou otázku respektu „rovných zbraní“. Absence konkrétního

⁸⁵ Srov. soukromý překlad A. Hobzy. HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, s. 487.

⁸⁶ ZUGLIANI, N. The Supply of Weapons to a Victim of Aggression: The Law of Neutrality in Light of the Conflict in Ukraine, s. 393.

⁸⁷ Termín byl vložen do uvedeného ustanovení na návrh Francie, která připomněla, že někteří zajatci byli internováni ve státech, jež nebyly s Francií ve válečném stavu, ale nebyly ani považovány za neutrální státy (Bulharsko, Maďarsko nebo Španělsko). Srov. SANDOZ, Y. Le droit international à la lumière et à l'épreuve du conflit armé en Ukraine. *RGDIP*, Vol. 127, No. 1, 2023, s. 27.

⁸⁸ Ibidem, s. 28.

právního obsahu pojmu „neválčící stát“ dovoluje Rusku trvat na povinnostech neutralů. Pěstuje vůči státům podporujícím Ukrajinu politiku „poměru sil“, opakovaně kreslí různé „červené linie“ a vyhrožuje, že při jejich překročení bude zacházet s těmito státy jako s válčícími stranami.⁸⁹ Svým politickým tlakem Rusko poměrně úspěšně snižuje efektivitu jejich vojenské pomoci, což mu zajišťuje v probíhajícím ozbrojeném konfliktu lepší pozici (týká se to např. nuceného omezování maximálního doletu poskytovaných raketových systémů podporovateli, když Rusko samo si žádné takové limity neukládá).

Závěrem

Na Chartu OSN lze metaforicky nahlížet jako na dálnici do budoucnosti. V ovzduší poválečné euforie si státy přály uniknout suverenistickým akcentům v mezinárodním právu a nepřetržitým konfliktům zájmů. Vsadily na určitou centralizaci mezinárodního společenství a na analogie s vnitrostátním právem, které nabízelo účinné prostředky k udržení míru a řádu ve společnosti. Nový směr vývoje mezinárodního společenství i práva vzbuzoval velké naděje.

Zčásti jej bohužel neutralizoval tvrdě prosazovaný nárok dvou největších vítězů světové války na to, aby jim byla individuálně ponechána účinná kontrola jak nad Chartou, tak nad dalším vývojem OSN. Hlavní velmoci tak prosadily procesní „právo“ veta. Za údajně obrovský přínos veta pro všechny se považovalo to, že na jedné straně zabrání konfliktu mezi velmocemi, a tudíž rizikům budoucích zničujících světových střetů, a na straně druhé povzbudí velmoci ke spolupráci při prevenci i potlačování válek mezi menšími státy.

V posledním desetiletí sklízí OSN trpké plody toho, co se ukázalo jako fatální omyl. Veto produkuje účinek, o kterém konference v San Francisku nemluvila. Pokud se jedna jediná velmoc – navíc předurčená Chartou ke své roli jednou provždy – postaví vědomě a silou proti dohodnutému řádu, její veto paralyzuje veškeré mechanismy Rady bezpečnosti k nezbytným opatřením proti ní a k obnově mezinárodního míru. V důsledku toho trvá agresivní válka v Evropě, umírají statisíce vojáků i civilistů v ní i kolem ní a k tomu se rozvíjí bezprecedentní krize práva OSN.

Současný tristní stav systému kolektivní bezpečnosti vynesl do popředí instituty spojené s decentralizovanými způsoby ochrany mezinárodního míru, hlavně právo na individuální a kolektivní sebeobranu. Charta ho ponechala nedotčeno, provedla však procesní konjunkci jeho obsahu s kompetencemi Rady bezpečnosti. Svým způsobem nepřirozené spojení „přirozeného“ práva na sebeobranu s Radou bezpečnosti nikdy zvlášť nepřesvědčilo a v dobách nucené nečinnosti Rady bezpečnosti se stalo zcela nefunkčním. Integrace nového a starého mezinárodního práva se tu zkrátka nepovedla.

Mezinárodní společenství se nyní snaží k odvrácení barbarské agrese používat nástroje decentralizovaného použití obranné síly a donucení. Nabízí se hlavně institut kolektivní sebeobrany. Jeden z nejpronikavějších mezinárodněprávních učenců – A. Cassese – si však ještě v době před útokem na Ukrajinu povzdechl, že příkladů kolektivní sebeobrany se nedostává. Vypozoroval, že státy se snaží v maximální možné míře vyhnout se účasti v mezinárodních ozbrojených konfliktech a dávají přednost pouhé podpoře jedné z válčících stran dodávkami zbraní, munice i jiných vojenských prostředků a zařízení.⁹⁰

⁸⁹ Ibidem, s. 30.

⁹⁰ Srov. komentář k článku 51 Charty. In: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, s. 1355.

Aktuální stav postřeh A. Casseseho plně potvrzuje. Poměry od dob „Mnichova“ na konci 30. let se věru nijak v tomto ohledu nezměnily. Ukrajina vykonává své vlastní individuální právo na sebeobranu a státy, jež ji vojensky podporují, zdůrazňují, že právo na kolektivní sebeobranu neaktivovaly. Nejméně čtvrtina členské základny OSN se rozhodla nezapojit se a dívá se jinam. Podporovatelé jsou nuceni složitě proplouvat mezi instituty válečné neutrality a kolektivních protiopatření, čehož agresor náležitě využívá, neboť zmíněné instituty jsou příliš obecné i mezerovité a připouštějí různé výklady.

Agrese Ruské federace, stálého člena Rady bezpečnosti, proti jednomu ze zakládajících členů OSN, Ukrajině, uzavřela dálnici do budoucnosti. Uvolnila naopak přístup k dálnici do minulosti. Pohyb mezinárodního společenství po ní je už zřejmý. Nejsmutnější je, že bez zatím nepředstavitelné radikální změny vlády v Ruské federaci, bez jejího souhlasu s trestní odpovědností všech pachatelů zločinů podle mezinárodního práva, je návrat k normálním poměrům v mezinárodním společenství prakticky nemožný. Dovolím si připodobnit současnou situaci k čekání na Godota na dálnici do pekel. Jak svérázné okolnosti k oslavě velkého jubilea Charty OSN.

STATI

Existuje povinnost čerpat mateřskou dovolenou?

Lucie Přenosilová*

Abstrakt: Článek se zabývá otázkou, zda je čerpání mateřské dovolené jen právem, či též povinností zaměstnankyně. Některé zaměstnankyně chtějí pracovat i v období, kdy je zpravidla čerpána mateřská dovolená. Zákoník práce přitom vymezuje její minimální délku. Je sporné, zda je zaměstnankyně povinna po tuto dobu čerpat mateřskou dovolenou. Mezi zastánci názoru, že čerpání mateřské dovolené není povinné, pak panují neshody, zda lze zaměstnankyni v období odpovídajícím minimální délce mateřské dovolené přidělovat práci. Článek shrnuje úpravu mateřské dovolené a její účel. Poté se věnuje dosavadním diskusím ohledně povinnosti čerpat mateřskou dovolenou. Zabývá se tím, zda lze účel mateřské dovolené naplnit, i pokud není čerpána a je nahrazena jinými instituty. Poté se věnuje eurokonformnímu výkladu s ohledem na příslušnou směrnici, navazující judikaturu a jejich kritiku v evropské právní doktríně. Dospívá k závěru, že ustanovení zákoníku práce je třeba eurokonformně vykládat tak, že zaměstnankyně je povinna v minimální délce čerpat mateřskou dovolenou. Upozorňuje na způsoby, jak je taková povinnost vymezena v jiných členských státech EU. Poté se článek zamýšlí nad tím, zda je tato minimální délka vymezena smysluplně. Poukazuje na rozličné způsoby, jak lze mateřskou dovolenou v minimální délce čerpat. Dospívá k tomu, že vymezení minimální délky mateřské dovolené plně neodpovídá účelu právní úpravy. Předkládá proto návrh úpravy *de lege ferenda*. Konečně se článek věnuje postupu zaměstnavatele, odmítne-li zaměstnankyně čerpat mateřskou dovolenou nebo vůbec nesdělí, že je těhotná či krátce po porodu.

Klíčová slova: mateřská dovolená, pracovní podmínky žen, směrnice 92/85/EHS

Úvod

V souvislosti s transpozicí směrnice (EU) 2019/1158 (tzv. work-life balance směrnice)¹ se častým předmětem odborných diskusí stalo sladování rodinného a pracovního života a rovnost žen a mužů na trhu práce i při péči o děti a jiné osoby. Z hlediska překážek v práci sloužících k péči o dítě bylo diskutováno především zapojení žen čerpajících rodičovskou dovolenou.² Některé ženy však chtějí vykonávat práci i během mateřské dovolené.³ To je zdůvodňováno tím, že si chtějí udržet pracovní potenciál, odborné znalosti či

* JUDr. Lucie Přenosilová, interní doktorandka, katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: lucie.prenosilova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2027-5645>. Článek vznikl v rámci projektu PRIMUS (č. 24/SSH/014) *Uplatňování zákazu diskriminace v pracovním a sociálním právu*.

¹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2019/1158 ze dne 20. června 2019, o rovnováze mezi pracovním a soukromým životem rodičů a pečujících osob a o zrušení směrnice Rady 2010/18/EU.

² Např. MORÁVEK, Jakub. Rodičovská dovolená – (nejen) úvahy *de lege ferenda*. In: PICHRT, Jan – TOMŠEJ, Jakub. *Balancování na hraně work-life balance a transparentnosti*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 97; ERÉNYI, Tereza. Rodičovská dovolená po transpoziční novele zákoníku práce. In: PICHRT, Jan – MORÁVEK, Jakub a kol. *Sladování soukromého a pracovního života*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 37; viz též PŘENOSILOVÁ, Lucie. *Transpozice nepřenosné části rodičovské dovolené*. Praha: C. H. Beck, 2024.

³ Podle výzkumu veřejného ochránce práv v roce 2023 při mateřské dovolené pracovalo 9 % dotazovaných. Veřejný ochránce práv. *Těhotenství a mateřství na pracovišti. Výzkumná zpráva 2023*. VOP 30/2023/DIS, s. 20.

personální a sociální vazby v zaměstnání, případně též nechtějí přerušovat kvalifikační růst. Zmiňován je též finanční aspekt, neboť mateřská dovolená může i přes existující sociální zabezpečení zasáhnout i finanční situaci žen.⁴

S ohledem na to, že zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (dále též: „z. pr.“) upravuje minimální délku mateřské dovolené, se vyskytují i názory, že zaměstnankyně mateřskou dovolenou nemusí čerpat vůbec, a je-li toho s ohledem na svůj zdravotní stav schopna, může práci konat v zásadě bez přerušení. To se může jevit vhodným např. u zaměstnankyň, které konají práci jen několik dní v měsíci na základě dohody o provedení práce,⁵ zaměstnankyň, které vykonávají lektorskou či přednáškovou činnost,⁶ nebo zaměstnankyň vykonávajících práci na dálku, u nichž se ostatně zaměstnavatel ani nemusí dozvědět, že jsou těhotné či krátce po porodu.⁷ Nejde přitom zpravidla o to, že by zaměstnankyně nepřetržitě konaly práci; po určitou dobu zpravidla čerpají dovolenou či jinou překážku v práci. U zaměstnankyň konajících práci na základě dohody o provedení práce může být přístup i takový, že zaměstnavatel zaměstnankyni přidělí práci pouze v tom rozsahu, v jakém je schopna a ochotna ji konat (např. odpřednášení dvou přednášek měsíčně). Názory na to, zda je takový postup možný, se v odborné literatuře liší.

Cílem předkládaného příspěvku je proto zhodnotit, zda je čerpání mateřské dovolené právem, či povinností zaměstnankyně, a to i s ohledem na příslušné evropské směrnice. Příspěvek poukazuje na úskalí obou výkladů a závěrem navrhuje možnosti právní úpravy *de lege ferenda*.

1. Právní úprava a účel mateřské dovolené v ČR

Mateřská dovolená je překážkou v práci na straně zaměstnance, která slouží k ochraně zdraví matky a dítěte před porodem a krátce po něm, k poskytnutí prostoru pro vybudování citového pouta mezi nimi a k péči o novorozené dítě obecně.⁸ Judikatura k tomu konkrétně uvádí, že „*smyslem mateřské dovolené je chránit zdraví matky, dosud nenarozeného plodu, resp. nově narozeného dítěte a poskytnout matce klid v období bezprostředně předcházejícím porod a bezprostředně následujícím po porodu v prvních týdnech, kdy pečuje o nově narozené dítě*“.⁹ Právní úprava mateřské dovolené reaguje na těhotenství, porod a mateřství jako na významnou sociální událost, během níž je třeba zaměstnankyni poskytnout pracovní volno; hmotné zabezpečení pak zajišťuje systém nemocenského pojištění v podobě peněžité pomoci v mateřství.¹⁰ Z pohledu Evropské unie se pak

⁴ HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Sladění pracovních a rodinných rolí zaměstnanců pečujících o děti*. Praha: Leges, 2014, s. 84.

⁵ Na zaměstnance, kteří konají práci na základě dohod o pracích mimo pracovní poměr, se úprava mateřské dovolené vztahuje na základě § 77 odst. 2 z. pr. a *contrario*; do 30. 9. 2023 tomu tak bylo na základě § 77 odst. 3 z. pr.

⁶ Např. ERÉNYI, Tereza. Uzavírání DPP a DPČ po dobu rodičovské dovolené jakožto nástroj k dosažení rovných příležitostí. In: PICHRT, Jan – MORÁVEK, Jakub a kol. *Sladování soukromého a pracovního života rok poté*. Praha: Wolters Kluwer, 2024, s. 49.

⁷ VRAJÍK, Michal. § 195 [Mateřská dovolená]. In: VALENTOVÁ, Klára – PROCHÁZKA, Jan – JANŠOVÁ, Marie – ODOBILNOVÁ, Veronika – BRŮHA, Dominik a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 634.

⁸ MORÁVEK, Jakub. § 195 [Mateřská dovolená]. In: PICHRT, Jan a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 553–554; KOŠNAR, Michael. § 195 [Mateřská dovolená]. In: HŮRKA, Petr – RANDLOVÁ, Nataša – DOLEŽÍLEK, Jiří – ROUČKOVÁ, Dana – VYSOKAJOVÁ, Margerita – DOUDOVÁ, Soňa – KOŠNAR, Michael – HORNÁ, Vladimír. *Zákoník práce. Komentář*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2024, s. 422.

⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 9. 2019, sp. zn. 21 Cdo 2887/2018.

¹⁰ ŠTANGOVÁ, Věra. Postavení ženy v pracovním právu. In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 1996, roč. 42, č. 3–4,

do mateřské dovolené promítá jednak nutnost zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci,¹¹ jednak potřeba sladování rodinného a pracovního života.¹² Soudní dvůr Evropské unie konkrétně uvádí, že cílem mateřské dovolené je zaprvé chránit biologický stav ženy během těhotenství a po porodu, a zadruhé chránit zvláštní vztah mezi matkou a dítětem v období po porodu.¹³ Vymezení účelu mateřské dovolené v rámci Evropské unie je však kritizováno jako víceznačné a nejasné,¹⁴ o čemž bude pojednáno níže v kapitole věnované evropské úpravě.

V § 195 odst. 1 z. pr. je mateřská dovolená vymezena tak, že přísluší zaměstnankyni v souvislosti s porodem a péčí o narozené dítě po dobu 28 týdnů, v případě porodu víceročet pak po dobu 37 týdnů. Počátek čerpání mateřské dovolené je podle § 195 odst. 2 z. pr. možný nejdříve od počátku osmého týdne před očekávaným dnem porodu, zpravidla má však k nástupu docházet od počátku šestého týdne. Počátek nástupu na mateřskou dovolenou si určuje zaměstnankyně sama,¹⁵ přičemž zaměstnavatel jí nesmí nástup na mateřskou dovolenou v jí vybraném termínu zakázat ani jí jej nesmí nařídit.¹⁶

Pokud zaměstnankyně z mateřské dovolené před porodem vyčerpá méně než 6 týdnů, protože porod nastal dříve, než určil lékař, přísluší jí mateřská dovolená ode dne jejího nástupu v celém rozsahu. Vyčerpá-li však zaměstnankyně před porodem méně než 6 týdnů z jiného důvodu, přísluší jí mateřská dovolená ode dne porodu pouze do uplynutí 22 týdnů (v případě víceročet 31 týdnů). Zákon tak počítá mj. i s případy, kdy zaměstnankyně záměrně určí termín nástupu na mateřskou dovolenou později než šest týdnů před očekávaným dnem porodu, a minimální povinnou délku čerpání mateřské dovolené před porodem nestanoví.¹⁷

Ustanovení § 195 odst. 5 z. pr. pak stanoví, že „*mateřská dovolená v souvislosti s porodem nesmí být nikdy kratší než 14 týdnů a nemůže v žádném případě skončit ani být přerušena (podle § 198 odst. 2 ZP) před uplynutím 6 týdnů ode dne porodu*“. To je zdůvodňováno zátěží, kterou porod představuje pro organismus ženy,¹⁸ či obecně zdravotními důvody na straně

s. 52–53. Potřebu sociální ochrany žen, které jsou v důsledku těhotenství a porodu objektivně oslabené, zdůrazňuje též KOLDINSKÁ, Kristina. *Gender a sociální právo. Rovnost mezi muži a ženami v sociálněprávních souvislostech*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 119.

¹¹ Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň, která upravuje mateřskou dovolenou, je totiž desátou směrnicí ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci.

¹² Podle čl. 33 Listiny základních práv Evropské unie má totiž mj. každý právo na placenou mateřskou dovolenou „*v zájmu zachování souladu mezi rodinným a pracovním životem*“. Srov. MATĚJKA ŘEHOŘOVÁ, Lucie. *Work-life balance a pracovní podmínky v České republice*. In: PICHRT, Jan – TOMŠEJ, Jakub. *Balancování na hraně work-life balance a transparentnosti*, s. 29; viz též HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Sladění pracovních a rodinných rolí zaměstnanců pečujících o děti*, s. 82.

¹³ Rozsudek ESD ze dne 12. 7. 1984 ve věci C-184/83, Hofmann, rozsudek ESD ze dne 27. 10. 1998 ve věci C-411/96, Boyle, odst. 41. Viz též DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. EU Directives on maternity leave. In: *European Labour Law Journal*. 2018, Vol. 9, No. 2, s. 172.

¹⁴ Např. FOUBERT, Petra – IMAMOVIĆ, Šejla. The pregnant workers directive: must do better: lessons to be learned from Strasbourg? In: *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2015, Vol. 37, No. 3, s. 314; viz též DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. EU Directives on maternity leave. In: *European Labour Law Journal*. 2018, Vol. 9, No. 2, s. 179.

¹⁵ Např. PICHRT, Jan. § 195 [Mateřská dovolená]. In: BĚLINA, Miroslav – DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 923.

¹⁶ KOŠNAR, Michael. § 195 [Mateřská dovolená], s. 422.

¹⁷ Ibidem. Též HALÍŘOVÁ, Gabriela. Nástup na mateřskou dovolenou – právo nebo povinnost? In: *Právní fórum*, 2011, roč. 7, č. 10, s. 441 an. Dostupné v systému ASPI.

¹⁸ PICHRT, Jan. § 195 [Mateřská dovolená], s. 924.

matky,¹⁹ respektive též novorozeného dítěte.²⁰ Podobná úprava byla přitom obsažena již v zákoně č. 65/1965 Sb., zákoník práce, a to od počátku jeho účinnosti (1. 1. 1966).²¹

2. Povinnost čerpat mateřskou dovolenou: tři názorové proudy

Právě výklad posledně uvedeného ustanovení je klíčový jednak pro posouzení, zda je zaměstnankyně pouze oprávněna, anebo i povinna čerpat mateřskou dovolenou, a není-li povinna ji čerpat, zda může v období vymezeném v § 195 odst. 5 z. pr. konat práci. Z odborného diskurzu plynou tři základní způsoby výkladu.

Podle první názorové skupiny je zaměstnankyně v určitém rozsahu povinna mateřskou dovolenou čerpat. Komentářová literatura například uvádí, že „*mateřská dovolená v minimálním zákonném rozsahu představuje objektivní překážku v práci nezbytnou jak pro matku, tak pro plod, respektive nově narozené dítě, a zaměstnavatel by proto měl trvat na tom, aby zaměstnankyně mateřskou dovolenou alespoň v rozsahu 14 týdnů skutečně vyčerpala*“,²² nebo že ustanovení § 195 z. pr. (a to ve spojení s § 217 z. pr.) neskýtá podklad pro závěr, že zaměstnankyně mateřskou dovolenou nastoupit nemusí a nezbytnou dobu nepřítomnosti v práci může překlenout běžnou dovolenou.²³ Povinnost čerpat mateřskou dovolenou alespoň v rozsahu 14 týdnů zmiňuje i J. Tomšej.²⁴ T. Erényi pak na podporu tohoto výkladu zmiňuje aspekt evropského práva,²⁵ čemuž se budu věnovat níže.

Druhý možný výklad zastupuje zejména G. Halířová.²⁶ Podle ní zaměstnankyně sice není povinna na mateřskou dovolenou nastoupit, zaměstnavatel jí však nesmí v období 6 týdnů po porodu a současně po dobu 14 týdnů (tj. v rozsahu stanoveném § 195 odst. 5 z. pr.) přidělovat práci. Ačkoliv uvádí, že „*ani z důvodu ochrany zdraví nemůže být žena omezo- vána ve svém svobodném rozhodnutí, zda a případně kdy na mateřskou dovolenou nastoupí*“ a považuje za možné, aby zaměstnankyně čerpala namísto mateřské dovolené např. dovolenou za kalendářní rok či neplacené volno, s ohledem na ochranu zdraví zaměstnankyně a jejího novorozeného dítěte se domnívá, že § 195 odst. 5 z. pr. se vztahuje i na případy, kdy žena mateřskou dovolenou fakticky nečerpá.²⁷ Důsledek této interpretace je nicméně z pohledu pracovní seberealizace zaměstnankyň podobný, jako kdyby zaměstnankyně mateřskou dovolenou v minimálním rozsahu čerpala. Práce by jí totiž nebyla přidělována.

Podle třetí názorové skupiny z § 195 z. pr. nejenže neplyne povinnost čerpat mateřskou dovolenou, ale v případě, kdy zaměstnankyně na mateřskou dovolenou nenastoupí, se ani neuplatní omezení § 195 odst. 5 z. pr. Je přitom zdůrazňováno, že zaměstnavatel není oprávněn zaměstnankyni čerpání mateřské dovolené nařídít. Odmítne-li zaměstnankyně

¹⁹ MORÁVEK, Jakub. § 195 [Mateřská dovolená], s. 556; KOŠNAR, Michael. § 195 [Mateřská dovolená], s. 422.

²⁰ HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Sladění pracovních a rodinných rolí zaměstnanců pečujících o děti*, s. 89.

²¹ Úprava byla obsažena v § 159 odst. 5. Mateřská dovolená tehdy musela činit nejméně 12 týdnů. Zákaz přerušování či skončení mateřské dovolené po dobu 6 týdnů po porodu byl naopak v právní úpravě již od počátku. K prodloužení minimální délky mateřské dovolené na 14 týdnů došlo s účinností od 1. 7. 1987. Od té doby se úprava obsahově nezměnila.

²² VRAJÍK, Michal. § 195 [Mateřská dovolená], s. 634.

²³ MORÁVEK, Jakub. § 195 [Mateřská dovolená], s. 556.

²⁴ TOMŠEJ, Jakub. *Diskriminace na pracovišti*. Praha: Grada, 2020, s. 102.

²⁵ ERÉNYI, Tereza. *Uzavírání DPP a DPČ po dobu rodičovské dovolené jakožto nástroj k dosažení rovných příležitostí*, s. 49.

²⁶ K jejímu názoru se přiklání též JANEČKOVÁ, Eva. *Pracovní právo a mateřství*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 43.

²⁷ HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Nástup na mateřskou dovolenou – právo nebo povinnost?*

nastoupit na mateřskou dovolenou, je zaměstnavateli doporučováno vyslat ji na mimořádnou prohlídku k poskytovateli pracovnělékařských služeb za účelem posouzení, zda je zaměstnankyně schopna vykonávat práci.²⁸ Bude-li výsledek prohlídky takový, že zaměstnankyně výkonu práce není schopna, nesmí jí zaměstnavatel přidělovat práci a u zaměstnankyně je dána překážka v práci na její straně. Je však třeba upozornit, že posudek poskytovatele pracovnělékařských služeb není nadán presumpcí správnosti. V případném soudním sporu tak lze závěry takového posudku vyvrátit jiným lékařským posudkem, znaleckým posudkem či jinými důkazními prostředky.²⁹

I pokud bychom se přiklonili k tomu, že je bez ohledu na vůli zaměstnankyně nutné respektovat omezení § 195 odst. 5 z. pr., poskytovatel pracovnělékařských služeb by neměl automaticky vyhodnotit, že zaměstnankyně není schopna výkonu práce, pouze na základě jejího těhotenství, a to přinejmenším v období, kdy zaměstnankyně nesporně není povinna mateřskou dovolenou čerpat. Těmito obdobími jsou přitom podle mého názoru *de lege lata* jednak veškeré období před porodem (zaměstnankyně totiž dle § 195 odst. 3 z. pr. může vyčerpat celou mateřskou dovolenou po porodu, byť ve zkráceném rozsahu), jednak období počínající sedmým týdnem po porodu, je-li splněna podmínka vyčerpání 14 týdnů mateřské dovolené podle § 195 odst. 5 z. pr. (tj. čerpala-li žena před porodem 8 týdnů). Je tak třeba individuálně posoudit, zda je konkrétní zaměstnankyně schopna výkonu konkrétní práce, případně v jakém rozsahu. Není přitom jistě vyloučeno, že období, po které zaměstnankyně není schopna (příp. ochotna) konat práci, by bylo možné překlenout prostřednictvím dovolené za kalendářní rok, neplaceného volna nebo dočasné pracovní neschopnosti, o jejímž počátku a konci rozhoduje lékař, aniž by byl přitom vázán minimální délkou pracovní neschopnosti před, respektive po porodu.

První a druhý možný výklad tak vedou k závěru, že zaměstnankyně v období vymezeném v § 195 odst. 5 z. pr. nemůže konat práci. Důvodem je buď skutečnost, že v tomto rozsahu povinně čerpá mateřskou dovolenou (první názorová skupina), nebo jí alespoň po tuto dobu nelze přidělovat práci (druhá názorová skupina). Oba přístupy se přitom opírají o účel § 195 odst. 5 z. pr. a mateřské dovolené obecně. Tím je zejména nutnost zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ochrana zdraví matky a novorozeného dítěte.

Třetí možný výklad lze shrnout tak, že jednak zaměstnankyně není povinna čerpat mateřskou dovolenou, jednak může konat práci i v období podle § 195 odst. 5 z. pr. Minimální délka mateřské dovolené se aplikuje, pouze je-li mateřská dovolená čerpána, tedy pokud zaměstnankyně určí nástup na mateřskou dovolenou. Uvedený výklad je přitom zdůvodňován zejména svobodou vůle zaměstnankyně s tím, že zaměstnankyně může namísto mateřské dovolené zpravidla alespoň po určitou dobu čerpat například dovolenou za kalendářní rok.

Otázka, zda je zaměstnankyně povinna čerpat mateřskou dovolenou, přitom doposud nebyla řešena v judikatuře, a to ani v dostupných rozhodnutích okresních a krajských soudů.

²⁸ LANDWEHRMANN, Tereza. *Překážky v práci na straně zaměstnance i zaměstnavatele*. Praha: ANAG, 2021, s. 75. Srov. též KADLECOVÁ, Tereza – RANDLOVÁ, Nataša. Povinně na mateřskou? In: *Epravo.cz* [online]. 14. 4. 2014 [cit. 2025-02-01]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/povinne-na-materskou-93928.html>.

²⁹ K tomu blíže ŠTEFKO, Martin. Právní úprava lékařského posudku o nezpůsobilosti k práci ve světle nové judikatury. *Právní rozhledy*. 2022, roč. 30, č. 2, s. 59 an.; ŠTĚPÁNKOVÁ, Kateřina. *Odpovědnost zaměstnavatele za škodu*. Praha: Auditorium, 2024, s. 28; TOMŠEJ, Jakub. *Pracovnělékařské služby*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 95 an.

3. Výklad ustanovení § 195 odst. 5 z. pr.

Podle mého názoru jazykový výklad § 195 odst. 5 z. pr. připouští všechny tři možné závěry. Proto se také argumentace výše uvedených autorů opírá převážně o teleologický výklad, tedy o smysl a účel právní úpravy mateřské dovolené, případně dalších souvisejících institutů. Otázkou je, zda má převážít ochrana zdraví ženy a dítěte, anebo svoboda volby zaměstnankyně. Účelem právní úpravy je, aby zaměstnankyně nekonala práci, která by mohla ohrožovat její těhotenství či rané mateřství. Je-li toto zajištěno jinak než čerpáním mateřské dovolené (čerpáním dovolené za kalendářní rok, poskytnutím neplaceného volna či dočasnou pracovní neschopností), domnívám se, že z pohledu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci nepředstavuje nečerpání mateřské dovolené problém. Pokud by se však i při nečerpání mateřské dovolené uplatnila omezení § 195 odst. 5 z. pr., z pohledu zaměstnankyň by dávalo smysl snad pouze čerpání dovolené za kalendářní rok, které by mohlo být motivováno čerpáním náhrady mzdy ve výši průměrného výdělku.³⁰

U dovolené za kalendářní rok se nicméně nabízí otázka, zda by takový postup nebyl v rozporu s její úpravou v zákoníku práce.³¹ Podle § 219 z. pr. se dovolená za kalendářní rok nástupem na mateřskou dovolenou přerušuje (bez ohledu na vůli zaměstnankyně nebo zaměstnavatele)³² a podle § 217 odst. 4 z. pr. na dobu čerpání mateřské dovolené nelze dovolenou za kalendářní rok nařídit, a to ani se souhlasem zaměstnankyně. Smyslem ustanovení je zabránit tomu, aby nárok na dovolenou za kalendářní rok fakticky splynul s čerpáním mateřské dovolené.³³ Rovněž z judikatury Soudního dvora plyne, že zaměstnankyně musí mít možnost vyčerpat dovolenou za kalendářní rok v plném rozsahu a není možné, aby se mateřská dovolená a dovolená za kalendářní rok překrývaly.³⁴

Ani úprava zákoníku práce, ani judikatura Soudního dvora však neřeší situaci, kdy by měla dovolená za kalendářní rok mateřskou dovolenou záměrně (z vůle zaměstnankyně) nahradit. Pokud by byl přijat výklad, že zaměstnankyně není povinna na mateřskou dovolenou nastoupit, omezení § 217 a § 219 z. pr. by se na situaci nevztahovala, neboť zaměstnankyně by na mateřskou dovolenou vůbec nenastoupila. Rovněž z uvedené judikatury Soudního dvora dovozují, že zaměstnankyně má *právo* čerpat v plném rozsahu jak mateřskou dovolenou, tak dovolenou za kalendářní rok. K nahrazení mateřské dovolené (respektive její části) dovolenou za kalendářní rok na základě záměrného rozhodnutí zaměstnankyně se však judikatura nevyjadřuje.

K dočasné pracovní neschopnosti je pak vhodné uvést, že podle § 57 odst. 1 písm. f) zákona č. 187/2006 Sb., o nemocenském pojištění, (dále též: „z. n. p.“) ošetřující lékař rozhodne o dočasné pracovní neschopnosti pojištěnky, která doložila potvrzením orgánu nemocenského pojištění, že nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství z dosavadní pojištěné činnosti, a to od počátku šestého týdne před očekávaným dnem porodu. Dočasná

³⁰ Tuto motivaci zaměstnankyň zmiňuje též HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Nástup na mateřskou dovolenou – právo nebo povinnost?*.

³¹ Jak implikuje i názor J. Morávky, že ustanovení § 195 z. pr. ve spojení s § 217 z. pr. nedává podklad pro nahrazení mateřské dovolené dovolenou za kalendářní rok: MORÁVEK, Jakub. § 195 [*Mateřská dovolená*], s. 556.

³² BOGNÁROVÁ, Věra. § 219 [Přerušení dovolené, nezapočítání do dovolené]. In: BĚLINA, Miroslav – DRÁPAL, Ljubomír a kol. *Zákoník práce. Komentář*, s. 1016.

³³ Srov. též HŮRKA, Petr. § 217 [Určení dovolené zaměstnavatelem]. In: HŮRKA, Petr – RANDLOVÁ, Nataša – DOLEŽÍLEK, Jiří – ROUČKOVÁ, Dana – VYSOKAJOVÁ, Margerita – DOUDOVÁ, Soňa – KOŠNAR, Michael – HORNÁ, Vladimír. *Zákoník práce. Komentář*, s. 475.

³⁴ Rozsudek ESD ze dne 18. 3. 2004, věc C-342/01, *Gómez*.

pracovní neschopnost je podle § 59 odst. 1 písm. h) z. n. p. ukončena uplynutím šestého týdne po porodu. Podmínkou je nicméně nepochybně součinnost pojišťovny, která musí ošetřujícím lékařem doložit, že nemá nárok na peněžitou pomoc v mateřství. Pokud tak neučiní, respektive pokud nárok na peněžitou pomoc v mateřství má, ale dobrovolně o ni nepožádá, anebo o ni požádá z jiné pojištěné činnosti, dočasně práce neschopnou uznána nebude. Mateřská dovolená a peněžitá pomoc v mateřství jsou přitom poměrně úzce provázány, nejsou však vzájemně podmíněné. Zaměstnankyně tak může požádat o peněžitou pomoc v mateřství, avšak nikoliv o mateřskou dovolenou, a naopak.

Podmínkou nároku na peněžitou pomoc v mateřství přitom podle § 16 písm. a) z. n. p. je, že pojišťovna nevykonává výdělečnou činnost v rámci pojištěné činnosti, z níž dávka náleží. Vypáčení dávky tak nebrání sama skutečnost, že zaměstnankyně nečerpá mateřskou dovolenou. Jednak k tomu, aby zaměstnankyně nevykonávala výdělečnou činnost, nemusí nutně čerpat právě mateřskou dovolenou, jednak může vykonávat výdělečnou činnost v rámci jiné činnosti, než z níž náleží dávka. To může nastat typicky v případě, kdy zaměstnankyně z pojištěné činnosti (pracovního poměru) čerpá peněžitou pomoc v mateřství a chce vykonávat výdělečnou činnost v rámci dohody o provedení práce, kde si nepřeje čerpat mateřskou dovolenou. Uvedená úprava zákona o nemocenském pojištění tak nedeterminuje, v jakém rozsahu by zaměstnankyně nutně musela být uznána dočasně práce neschopnou.

4. Mateřská dovolená prizmatem práva EU

Samotným výkladem § 195 odst. 5 zákoníku práce (ať už jazykovým, systematickým, či teleologickým) proto k jednoznačnému závěru nedocházím. Na ustanovení je však třeba nahlížet také prizmatem práva EU. Ustanovení § 195 z. pr. totiž transponuje čl. 8 směrnice 92/85/EHS (dále též: „směrnice“).³⁵ Čl. 8 odst. 1 směrnice stanoví, že členské státy musí přijmout opatření k tomu, aby měly zaměstnankyně nárok na mateřskou dovolenou v délce nejméně 14 týdnů rozložených před porodem nebo po něm. V čl. 8 odst. 2 směrnice současně členským státům ukládá zajistit, aby délka *povinné* mateřské dovolené činila nejméně 2 týdny.

V členských státech se doba, kdy lze mateřskou dovolenou čerpat, podstatně liší. Většina evropských států upravuje délku povinně čerpané mateřské dovolené ve vyšším rozsahu, než vyžaduje směrnice.³⁶ Lotyšsko vyžaduje 4 týdny, Irsko, Portugalsko, Rumunsko a Španělsko shodně jako Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 183 o ochraně mateřství 6 týdnů, Německo a Francie 8 týdnů. Belgie, Malta a Nizozemsko pak vyžadují 10 týdnů, což jde již nad rámec maximální délky nezbytně nutné ke zotavení se po porodu. Slovensko, Polsko a Chorvatsko stejně jako Česká republika upravují povinnou délku mateřské

³⁵ Směrnice Rady 92/85/EHS ze dne 19. října 1992, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň (desátá směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS).

³⁶ Údaje byly čerpány jednak z DOBROTIČ, Ivana – BLUM, Sonja – KAUFMANN, Gayle – KOSŁOWSKI, Alison – MOSS, Peter – VALENTOVA, Marie (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2024*. In: *International Network on Leave Policies and Research*. 2024 [cit. 2025-03-22]. Dostupné z: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/review-2024/>; jednak z *Comparative tables. Maternity/Paternity*. In: *Mutual Information System on Social Protection*. Updated: 1. 7. 2024 [cit. 2025-02-01]. Dostupné z: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

dovolené v délce 14 týdnů. Polská doktrína přitom uvádí, že 14týdenní povinnou mateřskou dovolenou nelze zdůvodnit ani medicínsky, ani právně s ohledem na mezinárodní závazky.³⁷ Dalece nad rámec požadavků směrnice jde pak úprava rakouská (16 týdnů, z toho 8 týdnů před porodem a 8 týdnů po porodu), řecká (17 týdnů, z toho 8 týdnů před porodem a 9 týdnů po porodu), bulharská (přibližně 19 týdnů, z toho 6,5 týdne před porodem a zbytek po porodu) a italská (20 týdnů). V rakouské doktríně je povinnost čerpat mateřskou dovolenou po dobu 16 týdnů kvitována s ohledem na ochranu zaměstnankyně. Zároveň je však reflektováno, že takový zákaz výkonu práce ženy oproti mužům omezuje a že zákaz výkonu práce a povinnost čerpat pracovní volno z důvodu mateřství by měly být s ohledem na rovnost mužů a žen omezeny na nutné minimum.³⁸ Nastavení mateřské (a následně též případně otcovské a rodičovské) dovolené má pak vliv na procentuální zapojení mužů a žen na trhu práce, jak dokládá srovnání Itálie a Švédska.³⁹

Z judikatury Soudního dvora ve věci *Boyle* pak výslovně plyne, že zaměstnankyně se může svého nároku na 14týdenní mateřskou dovolenou podle čl. 8 odst. 1 směrnice vzdát. Práva na 2týdenní mateřskou dovolenou podle čl. 8 odst. 2 směrnice se však vzdát nemůže, jelikož tato část je povinná.⁴⁰ Z toho se podává, že aby byla česká právní úprava mateřské dovolené v souladu s požadavky směrnice, musí být čerpání mateřské dovolené v délce alespoň 2 týdnů povinné. Z odstavce 59 rozsudku ve věci *Boyle* rovněž plyne, že zaměstnankyně nemůže 14týdenní mateřskou dovolenou přerušit, vrátit se do práce a následně zbytek mateřské dovolené dočerpat; to však nelze ztotožňovat s oprávněním zaměstnankyně právo na mateřskou dovolenou nevyužít.

Na závěry rozsudku ve věci *Boyle* pak Soudní dvůr navázal ve věci *Montull*. Rozhodnutí se mimo jiné věnovalo otázce, zda si matka po vyčerpání své povinné čerpané části mateřské dovolené může zvolit, aby otec následně čerpal mateřskou dovolenou, ať zcela, či zčásti.⁴¹ Španělská úprava, která byla aplikována v řízení před národními soudy, upravovala délku mateřské dovolené nad rámec požadavků směrnice jak celkově, tak co do délky povinné čerpané mateřské dovolené.⁴² Cílem úpravy přitom byla ochrana biologického stavu ženy během těhotenství a v době po něm následující. Soudní dvůr zopakoval, že právo na mateřskou dovolenou podle čl. 8 odst. 1 směrnice je právem, kterého se zaměstnankyně mohou vzdát, vyjma dvou týdnů povinné mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 2.⁴³ Uzavřel proto, že směrnice nebrání matce se rozhodnout, aby mateřskou dovolenou následující po povinném pracovním volnu matky čerpal otec, jsou-li oba rodiče v postavení zaměstnanců.⁴⁴ Rozhodnutí tak opět dokládá, že vyjma povinné čerpané části zaměstnan-

³⁷ RYCAK, Magdalena. Parental Leaves as a Form of Protection of Family Life under the Labour Law in Poland and Selected European Union Member States. In: *Ius Novum*. 2017, Vol. 11, No. 2, s. 216.

³⁸ SAGMEISTER, Maria. Autonomy and equality in the context of parental labour rights. In: *University of Vienna Law Review*. 2019, Vol. 3, s. 112.

³⁹ TWARONITE, Jack Ryan. Comparing the Societal Impact of Parental Leave Policy in Sweden and Italy. In: *North Carolina Journal of European Studies*. 2021, Vol. 2, s. 89–90.

⁴⁰ Rozsudek ESD ze dne 27. 10. 1998 ve věci C-411/96, *Boyle*, odst. 58.

⁴¹ Zodpovězení otázky bylo třeba k posouzení, zda směrnice brání vnitrostátní úpravě, která odvozuje nárok otce na mateřskou dovolenou, respektive peněžitou pomoc v mateřství, od nároku matky. Úprava totiž vedla k tomu, že zaměstnankyně (matka) mohla po vyčerpání povinné čerpané části postoupit zbývající mateřskou dovolenou otci, pokud byl rovněž zaměstnancem. Naopak nebyla-li matka zaměstnankyní a nebyla pojištěna v systému sociálního pojištění, neměl otec na mateřskou dovolenou, respektive peněžitou pomoc v mateřství nárok, byť by sám byl zaměstnancem.

⁴² Rozsudek ESD ze dne 19. 9. 2013 ve věci C-5/12, *Montull*, odst. 53 a 55.

⁴³ Ibidem, odst. 57.

⁴⁴ Ibidem, odst. 58.

kyně mateřskou dovolenou nemusí čerpat. V České republice mateřskou dovolenou (pracovní volno) na otce postoupit nelze, neboť právní úprava to neumožňuje. Uzavřou-li však rodiče dohodu, že bude o dítě pečovat otec, může otec (je-li pojištěncem) čerpat peněžitou pomoc v mateřství, a to od počátku sedmého týdne po porodu (§ 32 odst. 1 písm. e) z. n. p.). Pokud však matka porodila, musí jí být peněžitá pomoc v mateřství poskytována nejméně po dobu 14 týdnů,⁴⁵ což odpovídá úpravě mateřské dovolené v § 195 odst. 5 z. pr. S ohledem na to, že směrnice stanoví délku povinné mateřské dovolené jako „nejméně“ dva týdny, je třeba ustanovení § 195 odst. 5 z. pr. vykládat tak, že zaměstnankyně je povinna mateřskou dovolenou čerpat nejméně v délce 14 týdnů a současně nejméně 6 týdnů po porodu.⁴⁶ Je totiž zřejmé, že zaměstnankyně je povinna čerpat mateřskou dovolenou alespoň v rozsahu 2 týdnů (neboť to vyžaduje směrnice). Výklad, že by zaměstnankyně byla povinna čerpat mateřskou dovolenou toliko po 2 týdny tak, aby bylo vyhověno minimálním požadavkům směrnice, rovněž není možný, neboť směrnice stanoví délku povinné čerpané mateřské dovolené jako minimální. Česká právní úprava povinnou mateřskou dovolenou pouze upravuje ve vyšším rozsahu. S ohledem na požadavky směrnice a potřebu eurokonformního výkladu je tak třeba se přiklonit k prvnímu názorovému táboru, a sice že čerpání mateřské dovolené je *de lege lata* povinné, a to v rozsahu § 195 odst. 5 z. pr.

Pokud je zaměstnankyně povinna mateřskou dovolenou v tomto rozsahu čerpat, vztahuje se to na všechny jí uzavřené základní pracovněprávní vztahy.⁴⁷ V tomto období tak situaci nelze řešit ani uzavřením jiného základního pracovněprávního vztahu. Zaměstnavatel by byl totiž povinen i v tomto jiném pracovněprávním vztahu zaměstnankyni poskytnout mateřskou dovolenou (nepřidělovat jí práci).

V jiných členských státech otázka, zda je zaměstnankyně vůbec povinna na mateřskou dovolenou nastoupit, zpravidla nevystává. Povinné čerpaná mateřská dovolená je totiž často formulována jako zákaz práce, který zapovídá zaměstnavateli zaměstnankyni v určitém období přidělovat práci. Jde např. o Belgie,⁴⁸ Francii,⁴⁹ Německo,⁵⁰ Rakousko,⁵¹

⁴⁵ Ustanovení § 35 odst. 1 z. n. p.

⁴⁶ K témuž závěru dochází ERÉNYI, Tereza. *Uzavírání DPP a DPČ po dobu rodičovské dovolené jakožto nástroj k dosažení rovných příležitostí*, s. 49.

⁴⁷ TOMŠEJ, Jakub. *Diskriminace na pracovišti*, s. 102. Shodně Halířová uvádí, že v období podle § 195 odst. 5 z. pr. platí „absolutní a generální zákaz výkonu práce“, který musí respektovat i zaměstnavatelé, kteří mateřskou dovolenou zaměstnankyni neposkytli (tj. u nichž zaměstnankyně o tuto překážku v práci nepožádala): HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Sladění pracovních a rodinných rolí zaměstnanců pečujících o děti*, s. 89 a 93.

⁴⁸ Podle čl. 39 zaměstnankyně nesmí vykonávat žádnou práci v období od počátku sedmého týdne předcházejícího očekávanému dni porodu do uplynutí devíti týdnů ode dne porodu. Srov. La Loi sur le travail du 16 mars 1971. In: *Service public fédéral – Justice*. [online]. 18. 4. 2024 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1971/03/16/1971031602/justel/>.

⁴⁹ Podle čl. L1225-29 je zakázáno zaměstnankyni zaměstnávat během období celkem 8 týdnů před a po porodu a současně 6 týdnů po porodu. Srov. Code du travail. In: *Légifrance* [online]. 28. 3. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006072050/.

⁵⁰ Podle § 3 odst. 1 zaměstnavatel nesmí zaměstnávat těhotnou ženu v posledních šesti týdnech před porodem, ledaže tato výslovně souhlasí s výkonem práce. Podle odstavce 2 zaměstnavatel nesmí zaměstnankyni zaměstnávat po 8 týdnů po porodu. Srov.: Mutterschutzgesetz vom 23. Mai 1917 (BGBl. I S. 1228). In: *Gesetze im Internet* [online]. 24. 2. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: https://www.gesetze-im-internet.de/muschg_2018/BJNR122810017.html/.

⁵¹ Podle § 3 odst. 1 nastávající matky nesmí být zaměstnány v období posledních osmi týdnů před očekávaným porodem. Podle § 5 odst. 1 pak mohou být zaměstnankyně zaměstnány nejdříve osm týdnů po porodu a v případě předčasného či vícečetného porodu nebo porodu císařským řezem nejdříve dvanáct týdnů po porodu. Pokud by byla zkrácena doba zákazu zaměstnávání před porodem podle § 3 odst. 1, prodlužuje se ochranná lhůta po porodu v rozsahu tohoto zkrácení, nejvýše však na 16 týdnů. Srov.: Mutterschutzgesetz 1979, BGBl. Nr. 221/1979. In: *Rechtsinformationssystem*

Finsko⁵² či Itálii.⁵³ Jiné státy zase explicitně stanoví, že čerpání určité části mateřské dovolené je povinné. Jde např. o Chorvatsko,⁵⁴ Slovinsko,⁵⁵ Dánsko⁵⁶ či Švédsko.⁵⁷ V České republice taková úprava schází. Obdobné diskuse jako v české právní doktríně však probíhají na Slovensku, jehož právní úprava je formulována shodně jako ta česká.⁵⁸ Převažující názor na Slovensku je takový, že zaměstnankyně není povinna mateřskou dovolenou čerpat a zaměstnavatel není oprávněn ji zaměstnankyni nařídít. Je na zaměstnankyni, zda na mateřskou dovolenou vůbec nastoupí.⁵⁹ Kundrát nicméně upozorňuje, že mateřská dovolená je částečně zdůvodněna ochranou zdraví matky ve smyslu Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 183 o ochraně mateřství a práva Evropské unie. Navrhuje proto výklad, podle něhož je 14týdenní mateřská dovolená právem zaměstnankyně, jež se ve smyslu judikatury ESD nemůže vzdát.⁶⁰

De lege ferenda lze s ohledem na výše uvedené doporučit, aby byla v české právní úpravě jasně vymezena povinně čerpaná část mateřské dovolené tak, aby bylo zjevné, že je povinností zaměstnankyně ji čerpat, respektive že je zakázáno zaměstnankyni v určitém období zaměstnávat. Otázkou však je, zda je optimální, aby celý minimální nárok podle čl. 8 odst. 1 směrnice (tj. „nejméně“ 14 týdnů) byl fakticky povinně čerpanou částí mateřské dovolené ve smyslu čl. 8 odst. 2 směrnice. S ohledem na aktuální trend maximální podpory zapojení žen, které pečují o dítě, na trhu práce, o tom lze podle mého názoru pochybovat. Je přitom třeba vzít v úvahu, že vztah mezi povinně čerpanou mateřskou dovolenou a dobrovolně čerpanou mateřskou dovolenou je předmětem diskusí

des Bundes [online]. 31. 3. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008464/>.

⁵² Podle kapitoly 4 § 2 *in fine* práce nesmí být vykonávána dva týdny před očekávaným dnem porodu nebo dva týdny po porodu. Srov.: Työsopimuslaki (55/2001). In: *Finlex* [online]. 30. 12. 2024 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2001/55>.

⁵³ Podle čl. 16 je zakázáno zaměstnankyni zaměstnávat ve vyjmenovaných obdobích, mj. v období 2 měsíců před očekávaným dnem porodu a 3 měsíců po porodu se zákonem stanovenými výjimkami. Srov.: Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. In: *Normattiva* [online]. 31. 12. 2024 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2001-03-26;151/>.

⁵⁴ Podle čl. 15 zaměstnankyně čerpá povinnou mateřskou dovolenou po nepřerušené období 98 dnů, z toho 28 dnů před očekávaným dnem porodu a 70 dnů po porodu dítěte. Srov.: Zakon o roditeljnim i roditeljskim potporama. In: *Zakon.hr* [online]. 1. 3. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.zakon.hr/z/214/zakon-o-roditeljnim-i-roditeljskim-potporama/>.

⁵⁵ Podle čl. 19 odst. 1 má matka právo na mateřskou dovolenou v délce 105 dní. Podle odstavce 2 matka povinně čerpá 15 dnů mateřské dovolené. Srov.: Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (ZSDP-1). In: *Pravno-informacijski sistem Republike Slovenije* [online]. 6. 12. 2022 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO6688>.

⁵⁶ Podle § 7 odst. 1 má matka právo a povinnost čerpat mateřskou dovolenou během prvních dvou týdnů po porodu. Poté má právo na mateřskou dovolenou po dalších 8 týdnů. Srov.: Bekendtgørelse af lov om ret til orlov og dagpeng i barsel (barseloven). In: *Retsinformation* [online]. 29. 1. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2025/114/>.

⁵⁷ Podle § 4 má zaměstnankyně právo na mateřskou dovolenou v souvislosti s porodem dítěte po nepřerušené období alespoň sedmi týdnů před očekávaným dnem porodu a sedmi týdnů po porodu. Dva týdny této mateřské dovolené musí být povinné buď před porodem, nebo po porodu. Srov.: Föräldraledighetslag (1995:584). In: *Lagen* [online]. 1. 8. 2024 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://lagen.nu/1995:584>.

⁵⁸ Konkrétně § 168 odst. 4 stanoví: „Materská dovolenka v súvislosti s pôrodom nesmie byť kratšia ako 14 týždňov a nemôže sa skončiť ani prerušiť pred uplynutím šiestich týždňov odo dňa pôrodu.“ Srov. zákon č. 311/2001 Z. z., Zákonník práce. In: *Slov-Lex* [online]. 1. 2. 2025 [cit. 2025-03-31]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/311/>.

⁵⁹ ŽUŠOVÁ, Jana. § 166. In: ŠVEC, Marek – TOMAN, Jozef a kol. *Zákonník práce / Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 1427 a 1439.

⁶⁰ KUNDRÁT, Ivan. § 168. In: DOLOBÁČ, Marcel a kol. *Zákonník práce – Velký komentár*. Žilina: Eurokódex, 2023, s. 710.

i v rámci evropské právní doktríny. Absolutní zákaz práce během mateřské dovolené totiž může zaměstnankyně stigmatizovat.⁶¹

Je přitom kritizováno, že směrnice 92/85/EHS dostatečně nerozlišuje mezi pracovním volnem určeným k ochraně zdraví žen a pracovním volnem určeným k navázání vztahu mezi matkou a dítětem, s tím, že tato dvě zdůvodnění by bylo vhodné promítnout do úpravy směrnice.⁶² Ochranou zdraví matky totiž nelze uspokojivě zdůvodnit celou délku mateřské dovolené podle směrnice. To dokládá i skutečnost, že pouze část mateřské dovolené je povinná.⁶³ Autoři upozorňují, že podle stávajícího medicínského konsenzu je pro zotavení se ženy po porodu obecně nezbytná doba 6 až 8 týdnů po porodu.⁶⁴ Tomu odpovídá i úprava revidované Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 183 o ochraně mateřství, která vyžaduje úpravu povinně čerpané mateřské dovolené v délce 6 týdnů po porodu.⁶⁵ Úprava mateřské dovolené ve směrnici tak podle některých autorů posiluje domněnku, že pečovatelské povinnosti náleží výhradně ženám.⁶⁶

Zvláště zajímavý je přitom příklad Švédska, které původně v rámci transpozice povinnou mateřskou dovolenou vůbec nezavedlo s odůvodněním, že jeho stávající úprava rodičovské dovolené již poskytuje matkám nezbytnou ochranu na dobrovolné bázi. Evropská komise však na dvoutýdenní povinné mateřské dovolené trvala s tím, že jde o nezbytné opatření chránící ženy před nátlakem k návratu do zaměstnání. Švédsko proto nakonec povinnou mateřskou dovolenou v minimální dvoutýdenní délce upravilo. Povinnost čerpat mateřskou dovolenou však byla považována za paternalismus.⁶⁷

Povinné čerpání mateřské dovolené vyžaduje i čl. 8 odst. 1 Evropské sociální charty. Povinně čerpaná mateřská dovolená je totiž podle Evropského výboru pro sociální práva nezbytná k dosažení ochrany poskytované tímto článkem. Pokud by měla být kratší než 6 týdnů, je třeba poskytnout zaměstnankyním dostatečné právní záruky k tomu, aby se mohly svobodně rozhodnout, kdy se po porodu vrátí do zaměstnání.⁶⁸

Při úvahách o povinném čerpání mateřské dovolené je rovněž vhodné vnímat, že důraz na ochranu zdraví matek, který je užíván jako primární zdůvodnění existence mateřské dovolené (a zvláště její povinné části), je dán právním základem směrnice 92/85/EHS. Tím byl totiž pouze čl. 118a Smlouvy o EHS (nyní čl. 153 SFEU), který umožňuje přijetí

⁶¹ BUSBY, Nicole. Divisions of labour: maternity protection in Europe. In: *Journal of Social Welfare and Family Law*. 2000, Vol. 22, No. 3, s. 287.

⁶² FOUBERT, Petra – IMAMOVIĆ, Šejla. *The pregnant workers directive: must do better: lessons to be learned from Strasbourg?*, s. 314; viz též DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. *EU Directives on maternity leave*, s. 179.

⁶³ RISTOVSKI, Aleksandar – KALAMATIEV, Todor. The approach of EU labour law in redressing the problems of working parents and carers. In: *Stanovništvo*. 2023, Vol. 61, No. 2, s. 115; viz též DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. *EU Directives on maternity leave*, s. 180–181.

⁶⁴ DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. *EU Directives on maternity leave*, s. 188; viz též FOUBERT, Petra – IMAMOVIĆ, Šejla. *The pregnant workers directive: must do better: lessons to be learned from Strasbourg?*, s. 318.

⁶⁵ Srov. FOUBERT, Petra. *Child Care Leave 2.0 – Suggestions for the improvement of the EU Maternity and Parental Leave Directives from a rights perspective*. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 2017, Vol. 24, No. 2, s. 256.

⁶⁶ MCGLYNN, Clare. Ideologies of Motherhood in European Community Sex Equality Law. In: *European Law Journal*. 2000, roč. 6, č. 1, s. 38, FOUBERT, Petra. *Child Care Leave 2.0 – Suggestions for the improvement of the EU Maternity and Parental Leave Directives from a rights perspective*, s. 252; FOUBERT, Petra – IMAMOVIĆ, Šejla. *The pregnant workers directive: must do better: lessons to be learned from Strasbourg?*, s. 312.

⁶⁷ CARLSON, Laura. Peculiar restrictions: Restraints on women's employment in Sweden. In: *Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. 2001, Vol. 9, No. 1, s. 31–32.

⁶⁸ Výkladové stanovisko Evropského výboru pro sociální práva k čl. 8 odst. 1 Evropské sociální charty. Závěry XIX-4, č. XIX-4_035_02/Ob/EN.

opatření k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Volba tohoto právního základu přitom nemusela být ani tak skutečnou politickou preferencí evropského zákonodárce, jako spíše taktickou volbou. Jiný vhodný právní základ pro přijetí úpravy kvalifikovanou většinou totiž tehdy nebyl dostupný.⁶⁹ Užití tohoto právního základu pro úpravu mateřské dovolené přitom nebylo přijato jednohlasně; proti byla například Velká Británie, podle níž úprava mateřské dovolené přesahuje působnost bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.⁷⁰ Tento postoj sdílely též Irsko, Nizozemsko a Španělsko.⁷¹ Navrhovanou novelizací směrnice z roku 2008 měl být k dosavadnímu právnímu základu přidán čl. 157 SFEU, který umožňuje přijímat opatření k zajištění rovnosti mužů a žen, nicméně návrh byl stažen. Jediným právním základem mateřské dovolené tak formálně zůstává ochrana zdraví při práci.⁷² K tomu pak lze doplnit ochranu zdraví dítěte, která je zmíněna v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 183.⁷³

Právní základ směrnice členskými státy umožňuje stanovit „přísnější“ délku povinné čerpané mateřské dovolené, než upravuje směrnice. Čl. 153 SFEU (a totéž platilo i o čl. 118a Smlouvy o EHS) umožňuje směrnicemi stanovit jen minimální požadavky (čl. 153 odst. 2 SFEU); členské státy však mohou zachovat či zavést přísnější opatření, jsou-li slučitelná se Smlouvami (čl. 153 odst. 4 SFEU). To reflektuje čl. 8 odst. 1 a 2 směrnice, který stanoví délku mateřské dovolené (povinné i dobrovolně čerpané) jako minimální. I přísnější úprava by však měla sledovat účel mateřské dovolené.

Soudní dvůr právní základ směrnice opakovaně využívá při výkladu jejích ustanovení.⁷⁴ Důraz na ochranu zdraví plyne zejména z rozsudku ve věci *C. D.*, dle kterého členské státy nejsou povinny přiznat mateřskou dovolenou matce, které dítě porodila surrogátní matka a která tedy sama dítě neprodila. Soudní dvůr s odkazem na předchozí judikaturu konstatoval, že mateřská dovolená slouží jak k ochraně biologického stavu ženy, tak k ochraně zvláštních vztahů mezi ženou a jejím dítětem v době následující po těhotenství a porodu.⁷⁵ Ochranu vztahu matky a dítěte však omezil na dobu po těhotenství a porodu, tedy na případy, kdy zaměstnankyně byla těhotná a porodila dítě.⁷⁶ Jeví se tak, že primárním účelem mateřské dovolené je ochrana zdraví matky, která dítě porodila, a ochrana vztahu mezi matkou a dítětem na tento cíl pouze navazuje. Není však bez zajímavosti, že generální advokátka v dané věci dospěla k opačnému závěru než Soudní dvůr.⁷⁷

Účel právní úpravy je podstatný i z hlediska antidiskriminačního práva. Je-li totiž mateřská dovolená a peněžitá pomoc v mateřství vyhrazena matkám, měla by být taková

⁶⁹ DE LA CORTE RODRÍGUEZ, Miguel. *EU Directives on maternity leave*, s. 179.

⁷⁰ BUSBY, Nicole. *Divisions of labour: maternity protection in Europe*, s. 284.

⁷¹ FALKNER, Gerda – TREIB, Oliver – HARTLAPP, Miriam – LEIBER, Simone. *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge University Press, 2005, s. 76.

⁷² FOUBERT, Petra. *Child Care Leave 2.0 – Suggestions for the improvement of the EU Maternity and Parental Leave Directives from a rights perspective*, s. 256; viz též FOUBERT, Petra – IMAMOVIĆ, Šejla. *The pregnant workers directive: must do better: lessons to be learned from Strasbourg?*, s. 309–310.

⁷³ Čl. 4 odst. 4 Úmluvy stanoví, že „s ohledem na ochranu zdraví matky a dítěte je součástí mateřské dovolené šestitýdenní povinná mateřská dovolená po narození dítěte, není-li na národní úrovni dohodnuto mezi vládou a reprezentativními organizacemi zaměstnavatelů a pracovníků jinak“.

⁷⁴ Např. Rozsudek ESD ze dne 11. 11. 2010 ve věci C-232/09, *Danosa*, odst. 58, rozsudek ESD ze dne 21. 5. 2015 ve věci C-65/14, *Rosselle*, odst. 44, či rozsudek ESD ze dne 19. 10. 2017 ve věci C-531/15, *Ramos*, odst. 56.

⁷⁵ Rozsudek ESD ze dne 18. 3. 2014 ve věci C-167/12, *C. D.*, odst. 34 a 35.

⁷⁶ Rozsudek ESD ze dne 18. 3. 2014 ve věci C-167/12, *C. D.*, odst. 36 a 37.

⁷⁷ Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott ze dne 26. 9. 2013 ve věci C-167/12, *C. D.*

úprava odůvodněna a probovaným účelem. V opačném případě by se mohla dostat do rozporu se zákazem diskriminace mužů ve smyslu směrnice 2006/54/ES,⁷⁸ v národním právu provedenou § 16 odst. 2 z. pr. a § 3 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon). Mateřská dovolená a jí odpovídající finanční zabezpečení nicméně slouží k vyrovnaní nerovností způsobených specifickým biologickým stavem ženy.⁷⁹ Rozdílné zacházení odůvodněné ochranou žen z důvodu těhotenství a mateřství nad rámec zvláštních právních předpisů pak podle § 6 odst. 5 antidiskriminačního zákona není diskriminací, jsou-li prostředky k dosažení tohoto cíle přiměřené a nezbytné. Mateřská dovolená podle čl. 8 směrnice je přitom dle Soudního dvora nezbytná kvůli zranitelnosti těhotných zaměstnankyň, zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň.⁸⁰

Soudní dvůr s ohledem na rovné zacházení s muži a ženami uznává jak ochranu biologického stavu ženy během těhotenství a po něm, tak ochranu zvláštních vztahů mezi ženou a jejím dítětem po porodu.⁸¹ Jeví se však, že čerpání mateřské dovolené nelze odůvodnit čistě zvláštním vztahem mezi matkou a dítětem; vždy by měl být přítomen i účel ochrany zdraví matky. Soudní dvůr ve věci *Syndicat CFTC* konstatoval, že kolektivní smlouva může stanovit zaměstnankyním, které vychovávají dítě samy, právo na další mateřskou dovolenou po uplynutí zákonné mateřské dovolené, je-li cílem dodatečné dovolené ochrana zaměstnankyň s ohledem na následky těhotenství a na jejich mateřství. Pokud by byla dodatečná dovolená odůvodněna jen ochranou zvláštních vztahů mezi ženou a jejím dítětem, vztahovala by se na ženu pouze v postavení rodiče, nikoliv však s ohledem na následky těhotenství a na mateřství. Dodatečná dovolená by tak musela příslušet i mužům (otcům dítěte). V opačném případě by šlo o přímou diskriminaci mužů zakázanou čl. 14 odst. 1 směrnice 2006/54/ES.⁸²

Shodný přístup zastává i Evropský soud pro lidská práva, dle něhož je mateřská dovolená primárně určena k tomu, aby se matka zotavila z únavy po porodu a případně (rozhodne-li se tak) kojila novorozené dítě. Cílem rodičovské dovolené je naopak umožnit osobní péči o dítě v období následujícím po mateřské dovolené. Postavení rodičů při péči o dítě během rodičovské dovolené je (na rozdíl od mateřské dovolené) podobné.⁸³ Argumentaci zvláštním biologickým a psychologickým spojením mezi matkou a novorozeným dítětem v období po porodu Evropský soud pro lidská práva dokonce ve věci *Konstantin Markin proti Rusku* označil za nepřesvědčivou. Nepřesvědčivost se však vztahovala spíše k rodičovské dovolené; argument byl použit k obhájení úpravy, kdy zákon zakládal vojákyním právo na mateřskou a rodičovskou dovolenou, vojákům však právo na rodičovskou dovolenou nepřiznával.⁸⁴

⁷⁸ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/54/ES ze dne 5. července 2006, o zavedení zásady rovných příležitostí a rovného zacházení pro muže a ženy v oblasti zaměstnání a povolání.

⁷⁹ KOLDINSKÁ, Kristina. § 6 odst. 5. In: TOMŠEJ, Jakub – POLÁK, Petr – KOLDINSKÁ, Kristina – PRESSEROVÁ, Petra. *Antidiskriminační zákon a související předpisy. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 174–175.

⁸⁰ Rozsudek ESD ze dne 19. 10. 2017 ve věci C-531/15, *Ramos*, odst. 58.

⁸¹ Rozsudek ESD ze dne 12. 7. 1984 ve věci C-184/83, *Hofmann*, odst. 25, nebo rozsudek ESD ze dne 19. 10. 2017 ve věci C-531/15, *Ramos*, odst. 61.

⁸² Rozsudek ESD ze dne 18. 11. 2020 ve věci C-463/19, *Syndicat CFTC*, odst. 57, 58 a 61.

⁸³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 3. 1998, č. 20458/92, *Petrovic proti Rakousku*, Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 3. 2012, č. 30078/06, *Konstantin Markin proti Rusku*, či Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 7. 2021, č. 66180/09, 30771/11, 50089/11, 22165/12, *Gruba a ostatní proti Rusku*.

⁸⁴ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 3. 2012, č. 30078/06, *Konstantin Markin proti Rusku*, odst. 132.

Ani Soudní dvůr, ani Evropský soud pro lidská práva nezpochybnily délku mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 1 směrnice. Právo na mateřskou dovolenou v délce 14 týdnů tak zjevně lze zdůvodnit ochranou zdraví matky, respektive na ni navazující ochranou zvláštního vztahu mezi matkou a dítětem po porodu, a to i s ohledem na směrnici 2006/54/ES. V případě České republiky se však v tomto rozsahu nejedná pouze o právo, ale též o povinnost.

Na problematiku lze tudíž nahlížet i z lidskoprávního pohledu. Nechce-li totiž zaměstnankyně mateřskou dovolenou čerpat (ať vůbec, nebo nikoliv po celých 14 týdnů), zasahuje povinnost čerpat mateřskou dovolenou do její autonomie vůle. Na evropské úrovni se pak nabízí úvaha, zda povinnost čerpat mateřskou dovolenou nenarušuje právo na respektování soukromého a rodinného života podle čl. 8 Evropské úmluvy pro lidská práva. Ten zahrnuje i profesní činnost jednotlivce⁸⁵ a podle Evropského soudu pro lidská práva musí být vykládán i s ohledem na autonomii vůle a právo jednotlivce na sebeurčení.⁸⁶

Případný zásah do tohoto práva musí být podle čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy pro lidská práva proveden v souladu se zákonem, sledovat legitimní cíl (v daném případě mj. ochrana zdraví a ochrana práv a svobod jiných) a být nezbytný v demokratické společnosti. Nezbytnost v demokratické společnosti pak vyjadřuje proporcionalitu právní úpravy, jejíž posouzení je primárně na členských státech.⁸⁷ Na národní úrovni pak lze prostřednictvím testu proporcionality⁸⁸ podobně uvažovat ve vztahu k čl. 10 zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, který rovněž zahrnuje právo na sebeurčení, tedy i rozhodování o uspořádání vlastního života.⁸⁹

Mateřská dovolená dle Evropského soudu pro lidská práva slouží ke zotavení se ženy po porodu,⁹⁰ tedy primárně k ochraně jejího zdraví. Požadavek na legitimní cíl je proto splněn. I s ohledem na výše zmíněnou úpravu Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 183 a Evropské sociální charty se domnívám, že v rozsahu 6 týdnů po porodu je povinné čerpání mateřské dovolené proporcionální. Důvodem je zejména zranitelnost ženy po porodu a její ochrana před nátlakem k předčasnému návratu do zaměstnání.⁹¹ Ve zbylém rozsahu se mi nicméně povinnost čerpat mateřskou dovolenou proporcionální nejeví. Jediné období, kdy musí mateřskou dovolenou čerpat bez výjimky všechny zaměstnankyně, je totiž právě období 6 týdnů po porodu. Zbytek povinně čerpané mateřské dovolené se (jak bude podrobně vysvětleno níže) různí podle toho, kdy zaměstnankyně na mateřskou dovolenou nastoupí před porodem. Ochrana zdraví matky, respektive též dítěte, proto dostatečně nezdůvodňuje povinnost čerpat mateřskou dovolenou po celých 14 týdnů.

⁸⁵ Např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 12. 1992, č. 13710/88, *Niemetz proti Německu*, nebo rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 10. 2010, č. 20999/04, *Özpınar proti Turecku*.

⁸⁶ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 29. 4. 2002, č. 2346/02, *Pretty proti Spojenému království*, odst. 61.

⁸⁷ *Ibidem*, odst. 69–70.

⁸⁸ Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 3. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 83/06.

⁸⁹ ŠIMÁČKOVÁ, Kateřina. Čl. 10 [Právo na soukromí v širším smyslu]. In: WAGNEROVÁ, Eliška – ŠIMÍČEK, Vojtěch – LANGÁŠEK, Tomáš – POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 263.

⁹⁰ Např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. 3. 1998, č. 20458/92, *Petrovic proti Rakousku*.

⁹¹ Srov. výše citované Výkladové stanovisko Evropského výboru pro sociální práva k čl. 8 odst. 1 Evropské sociální charty. Závěry XIX-4, č. XIX-4_035_02/Ob/EN.

5. Nesystémovost minimální délky mateřské dovolené v § 195 odst. 5 z. pr.

Ustanovení § 195 odst. 5 z. pr. podle mého názoru není uchopeno zcela systémově. Minimální délku mateřské dovolené vymezuje dvojím způsobem – jednak musí být čerpána minimálně v délce 14 týdnů, jednak je třeba ji čerpat nejméně 6 týdnů po porodu. Z uvedených 14 týdnů tak musí být alespoň 6 týdnů vyčerpáno po porodu; zbylých 8 týdnů lze vyčerpat před porodem, nebo po něm. Zákonodárce přitom počítá s tím, že před porodem zaměstnankyně nemusí vyčerpat teoreticky žádný nárok na mateřskou dovolenou, a to nejen proto, že porod nastal dříve, než určil lékař, ale i ze svého dobrovolného rozhodnutí (tzn. „z jiného důvodu“).⁹² Pak je sice zaměstnankyně sankcionována zkrácením nároku příslušejícího ode dne porodu na 22 týdnů, pro zaměstnankyni, která by nebyť povinnosti čerpat mateřskou dovolenou vůbec neměla v úmyslu tuto překážku v práci čerpat, to však zřejmě nebude představovat zvláštní obtíž.

Omezení, že zaměstnankyně je povinna čerpat mateřskou dovolenou 6 týdnů po porodu, odpovídá výše zmiňovanému účelu mateřské dovolené – potřebě ochrany zdraví matky a novorozeného dítěte. Je otázkou, zda je omezení nezbytné u časově nenáročných prací, které pro zdraví zaměstnankyně nepředstavují riziko, chce-li zaměstnankyně konat práci a je toho s ohledem na svůj zdravotní stav a stav novorozeného dítěte schopna (např. odpřednášení dvou přednášek měsíčně na základě dohody o provedení práce). V obecné rovině však toto omezení považuji za rozumné. S prodloužením povinně čerpáné mateřské dovolené na 6 týdnů, které by byly čerpány po porodu, ostatně počítal návrh novelizace směrnice KOM/2008/0637 z roku 2008.⁹³ Návrh byl však Evropskou komisí v roce 2015 stažen.

Omezení v podobě 14 týdnů už se mi naopak smysluplným nejeví. Této úpravě totiž vyhoví jak čerpání 8 týdnů před porodem a 6 týdnů po porodu, tak i 6 týdnů před porodem a 8 týdnů po porodu, nebo také 2 týdny před porodem a 12 týdnů po porodu. Vycházím přitom z toho, že účelem § 195 odst. 5 z. pr. je dle české právní doktríny především ochrana zdraví matky a novorozeného dítěte a rovněž potřeba matky a novorozeného dítěte se vzájemně sžít.

Zákonodárce je přitom ztotožněn s tím, že je možné, aby žena z vlastního rozhodnutí před porodem na mateřskou dovolenou vůbec nenastoupila nebo na ni nastoupila pouze velmi krátce před porodem. Pak musí být mateřská dovolená po porodu čerpána po 14 týdnů. Argument úpravou ochrany zdraví matky a dítěte proto přinejmenším ohledně doby před porodem neobstojí.⁹⁴ V konkrétních případech je jistě možné, že výkon práce těhotenství nebo zdraví zaměstnankyně bude ohrožovat a v takovém případě jí práci zaměstnavatel přidělovat nesmí. V obecné rovině však žena není povinna před porodem čerpat mateřskou dovolenou a neohrožuje-li výkon práce její zdraví nebo těhotenství, může práci konat.

Zákonodárce je ale rovněž ztotožněn s tím, že žena na mateřskou dovolenou nastoupí 8 týdnů před očekávaným dnem porodu a po porodu vyčerpá 6 týdnů. Argument potřebou

⁹² Srov. též KOŠNAR, Michael. § 195 [Mateřská dovolená], s. 422.

⁹³ Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice Rady 92/85/EHS, o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví při práci těhotných zaměstnankyň a zaměstnankyň krátce po porodu nebo kojících zaměstnankyň. KOM/2008/0637, COD 2008/0193.

⁹⁴ Podobně HALÍŘOVÁ, Gabriela. *Sladění pracovních a rodinných rolí zaměstnanců pečujících o děti*, s. 90.

zotavení se ženy a novorozeného dítěte *po porodu*, respektive zvykáním si matky a dítěte na společné soužití, je tak případný pouze ohledně oněch 6 týdnů, neboť ani 14týdenní omezení nutně nevede k tomu, že by po porodu byla čerpána delší doba. Není přitom důvodu se domnívat, že čerpala-li žena před porodem pouze 6 týdnů, nestačí jí ke zotavení po porodu 6 týdnů, ale nezbytně musí čerpat nejméně týdnů 8, čerpala-li před porodem 2 týdny, je ke zotavení a sžití se třeba alespoň 12 týdnů, zato čerpala-li před porodem 8 týdnů, postačí týdnů 6.

Prodloužení minimální dvoutýdenní délky mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 2 směrnice se tak může jevit smysluplným co do délky 6 týdnů, ohledně 14 týdnů však s ohledem na výše uvedené nikoliv. Srovnám-li nadto minimální délku mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 1 směrnice (tj. 14 týdnů) a povinné mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 2 směrnice (2 týdny, tj. 1/7 minimální celkové délky nároku), považuji za disproportční, že česká právní úprava činí povinným čerpání celé poloviny celkového 28týdenního nároku.

Domnívám se proto, že by do budoucna bylo žádoucí úpravu změnit tak, aby délka povinné čerpané mateřské dovolené byla kratší. Směrnice nechává na volbě členských států, zda povinnou část mateřské dovolené upraví před porodem, nebo po porodu. Není mi přitom známo, že by aktuální právní úprava, která umožňuje zaměstnankyni před porodem mateřskou dovolenou nečerpat, v praxi činila obtíže z hlediska ochrany zdraví žen. Považuji tak za vhodné řešení zachovat pouze omezení v podobě 6 týdnů po porodu.

6. Důsledky nečerpání mateřské dovolené

Je-li *de lege lata* čerpání mateřské dovolené v rozsahu § 195 odst. 5 z. pr. povinné, je třeba se zamyslet nad důsledky porušení takové povinnosti.

Neposkytnutí mateřské dovolené, respektive její poskytnutí v rozporu s § 195 a násl. z. pr., je přestupkem, za který lze zaměstnavateli uložit pokutu až do výše 500 000 Kč.⁹⁵ Podmínkou nicméně je, že si je zaměstnavatel vědom toho, že jsou splněny podmínky § 195 odst. 5 z. pr. a že by tudíž zaměstnankyně měla mateřskou dovolenou čerpat. Jak bylo výše uvedeno, povinnost čerpat mateřskou dovolenou přitom může nastat až po porodu, neboť s tím, že zaměstnankyně před porodem nebude mateřskou dovolenou čerpat, zákoník práce počítá.

Vycházím z toho, že mateřské dovolené podle § 195 odst. 5 z. pr. se zaměstnankyně nemůže vzdát a je povinna ji čerpat, neboť se fakticky jedná o povinnou mateřskou dovolenou ve smyslu čl. 8 odst. 2 směrnice. Zákoník práce nicméně explicitně nevyjadřuje povinnost zaměstnankyně mateřskou dovolenou čerpat, o čemž svědčí výše shrnuté přesvědčivé argumentace pro závěr, že zaměstnankyně není povinna mateřskou dovolenou čerpat. Zároveň právní úprava ani zaměstnavateli explicitně neumožňuje zaměstnankyni mateřskou dovolenou v rozsahu § 195 odst. 5 z. pr. nařídit. Interpretujeme-li mateřskou dovolenou podle § 195 odst. 5 z. pr. jako povinnou, zdá se být vhodné dovodit, že zaměstnavatel je oprávněn zaměstnankyni mateřskou dovolenou určit, a to pouze v rozsahu 14 týdnů ode dne porodu.⁹⁶

⁹⁵ Ustanovení § 18 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) a § 31 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce.

⁹⁶ Dříve nikoliv, neboť do dne porodu zaměstnankyně není povinna mateřskou dovolenou čerpat.

V každém případě však zaměstnavatel po tuto dobu nesmí umožnit zaměstnankyni výkon práce,⁹⁷ podobně jako kdyby se zaměstnankyně, která mateřskou dovolenou čerpat začala, hodlala vrátit ještě před uplynutím dob stanovených v § 195 odst. 5 z. pr.⁹⁸ I pokud bychom výkladem nedovodili, že zaměstnavatel je oprávněn (a povinen) zaměstnankyni mateřskou dovolenou v rozsahu § 195 odst. 5 z. pr. určit, měl by podle mého názoru zaměstnavatel se zaměstnankyní zacházet, jako kdyby mateřskou dovolenou čerpala. To se vztahuje např. i na ochrannou dobu podle § 53 a 54 z. pr., neboť zákaz výpovědi v čl. 10 zakotvuje směrnice. Výsledek je tedy co do důsledku shodný, jako kdyby zaměstnavatel zaměstnankyni mateřskou dovolenou nařídil.

Je však také možné, že se zaměstnavatel o mateřství zaměstnankyně nedozví. M. Vrajk v této souvislosti zmiňuje zaměstnankyně pracující na dálku.⁹⁹ Totéž si lze představit i u zmiňovaných lektorek, které na základě dohody o provedení práce realizují přednášky, nicméně se zástupci zaměstnavatele se setkávají sporadicky. V takovém případě zaměstnavatele nelze postihnout za to, že zaměstnankyni neposkytl mateřskou dovolenou, respektive jí nezakázal výkon práce.¹⁰⁰ Nelze jistě po zaměstnavateli požadovat, aby pravidelně kontroloval, zda zaměstnankyně pracující na dálku či lektorka, s níž sjednává dohodu o provedení práce,¹⁰¹ v předchozích 14 týdnech neporodila. Podle čl. 2 směrnice je ostatně těhotnou zaměstnankyní, kojící zaměstnankyní nebo zaměstnankyní krátce po porodu taková zaměstnankyně, která uvědomí zaměstnavatele o svém stavu v souladu s vnitrostátními právními předpisy či zvyklostmi. Není-li proto zaměstnavatel vůbec zpraven o těhotenství či mateřství zaměstnankyně, nelze mu klást k tíži neposkytnutí mateřské dovolené.

Pokud se však zaměstnavatel o těhotenství či raném mateřství dozví, aniž by jej zaměstnankyně informovala, musí mateřskou dovolenou poskytnout, respektive nesmí zaměstnankyni přidělovat práci. Soudní dvůr již ve vztahu k zákazu výpovědi těhotným zaměstnankyním vyložil, že dozví-li se zaměstnavatel o těhotenství zaměstnankyně, aniž by o něm byl zaměstnankyní formálně informován, přísluší zaměstnankyni ochrana před výpovědí. Jiný postup by odporoval smyslu a účelu směrnice.¹⁰² Závěr lze podle mého názoru analogicky vztáhnout na povinně čerpanou mateřskou dovolenou. Pokud směrnice čerpání mateřské dovolené v rozsahu čl. 8 odst. 2 pokládá za tak zásadní, že je činí povinným, nelze se striktně omezit pouze na případy, kdy zaměstnankyně zaměstnavatele formálně informuje o svém těhotenství, respektive mateřství.

Závěr

Dospívám tedy k závěru, že s ohledem na eurokonformní výklad je třeba čerpání mateřské dovolené vykládat jako povinnost, a to v rozsahu § 195 odst. 5 z. pr. Toto ustanovení je ve světle směrnice třeba vnímat tak, že Česká republika stanovila povinnou minimální délku mateřské dovolené podle čl. 8 odst. 2 směrnice v delším rozsahu, než směrnice

⁹⁷ Neumožnění výkonu práce doporučuje též VRAJÍK, Michal. § 195 [Mateřská dovolená], s. 634.

⁹⁸ KOŠNAR, Michael. § 195 [Mateřská dovolená], s. 422.

⁹⁹ VRAJÍK, Michal. § 195 [Mateřská dovolená], s. 634.

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Např. i elektronicky v souladu s § 21 odst. 1 z. pr.

¹⁰² Rozsudek ESD ze dne 11. 11. 2010 ve věci C-232/09, *Danosa*.

vyžaduje. *De lege lata* je třeba vycházet z toho, že pokud zaměstnankyně nepožádá o mateřskou dovolenou, zaměstnavatel by jí v období 14 týdnů po porodu neměl přidělovat práci a měl by postupovat tak, jako kdyby zaměstnankyně čerpala mateřskou dovolenou. To pochopitelně platí pro případ, že o těhotenství, respektive raném mateřství zaměstnankyně, ví.

De lege ferenda lze doporučit zpřesnění povinnosti čerpat mateřskou dovolenou, a to i při inspiraci úpravou jiných členských států EU zmíněnou v tomto článku. Povinně čerpaná mateřská dovolená může být přitom formulována jako zákaz práce, nebo jako výslovně stanovená povinnost čerpat pracovní volno v určitém rozsahu.

Úpravu, podle které je mateřskou dovolenou nutné čerpat nejméně v rozsahu 14 týdnů, však podle mého názoru nelze zcela odůvodnit účelem mateřské dovolené. Tím je s ohledem na právní základ směrnice a na něj navazující judikaturu Soudního dvora primárně ochrana zdraví, na kterou navazuje ochrana zvláštního vztahu matky a dítěte po porodu. Na to, že celou délku mateřské dovolené nelze dostatečně zdůvodnit zdravotními důvody, ostatně upozorňují i zahraniční autoři, a to jak ve vztahu ke směrnici samotné, tak k jednotlivým národním úpravám. Je třeba zdůraznit, že čerpání mateřské dovolené by mělo být primárně právem, nikoliv povinností. Má-li zaměstnankyně zájem mateřskou dovolenou vyčerpat v plném rozsahu, nic jí nebrání tak učinit. Pokud je z tohoto práva činěna povinnost, měla by být – vedle požadavků evropských směrnic – příslušná úprava dostatečně odůvodněna ochranou zaměstnankyně, novorozeného dítěte, případně jiným obdobným účelem. To platí zvláště, jde-li Česká republika co do délky povinně čerpané mateřské dovolené dalece nad rámec požadavku směrnice. Takové zdůvodnění však – s ohledem na uvedené v předchozích kapitolách – nenacházím.

Domnívám se proto, že je žádoucí se *de lege ferenda* zamyslet nad zrušením tohoto omezení a učinit mateřskou dovolenou povinnou pouze po dobu 6 týdnů po porodu. To odpovídá Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 183 o ochraně mateřství i Evropské sociální chartě. S ohledem na provázanost mateřské dovolené a peněžitě pomoci v mateřství, jejichž podmínky čerpání se do značné míry překrývají, by zároveň bylo třeba shodně upravit i znění příslušných ustanovení zákona o nemocenském pojištění.

Při realizaci změn mateřské dovolené je jistě třeba mít na paměti její účel: ochranu zdraví matky a dítěte, potřebu péče o dítě a sžívání se matky s novorozeným dítětem, kdy se vytváří jejich vzájemný vztah. Povinně čerpaná mateřská dovolená se nicméně vztahuje plošně na všechny zaměstnankyně bez ohledu na druh práce, místo výkonu práce a rozsah úvazku. Vztahuje se tak jak na zaměstnankyně v pracovním poměru, které konají práci v rozsahu 40 hodin týdně na pracovišti zaměstnavatele, tak na zaměstnankyně konající práci na dálku (např. i na částečný úvazek) či zaměstnankyně pracující na základě dohody o provedení práce v rozsahu několika hodin měsíčně. Takový výkon práce by podle mého názoru účelu mateřské dovolené neodporoval. Domnívám se proto, že při diskusi o podobě právní úpravy mateřské dovolené by vedle požadavků směrnice a účelu mateřské dovolené měla být reflektována i různorodost podob výkonu práce.

Kupování hlasů v obecních volbách

Petr Černý*

Abstrakt: Kupování hlasů (vote buying) je nelegální praktikou ovlivňování voleb, se kterou se můžeme setkat ve většině států. Článek poukazuje na některé druhy kupování hlasů s tím, že předmětem jeho zájmu je klientelistické kupování hlasů v obecních volbách v České republice. Klientelistické kupování hlasů spočívá v distribuci odměn jednotlivcům nebo malým skupinám během voleb výměnou za volbu konkrétního kandidáta či strany. Typicky to bývá v den voleb nebo těsně před ním, ale není to podmínkou. Důležitá je naopak vazba nákupu hlasu ke konkrétní volbě. Odměny mohou zahrnovat hotovost, zboží nebo služby. Ústavní soud České republiky označil kupování hlasů jako exces volebního procesu, který je v nesouladu s principy demokratického právního státu. Tato praktika porušuje rovnost hlasů, přímost volby i tajnost volby. Článek se zabývá přístupem volebních soudů k přezkumu voleb a zjišťováním, zda došlo ke kupování hlasů, což může vést k prohlášení neplatnosti voleb. Kupování hlasů je i trestným činem nejen podle českého práva, ale i podle práva německého a rakouského, byť jsou v právní úpravě odlišnosti. Závěrem článek nabízí opatření proti kupování hlasů, mezi které řadí například kvalifikovanou činnost volebních komisí či změnu právní úpravy hlasování spočívající mimo jiné v diskvalifikaci kandidáta, u kterého bude zjištěno kupování hlasů.

Klíčová slova: kupování hlasů, volební podvod, obecní volby, ochrana voleb

Úvod

Po každých volbách do obecních zastupitelstev se objeví podezření z tzv. kupování hlasů či, chcete-li, z kupčení s hlasy. Byť se nejedná o četné případy, vždy se těší mediální pozornosti. Sledované téma se zabývá situací, ve které je voličům v obecních volbách nabízena finanční hotovost či jiná odměna za vhození hlasu konkrétní volební straně nebo konkrétnímu kandidátovi. Může se zdát, že koupení několika hlasů nemůže mít na volby vliv, opak je však pravdou. V menších obcích, ale i v menších městech může několik desítek či stovek nakoupených hlasů značně ovlivnit složení zastupitelstva, může vést k jeho ovládnutí, a tím k volné realizaci nepolitických cílů (jako je prodej obecního majetku konkrétnímu subjektu).

Velikost obce nemusí odpovídat lukrativnosti záměrů, které se v ní realizují nebo mohou realizovat. Například pokud je obec v turisticky exponovaném místě, mohou mít nemovitosti či podnikatelské záměry hodnotu desítek milionů korun. V takovém případě mohou desítky až nižší stovky tisíc korun za nákup hlasů pomoci k ovládnutí zastupitelstva a získání rozhodovacích pravomocí. Kupování hlasů je proto typické právě pro obecní volby, neboť menší volební obvody zvyšují efektivitu nákupu hlasů, zatímco krajské či celostátní volby je prostřednictvím této techniky (přesněji volebního podvodu) mnohem těžší ovlivnit.

Je na místě se ptát, zda je taková praxe vůbec špatná, když voliči dobrovolně vyměňují svůj hlas za finanční částku a projevují tak svoji svobodnou vůli? Je nějaký rozdíl v tom, když dostanou voliči jiné hodnoty, např. občerstvení, poukázky, reklamní předměty?

* JUDr. Petr Černý, Ph.D., pedagog, Fakulta sociálně ekonomická Univerzity Jana Evangelisty Purkyně, a místopředseda soudu, Krajský soud Ústí nad Labem. E-mail: petr.cerny@ujep.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-0587-7541>.

Co když kandidát slíbí, že každému voliči po svém zvolení vyplatí 500 Kč? Na tyto a další otázky budeme na následujících řádcích hledat odpověď.

1. Kupování hlasů – definice

Asi nepřekvapí, že kupování hlasů (*vote buying*) je praktikou, která se v různých podobách vyskytuje ve světě hojně, a to nejen v rozvojových zemích, ale i v těch vyspělých.¹ Zároveň platí, že je kupování hlasů v 90 % zemí nelegální.² Řada vědců se snažila tento fenomén popsat a definovat, avšak ukázalo se, že to není vůbec snadné.

Obecně je kupování hlasů řazeno do volebních podvodů (*electoral frauds*)³ a má mnoho podob. V českých podmínkách se některé formy kupování hlasů nebudou zřejmě nikdy vyskytovat. Tím je např. kupování neúčasti u voleb (*abstention buying*), tj. odměňování pravděpodobných voličů opozice, že nevolí, spojené s nákupem jejich volebních průkazů.

Mezi základní kategorie kupování hlasů⁴ patří klientelistické kupování hlasů (*clientelist vote buying*), na které se soustředíme v této stati; vedle toho můžeme rozlišovat kupování hlasů legislativců (*legislative vote buying*), spočívající v poskytování protiplnění za hlas členovi zákonodárského či obdobného sboru. Dále mezi kategorie kupování hlasů patří nevylučné kupování hlasů (*non-excludable*), spočívající v investování do veřejné infrastruktury v určité oblasti za účelem ovlivnění hlasů voličů, či nezávazné kupování hlasů (*non-binding*), spočívající v poskytování benefitů bez závazku politické podpory pro beneficienta.

Námi sledovanému tématu odpovídá pouze klientelistické kupování hlasů (dále jen „kupování hlasů“), spočívající v distribuci odměn jednotlivcům nebo malým skupinám během voleb výměnou za volbu konkrétního kandidáta či strany. Typicky to bývá v den voleb nebo těsně před ním, ale není to podmínkou. Důležitá je naopak vazba nákupu hlasu ke konkrétní volbě. Odměny mohou zahrnovat hotovost, zboží nebo služby.⁵ Nepatří sem povolební benefity, přísliby zaměstnání, veřejné programy cílené do určitých lokalit,⁶ ani samotná doprava k volebním místnostem.⁷

Ačkoliv se kupování hlasů vyskytuje napříč světem, má několik společných rysů. Jednak je to socioekonomická situace korumpovaných voličů, pro které jsou nabízené (drobné) odměny dostatečně zajímavé, dále je to nastavení volebního systému, který tuto praxi umožňuje a politická (ne)gramotnost voličů. Není tedy náhodou, že nejvíce volebních stížností na kupování hlasů v České republice řešily Krajský soud v Ústí nad Labem

¹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“. *CESifo Working Paper*. 2023, č. 10504 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4477992>.

² OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying. International IDEA Electoral Processes Primer 2*. 2022 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.31752/idea.2022.61>.

³ Srov. např. JARABINSKÝ, Ivan. Koncept ke zkoumání volebních podvodů: Případová studie ruských parlamentních voleb 2011. *European Electoral Studies*. 2013, č. 2, s. 94–112.

⁴ Blíže NICTER, Simeon. Conceptualizing Vote Buying. *Electoral Studies*. 2014, Vol. 35, s. 315–327; OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying* [cit. 2025-03-07].

⁵ Obdobně i GUERRA, Alice – JUSTESEN MOGENS, K. Vote buying and redistribution. *Public Choice*. 2022, č. 193 (3–4), s. 315–344 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11127-022-00999-x>.

⁶ To se týká samozřejmě již zvolených politiků, kteří mohou distribuci veřejných statků ovlivňovat.

⁷ Jak vyplývá ze studie NICTER, Simeon. Conceptualizing Vote Buying. *Electoral Studies*. 2014, Vol. 35, s. 315–327, různí autoři řadí do kupování hlasů různé benefity, většinová shoda je na požadavku vzájemnosti plnění a plnění v průběhu volební kampaně, pokud se jedná o peníze, zboží, služby, jídlo a alkohol. Naopak se tam jen zřídka kdy řadí povolební sliby nebo odměny vyplacené po zvolení.

a v Krajský soud v Ostravě, pod které spadá největší koncentrace vyloučených lokalit v České republice. Na druhou stranu v mezinárodním srovnání není situace s kupováním hlasů ve volbách v České republice nijak dramatická, neboť v rozvojových státech se s nabídkou prodeje hlasů setkávají i desítky procent voličů z celkového počtu.⁸

Důležitým znakem kupování hlasů je srozumění voliče s tím, že za volbu určitým způsobem je mu poskytováno protiplnění. Může se jednat o voliče, který by jinak nevolil nebo by volil jiným způsobem, ale zároveň se může jednat i o voliče, který by volil stejným způsobem. Kupování hlasů totiž není škodlivé pouze v tom, že ovlivňuje výsledky voleb, což znamená, že by volby dopadly jinak, ale je škodlivé jako praktika poškozující proces politické soutěže a znevýhodňující volební strany, které přímé benefity neposkytují. Volby by primárně neměly být o množství investovaných peněz.

V českém prostředí je organizovaná doprava k volebním místnostem zpravidla indicií pro kupování hlasů, respektive manipulaci voleb. Samu o sobě ji však nelze považovat za kupování hlasů, neboť zde chybí plnění, které by volič obdržel, stejně jako služba, kterou by mohl čerpat. Tím, že je volič odvezen k místu voleb, žádný benefit pro něj nevzniká.⁹

Kupování hlasů je však riskantním podnikem i pro kupujícího, neboť při malé oblibě kandidáta či volební strany v obci nemusí nakoupené hlasy stačit k získání mandátu či mandátů. Navíc kupování hlasů jako protiprávní jednání manipulující volbami má negativní reputační efekt u osob, které nabídku odmítly.¹⁰ Aspektem snižujícím atraktivnost kupování hlasů je snížená míra kontroly voličů, neboť ve volební místnosti si může volič vzít sadu nových volebních lístků a vždy musí jít za plentu. Navíc dnes již nákupčí z obavy před postihem do volební místnosti s voliči nechodí.¹¹

Zatímco na úrovni národních států je kupování hlasů nelegální, v mezinárodním právu je běžnou praxí. V mezinárodních organizacích, kde se účastní rozvojové i vyspělé státy, je zcela běžné poskytování subvencí a různých programů výměnou za hlasování.¹² Není výjimkou i poskytnutí přímé platby za určité hlasování. Této praxi napomáhá, že hlasování v mezinárodních organizacích nebývá tajné a například v OSN má každý stát jeden hlas bez ohledu na velikost. Menší či chudé státy tak mohou svůj hlas výhodně (doslova) prodat. Jedná se o praxi, které není mezinárodním právem regulována a ani není velký

⁸ Např. Ghana dle BAIDOO, Frank Lord – DANKWA, Shirley – ESHUN, Isaac. Culture of Vote Buying and Its Implications: Range of Incentives and Conditions Politicians Offer to Electorates. *International Journal of Developing and Emerging Economies*. 2018, Vol. 6, No. 2, s. 1–20; Nigérie in AMAECHI, Obinna Charles – STOCKEMER, Daniel. The working of electoral corruption: the Ekiti model of vote buying. *Crime Law Soc Change*, 2022, No. 78, 105–123 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10611-021-10015-w>; další státy jako Indonésie, Filipíny, Dominikánská republika in OLIVER, Joseph – VASHCHANKA, Vasil. *Vote Buying* [cit. 2025-03-07].

⁹ Pro české prostředí je typické i účelové přihlašování voličů do obce s cílem zvednout počet hlasů pro kandidáta. Ten si obvykle do své nemovitosti formálně přihlásí další osoby k trvalému pobytu, a tak z nich udělá voliče. Stricto sensu se nejedná o kupování hlasů, neboť se velmi často jedná o širší příbuzenstvo a známé. V soudních sporech, kde byly přezkoumávány volby touto praktikou ovlivněné, nebylo zjištěno, že by se jednalo o nákup hlasů, který je předmětem této práce. Na druhou stranu ani to nebylo předmětem zkoumání soudu. Úplaty v tomto případě nelze vyloučit, ale mechanismus manipulace voleb je jiný než v případě klientelistického kupování hlasů.

¹⁰ GUERRA, Alice – JUSTESEN MOGENS, K. Vote buying and redistribution. *Public Choice*. 2022, Vol. 193 (3–4), s. 315–344 [cit. 2025-03-07]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s11127-022-00999-x>.

¹¹ Zatímco ještě v roce 2010 jsme se mohli setkat s doprovázením voličů kupujícími až do volební místnosti (viz např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2010, č. j. 15 A 92/2010-51), po následném vývoji judikatury, novelizaci trestního zákoníku, a na to navazujícím školení okrskových volebních komisí a policistů se již tato praxe doprovodu až do volební místnosti takřka nevyskytuje.

¹² LOCKWOOD, J. Natalie. International Vote Buying. *Harvard International Law Journal*. 2013, Vol. 54, s. 97.

zájem ji měnit. Samozřejmě není možné ztotožňovat situaci v národních státech a v mezinárodním právu. Zejména to jsou praktické důvody, spočívající v absenci kontrolora a suveréna, který by případný zákaz kupování hlasů efektivně kontroloval, dále by takový zákaz byl politicky neprůchodný, neboť vyhovuje nakupujícím i prodávajícím státům a je to považováno za součást diplomacie a projev suverenity státu.¹³ My se budeme nadále držet na úrovni národního práva.

2. Kupování hlasů v České republice

Kupováním hlasů se hojně zabývala judikatura krajských správních soudů a judikatura Ústavního soudu,¹⁴ který udává jak volebním soudům, tak zákonodárci, základní směr. I v České republice kupování hlasů v obecních volbách neznamená pouze přímou platbu v řádech stokorun,¹⁵ ale je více variabilní. Pro konkrétní skupinu voličů může být v den voleb uspořádána zábavní akce, na níž je občerstvení zdarma a zároveň je organizována doprava k volebním místnostem s jasným doporučením koho volit, případně přímo spojená s úpravou volebních lístků.¹⁶

Zásadní argumentaci k nelegálnosti kupování hlasů nalezneme v pilotní nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 57/10, který uvádí, že smyslem voleb do obecního zastupitelstva není dražba funkcí v obecní samosprávě, ale vyjádření nezávislé vůle voličů při výběru kandidátů. Vůle voliče, který je zkorumpován, není nezávislá. V tomto nálezu odmítl Ústavní soud pojetí voleb obchodně-tržním způsobem coby exces nacházející se v extrémním a hrubém nesouladu s principy demokratického právního státu. Na straně druhé, vědom si specifického postavení volebního soudu, zdůraznil potřebu poměřovat takový exces jeho dopadem na výsledek voleb, neboť dle jeho interpretace neexistují žádné absolutní vady volebního řízení, které by měly za následek automatické zrušení voleb. Z tohoto důvodu i v případech zjištění kupování hlasů je nutno vždy zvážit dopad tohoto protiprávního jednání do výsledku voleb.

Další argument k protiústavnosti kupování hlasů přidávají autoři Stehlík a Kašpar,¹⁷ kteří nákup hlasů vidí jako rozporný s principem rovnosti hlasu. Z formálního hlediska sice zůstává pravidlo „jeden volič – jeden hlas“ naplněno, neboť každý volič, který se dostaví do volební místnosti, hlasuje pouze jednou, avšak koupený volič je pouze vykonavatelem vůle toho, kdo ho uplatil. Tak se z materiálního pohledu dostáváme do situace, ve které je hlasovací právo uplacených voličů *de facto* přesunuto přímo na uplácející. Jejich volební hlas byl tak mnohokrát znásoben.¹⁸ Dále je kupování hlasů v rozporu s principem přímosti výkonu volebního práva, neboť se volič stává pouze prostředníkem zájmů a vůle kupujícího.¹⁹ Tajnost volby, která je jedním ze základních kamenů ochrany legitimacy

¹³ Blíže LOCKWOOD, J. Natalie. *International Vote Buying*, s. 98–156.

¹⁴ K vývoji judikatury např. KOKEŠ, Marian. Volby do zastupitelstev obcí – manipulovatelný svátek demokracie? *Soudní rozhledy*. 2016, č. 5, s. 146.

¹⁵ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 152/2014-75.

¹⁶ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 11. 2014, č. j. 67A 13/2014-113, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 7 Tdo 505/2018.

¹⁷ STEHLÍK, Ondřej – KAŠPAR, Ondřej. Rovnost volebního práva v judikatuře Ústavního soudu. *Právník*. 2013, č. 7, s. 691–710.

¹⁸ Ibidem, s. 691–710.

¹⁹ WAGNEROVÁ, Eliška – ŠIMÍČEK, Vojtěch a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27], k čl. 21 odst. 3.

voleb, je také porušována, neboť korumpovaný volič musí (zpravidla) dokládat kupujícímu, jak volil.²⁰

2.1 Přezkum voleb správními soudy

Nyní si připomeneme základní pravidla pro přezkum voleb správními soudy, které rozhodují o neplatnosti voleb, hlasování či volby kandidáta na základě zjištění volebního podvodu.²¹ Základní úhel pohledu tvoří tzv. *presumpce správnosti volebního výsledku*, tj. že volební výsledek odpovídá vůli voličů.²² Je na navrhovateli, který volby napadá, aby přinesl tvrzení a důkazy,²³ které před volebním soudem prokážou, že došlo k porušení volebních pravidel, a to způsobem, který hrubě ovlivnil výsledky voleb.²⁴ Volební soudnictví není postaveno na vyšetřovacím či inkvizičním principu, ale na *dispoziční zásadě* zavazující navrhovatele k procesní aktivitě.²⁵ Volební soudnictví se řídí zásadou co nejmenších zásahů soudní moci do výsledků voleb, a tak do tohoto procesu vstupuje, jen je-li to nezbytné.²⁶ Vždy se hodnotí intenzita nezákonnosti z pohledu, zda mohla změnit výsledky voleb.²⁷ Soudy jsou při hodnocení kupování hlasů zdrženlivé, neboť vedle nutnosti dodržení těchto principů berou v úvahu, že je možné kupování hlasů záměrně *fingerovat* a tím se v případě nepříznivého výsledku voleb pokusit o jejich opakování s poukazem na to, že došlo k manipulaci voleb.²⁸ Podle Evropského soudu pro lidská práva mohou být svobodné volby ohroženy pouze v důsledku prokázaných procesních pochybení, která jsou způsobilá zmařit vyjádření svobodné vůle voličů.²⁹ I z pohledu mezinárodních lidskoprávních závazků je tak pro zpochybnění voleb a jejich výsledků nutná vyšší míra závažnosti pochybení zjištěná ve volebním přezkumu.

Někteří autoři³⁰ hovoří o arbitrárnosti kontrolních přepočtů výsledků hlasování správními soudy. Poukazují na to, že pokud dojde k přepočtu hlasů bez konkrétního podezření, není potom zřejmé, proč v jiném případě k přepočtu hlasů nedošlo, a vznikají tak neodůvodněné rozdíly. V případě malého počtu hlasů jsou volební soudy nakloněny provést

²⁰ Srov. RYCHETSKÝ, Pavel – LANGÁŠEK, Tomáš a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27]. k čl. 21 odst. 3 Listiny.

²¹ Základní pravidla najdeme v § 90 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, a §§ 59 až 61 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

²² Srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

²³ Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06: „Volební soudnictví je založeno na předpokladu objektivní příčinné souvislosti mezi volební vadou a složením zastupitelského sboru nebo alespoň možné příčinné souvislosti. Tuto možnou příčinnou souvislost je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost, nýbrž je třeba ji v řízení řádně prokázat.“

²⁴ Viz § 60 odst. 2, 3, 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí; jedná se o zpřísnění právní úpravy po 1. 1. 2017, neboť do té doby stačila pouhá možnost ovlivnění výsledku voleb protiprávním jednáním (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. Vol 16/2018-33).

²⁵ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 11. 2011, sp. zn. 15 A 72/2011; ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 40 A 22/2014.

²⁶ Blíže např. FERFECKÝ, Jan – SCHEUER, Jan – ŠÍP, Josef. Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 4, s. 631–656.

²⁷ Nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04; ze dne 12. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 768/06.

²⁸ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 145/2014–69.

²⁹ Srov. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 10. 7. 2020, *Mugemangango proti Belgii*, č. stížnosti 310/15, bod 72.

³⁰ FERFECKÝ, Jan – SCHEUER, Jan – ŠÍP, Josef. *Vybrané (meritorní) aspekty soudního přezkumu komunálních voleb 2018*, s. 631–656, kap. 4.2.

přepočet hlasů i v případě nekonkrétních podezření, nicméně u značného počtu hlasů (typicky volby do statutárních měst) takový přepočet neprovádějí, a to vzhledem k jeho náročnosti.³¹

Z pohledu námi sledovaného tématu lze přidat k pravidlům přepočítání hlasů jeden argument. Ovlivnění výsledků voleb nákupem hlasů v obci či čtvrti, s několika stovkami voličů, je podstatně jednodušší než ve velkých městech, kde je třeba hlasů podstatně více, a tak musí být návrh na vyslovení neplatnosti podstatně silnější. Jsou-li před soud předneseny dostatečně silné indicie, měl by soud vždy přistoupit ke kontrole volebního procesu, případně včetně kontroly hlasovacích lístků.

V judikatuře volebních soudů je opakovaně připomínána důležitost okrskových volebních komisí, jejichž vyjádření (respektive jednotlivých členů) mohou být významnou indicí a impulsem k přezkumu (přepočítání) volebních výsledků. Je zajímavé, že zatímco podle § 16 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, patří mezi úkoly okrskové volební komise vedle dbání o pořádek ve volební místnosti i zajištění a dozírání průběhu hlasování, v novém zákoně č. 88/2024 Sb., o správě voleb, byla zakotvena jen pravomoc předsedy okrskové volební komise zajistit pořádek při průběhu hlasování.³² V praxi by to snad nemělo činit problémy. Možnost vykázat osoby ovlivňující průběh voleb z volební místnosti je zachována, byť je delegována na předsedu okrskové volební komise a dohled nad řádným průběhem voleb lze podřadit pod zajištění pořádku.

Dostáváme se k otázce, kolik koupených hlasů musí být prokázáno před soudem, aby došlo k prohlášení neplatnosti hlasování?

Bylo by jistě skvělé, kdyby mohl soud konstatovat, že provedené důkazy prokázaly, že byl nakoupen konkrétní počet hlasů, který činí tolik a tolik % z celkového počtu a od toho odvodil, zda došlo nebo nedošlo k hrubému ovlivnění výsledků voleb. Realita bývá nejasnější, a má-li být soudní přezkum efektivním nástrojem ochrany voleb, nelze být nepřiměřeně striktní. Soudy se proto spíše pohybují v zóně kvalifikovaného odhadu.³³

Typickými důkazy v soudním řízení jsou výslechy svědků, kteří potvrzují, že jim nebo někomu koho znají byl nabídnut obnos nebo jiná odměna za hlasování, případně to jsou svědectví o svázání osob k volebním místnostem.³⁴ Dále to jsou svědectví členů okrskových volebních komisí o nestandardním chování některých voličů³⁵ či hlasovací lístky se specifickým způsobem vyplnění (stejný rukopis, stejné psací náčiní, stejný vzorec udělených preferenčních hlasů).³⁶ Hlasy jsou totiž kupovány velmi často od voličů, kteří nevolí a ve volebním procesu se nevyznaají, proto jejich chování nemusí být ve volební místnosti obvyklé. U soudu však musí být nejen prokázáno, že byly nabízeny peníze či jiná odměna za voličské hlasy, ale také to, že tito voliči byli skutečně volit.³⁷

³¹ Ibidem, s. 631–656, kap. 4.2.

³² Podle § 50 zákona č. 88/2024 Sb.: „*Pořádek ve volební místnosti zajišťuje předseda okrskové volební komise. Jeho pokyny k zachování pořádku při průběhu hlasování v souladu se zákonem jsou závazné pro všechny přítomné.*“

³³ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

³⁴ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 6. 2011, č. j. 15 A 34/2011-57; ze dne 26. 10. 2022, č. j. 115 A 7/2022-116; usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 145/2014-69.

³⁵ Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 10. 2022, č. j. 115 A 6/2022-115; usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 11. 2010, č. j. 22 A 151/2010-132, a na ně navazující usnesení Ústavního soudu ze dne 10. 5. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 4/11.

³⁶ Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2014, č. j. 40 A 26/2014-65.

³⁷ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 11. 2014, č. j. 22 A 152/2014-75.

Po těchto skutkových zjištěních může přijít na řadu porovnání výsledků voleb v zasažených okrscích s ostatními volebními okrsky, přičemž na jedné straně výkyvy ve volebních výsledcích nejsou důvodem k podezření, že volby byly zmanipulovány, na druhou stranu, pokud svědectví odpovídají obsahu volebních lístků (např. jsou uděleny hlasy specifickým způsobem odpovídajícím svědectvím),³⁸ nastává čas zvážit, zda by, v případě vyloučení hlasů ze zasaženého okrsku či okrsků, volby dopadly jinak, např. po odhlédnutí od nakoupených preferenčních hlasů by získal mandát jiný kandidát.³⁹ Je nutné i posoudit, zda by vůbec namítaná vada spočívající v tvrzení o kupování hlasů jen v jednom či několika málo konkrétních volebních okrscích mohla, v případě prokázání tohoto tvrzení, zvrátit výsledek voleb. Pokud by tomu tak nebylo, tj. vliv takového malého počtu okrsků by neměl na výsledek voleb vliv, může soud bez dokazování návrh zamítnout.⁴⁰

A kde je hranice nelegálního kupování hlasů a legální volební kampaně? Kupováním hlasů není motivování osob, které obvykle nevolí, aby volit šly s tím, že je čeká povolební zábava a občerstvení a zároveň je jim doporučeno, koho volit. Pokud takové jednání není spojeno s úpravou lístků voličů, dopravou na místo volby a další organizací, která by snižovala svobodu jejich volby, nejedná se o nelegální činnost.⁴¹

Zajímavým je případ předvolebního slibu kandidáta všem svým podřízeným, že budou vyplaceny zvláštní odměny, spojeného s apelem na volbu jeho osoby a zároveň s varováním před nebezpečím volby jiných protikandidátů. Krajský soud⁴² vycházel z principů formulovaných ve statí V. Šimíčka⁴³ a dospěl k závěru, že voličům nebyla slíbena bezprostřední odměna za odevzdání hlasu pro konkrétní stranu či kandidáta (absence recipacity). Voliči nebyli manipulováni do pozice, aby jim bylo v zásadě jedno, koho budou volit (ideologická neutralita). V případě vítězství volební strany neměli profitovat jen její voliči, nýbrž všichni zaměstnanci (absence exkluzivity). Z těchto důvodů soud neshledal porušení legality voleb a návrh zamítl.

Takovéto jednání ale rozhodně není bezproblémové, neboť přímé motivování voličů peněžními prostředky bývá považováno za jednání v rozporu s demokratickou soutěží a vždy záleží na kontextu nabídky a právním prostředí toho kterého státu.⁴⁴ Nemusí se tak jednat o kupování hlasů, ale porušení pravidel demokratické soutěže volebních stran.

V Německu v komunálních volbách v roce 2008 slíbil kandidát na starostu, že za každý hlas obdrženy ve volbách věnuje jedno euro místnímu spolku. Správní soud v Drážďanech⁴⁵ vyhodnotil tento slib jako nepřímý ekonomický stimul pro voliče, který mohl ovlivnit jejich rozhodování, neboť narušil svobodnou tvorbu jejich názoru. Poskytnutí finančního

³⁸ V obecních volbách má volič tolik hlasů, kolik je členů zastupitelstva a může tak vytvářet vlastní složení zastupitelstva. V takovém případě mohou stále se opakující preferenční hlasy podle jednoho vzorce působit značně podezřele, zvláště pokud nesou i podobnost v rukopise.

³⁹ Např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 19. 11. 2014, sp. zn. 40 A 22/2014.

⁴⁰ Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 11. 2018, č. j. 40 A 30/2018-51.

⁴¹ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 10. 2. 2015, sp. zn. III. ÚS 3673/14.

⁴² Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 6. 11. 2018, č. j. 30 A 246/2018-66.

⁴³ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Obchodně tržní způsob vedení volební kampaně, nebo kupování hlasů voličů? In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. (ed.). *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 66–80.

⁴⁴ Viz MOLEK, Pavel. *Politická práva*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27]. pozn. 1206.

⁴⁵ Verwaltungsgericht Dresden ze dne 9. 9. 2009, sp. zn. 4 K 1713/08. Dostupné z: <https://openjur.de>.

příspěvku vázaného na volební výsledek tedy představovalo porušení volebních pravidel a vzhledem k tomu, že rozdíl mezi kandidáty byl pouze 28 hlasů, soud prohlásil volbu starosty neplatnou.

V obdobném případě v roce 2014 Správní soud v Trieru⁴⁶ posuzoval situaci, ve které kandidát na starostu slíbil v případě svého zvolení, že daruje první tři starostovské platy a každý rok část svého platu na podporu místního kulturního a spolkového života tak, že bude za tímto účelem založen komunitní fond. Toto sdělení bylo součástí jeho volebního programu. Soud zde vyhodnotil, že nebyl přímý vztah mezi odevzdanými hlasy a příslibem příspěvkem, neboť peníze neměly být rozděleny přímo podle počtu získaných hlasů, a proto volbu potvrdil.

2.2 Trestněprávní aspekty kupování hlasů

V reakci na rozšíření fenoménu kupování hlasů v obecních volbách doplnil zákonodárce v roce 2011 ustanovení § 351 trestního zákoníku o novou alineu, která postihuje každého, kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s výkonem volebního práva nebo hlasovacího práva v referendu poskytne, nabídne nebo slíbí finanční, majetkový nebo jiný obdobný prospěch, aby volil nebo hlasoval v rozporu s nezávislým vyjádřením své vůle.⁴⁷ K naplnění skutkové podstaty tohoto trestného činu musí být prokázáno poskytování prospěchu přímo konkrétním voličům či voliči. Pořádání různých předvolebních akcí, při nichž se nabízí pohoštění apod., znaky této skutkové podstaty nenaplní, protože tyto akce jsou zaměřeny na neurčitý, nekonkrétní okruh potenciálních voličů a nepodmiňují poskytnutí pohoštění, respektive jiné pozornosti či dárku tím, jak by měla konkrétní osoba volit.⁴⁸ V trestněprávní rovině je tedy pohled na kupování hlasů odlišný od volebního soudnictví, které konkrétní identifikaci uplácených voličů nepožaduje, postačuje prokázání kupování hlasů a realizovaná volba uplácených voličů.

Do roku 2011 však panovaly pochybnosti, zda vůbec lze kupování hlasů postihnout podle trestního práva. Zda by se mělo postihovat a zda ho lze vůbec reálně prokázat.⁴⁹ Problém s odhalováním kupování hlasů je podobný jako v případě jiných korupčních jednání, kde uplácený i uplácetel mají stejný zájem na tom, aby jejich činnost nebyla odhalena. Situace je navíc ztížena tím, že žádná (majetková) škoda nevzniká. Na druhou stranu právě nutnost velkého množství osob zapojených do kupování hlasů, možnost použít jako důkaz audiovizuální či zvukové záznamy pořízené soukromými osobami,⁵⁰ kterým je tato transakce nabízena, aktivita politických oponentů, kteří mají zájem, aby se tyto praktiky neděly, odhalování této činnosti napomáhá. Prospěšná vedle toho je i poměrně velká mediální a policejní pozornost věnovaná těmto kauzám, která působí jako generální prevence. Právě kampaně proti kupování hlasů, zvýšení informovanosti voličů

⁴⁶ Verwaltungsgericht Trier ze dne 16. 12. 2014, sp. zn. 1 K 1533/14.TR. Dostupné z: <https://openjur.de>.

⁴⁷ Novela č. 330/2011 Sb., účinná od 1. 12. 2011.

⁴⁸ ŠÁMAL, Pavel – RIZMAN, Stanislav – TEJNSKÁ, Katarína: *Trestní zákoník*. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4417–4426.

⁴⁹ BOBEK, Michal. Lze nákup či prodej hlasů ve volbách právně postihnout? In: *Jiné právo* [online], červen 2009 [cit. 2025-3-7]. Dostupné z: <https://jinepravo.blogspot.com>.

⁵⁰ Dle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2018, sp. zn. 7 Tdo 505/2018: „Veřejný zájem na zajištění svobodných a neovlivněných voleb, jakožto jednoho z pilířů demokratického právního státu, převažuje nad právem obviněného na soukromí. Proto je i zvukový záznam pořízený svědkem způsobilým důkazem v trestním řízení a takový záznam není ani v rozporu s ustanovením § 88 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.“

a společenský tlak proti těmto praktikám mají za následek snížení jejich účinnosti a zájmu voličů své hlasy prodávat.⁵¹

Všimněme si, že podle § 351 trestního zákoníku není postihován volič, který tento druh úplatku přijme, a ani není postihován volič, který poskytnutí odměny za svůj hlas žádá, tedy nabízí ho k prodeji. To však není samozřejmostí, např. v Německu (§ 108b StGB) a v Rakousku (§ 265 rakouského StGB) je trestné i jednání spočívající v požadování či přijetí odměny.

Je tedy na místě se zamyslet, zda by nebylo vhodné trestněprávně postihovat i voliče žádajícího či přijímajícího nějaký prospěch za svůj hlas. Trestněprávně odpovědné by tedy byly obě strany.

Argumentem proti postihu voliče by mohl být zájem na odhalování tohoto protiprávního jednání, neboť korumpovaní voliči se nebudou obávat před soudem svědčit. Realita je ale poněkud jiná, neboť je z rozhodnutí soudů patrné, že svědčí ti, jimž byla odměna nabídnuta či slyšeli o jejím nabízení, nikoliv ti, co nabídku přijali. To bude zřejmě dáno i tím, že společenská povědomost o nesprávnosti prodeje hlasů je rozšířená, a uplacení voliči se k němu nehlásí. Pokud by do svých úvah museli voliči zahrnout i to, že prodej či žádání odměny za hlas je trestným činem, mohlo by to mít odrazující efekt, neboť by se museli navíc rozhodovat, jestli relativně malá odměna v hodnotě několika set korun stojí za riziko trestněprávní odpovědnosti.

3. Opatření proti kupování hlasů

Nyní se podívejme na právní prostředky, které by mohly kupování hlasů bránit. Mezi již realizovaná a účinná opatření proti kupování hlasu je postavení okrskových volebních komisí (nově zejména předsedy), které dohlíží nad pořádkem a dodržování pravidel ve volební místnosti. Volební komise ve volbách hrají zásadní roli z pohledu ústavních práv a principů vyplývajících z čl. 5 Ústavy České republiky a čl. 22 Listiny základních práv a svobod. Zásadní význam má proto právo všech kandidujících subjektů delegovat členy a náhradníky do všech volebních komisí ve volebním obvodu, v němž daný subjekt kandiduje.⁵² Členové mohou jednak upozornit policii na možné páchaní trestných činů, jednak se každý člen okrskové volební komise má právo vyjádřit v zápise o průběhu voleb a poskytnout tak základ k případnému soudnímu přezkumu.⁵³

Na druhou stranu, ačkoliv jsou okrskové volební komise ve volbách důležité, směřují vůči jejich práci oprávněné výhrady, co se týká jejich složení, kompetentnosti, pečlivosti při sčítání apod.⁵⁴ Nebývá jim ovšem vytýkána spoluúčast nad volebních podvodech.

Dalším opatřením je dostatečné množství náhradních volebních lístků ve volební místnosti, aby mohl volič kdykoliv změnit své rozhodnutí a volit dle svého svědomí, nicméně jedná se jen o opatření doplňkové, které, s ohledem na zjištění v tomto textu uvedená, nemůže kupování hlasů samo zabránit.

⁵¹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. *The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“* [cit. 2025-03-07].

⁵² Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2010, č. j. Vol 67/2010-47, body 28 až 30; či ze dne 20. 11. 2014, č. j. Vol 23/2014-110, č. 3162/2015 Sb. NSS, bod 27.

⁵³ Srov. § 38 odst. 1, § 65 odst. 1, odst. 2 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb; § 17 odst. 2, § 42 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí.

⁵⁴ Srov. LEBEDA, Tomáš a kol. Volební pochybení a podvody ve volebních místnostech. Jak přispět k vyšší integritě voleb v České republice? *Acta Politologica*. 2021, č. 3, s. 24–45.

Problémem se může zdát, že realizace volebního práva je v České republice stejná jako před sto lety, tedy založená na vzhazování papírových lístků. Digitalizace prostupující společností se zatím dotýká sčítání hlasů a práce s daty, nikoliv však vlastního hlasování, což je dáno především obavou z možné manipulace s hlasy, neboť prostřednictvím internetu a vzdáleného hlasování je ohrožena zejména tajnost volby. Vždy je totiž možno ověřit, který volič hlasoval a s tím je spojeno i nebezpečí toho, že bude vidět, jak hlasoval. Zároveň se zvyšuje nebezpečí nákupu hlasů, neboť volič by mohl hlasovat přímo pod dohledem toho, komu hlas prodal, nebo mu dát přístupová data a nechat ho hlasovat za sebe.

Faktem je, že pro část voličů nemá jejich volební právo samo o sobě žádnou hodnotu, a tak i relativně drobné protiplnění stojí za to, aby ho zpeněžili. Marek Antoš⁵⁵ nabízí některá zajímavá řešení tohoto problému, např. použití univerzálních přístupových hesel, která by volič nechtěl nikomu svěřovat (např. přístup k datovým schránkám, elektronickému bankovníctví), nebo možnost změnit kdykoliv hlas do konce hlasování. To znamená, že ten, kdo hlas kupuje, by si nebyl i po kontrole jistý, že nebude hlasováno znovu a jinak. Na druhou stranu sám Marek Antoš uvádí, že se jedná o opatření možná, žádoucí, ale nikoliv dostatečná.⁵⁶ Právě proto, že části voličů je úplně jedno, komu dají hlas. Takoví by bez finanční motivace vůbec nevolili. Cestou je zřejmě kombinace více opatření a zavedení postupného testování funkčnosti systému jen v některých typech voleb.

V České republice je kupování hlasů typické pro obecní volby, nikoliv pro jiný typ voleb a z toho by bylo možno vycházet. Kombinace tradičního způsobu volby a elektronického (vzdáleného) hlasování se jeví jako nezbytnost, stejně jako možnost voliče změnit elektronicky odevzdaný hlas, a to ať už elektronicky, nebo prostřednictvím vhození lístku. V Estonsku, Norsku a Švýcarsku byla tato možnost při zavádění elektronické volby zakotvena a nebyl registrován zvýšený počet pokusů o kupování hlasů.⁵⁷ Na druhou stranu kromě Estonska internetové hlasování není častou ani osvědčenou metodou, zejména pro nebezpečí porušení tajnosti volby, kupování hlasů, nových způsobů manipulace voleb, problémů způsobených při kontrole voleb (není možné lístky přepočítat) atd.

Inspirativním se jeví případ Brazílie a jejího zákona č. 9840 z roku 1999. V Brazílii docházelo po desetiletí ke kupování hlasů voličů hmotnými i peněžitými dary. Kupování hlasů bylo sice trestným činem, ale reálně nebylo kupování hlasů postihováno. Až na nátlak občanské společnosti došlo k přijetí uvedeného zákona a zavedení několika opatření, které ve svém souhrnu vedly k významnému poklesu kupování hlasů. První a významnou změnou bylo označení kupování hlasů jako volebního přestupku (*electoral infraction*), jehož se dopustil každý, kdo v čase volební kampaně distribuoval mezi voliče nějaká plnění (peníze, potraviny atd.), čímž se toto jednání dostalo do jurisdikce volebních soudů, které rozhodovaly (na rozdíl od trestních soudů) v řádech týdnů, a v případě prokázání kupování hlasů to znamenalo vyloučení kandidáta z voleb. V případě, že zastával nějakou funkci (např. starosta), to znamenalo současně zánik této funkce. Již prvoinstanční rozsudky jsou vykonatelné a znamenají (obvykle) ztrátu mandátu či nemožnost účasti ve volbách. Soudy považovaly za kupování hlasů i případy, ve kterých sám politik neuplácel,

⁵⁵ ANTOŠ, Marek. Internetové hlasování a jeho kolize s ústavními principy volebního zákona. *Správní právo*. 2013, č. 3, s. 140–154.

⁵⁶ Shodně MOLEK, P. *Politická práva*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2025-1-27], kap. 6.3.5.

⁵⁷ BRUNCLÍK, Miloš a kol. *Internetové volby: budoucnost, nebo slepá ulička demokracie?*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). 2014, s. 50–51, 110–120.

ale používal k tomu prostředníky, pokud se s ním prokázala souvislost. Například soudu stačilo, že se prokázala distribuce voucherů k nákupu v obchodu, v němž měl podíl kandidát na starostu.

Dalším opatřením bylo zavedení elektronických hlasovacích zařízení do volebních místností. Tato zařízení nejsou napojena na internet, aby je nebylo možno napadnout, ale volič po ověření totožnosti a zadání svého unikátního kódu stiskem tlačítka hlasuje. To znamená, že může do poslední chvíle změnit své rozhodnutí a není žádná kontrola nad tím, jak hlasoval. To vedlo ke snížení atraktivity bezprostředního nákupu hlasů, neboť kupující ztratil kontrolu nad procesem volby.⁵⁸

Zde by mohla být inspirace pro českou právní úpravu, která by mohla stanovovat automatické vyloučení kandidáta z voleb případně i ztrátu mandátu, pokud by bylo zjištěno kupování hlasů či spíše obecněji snaha o manipulaci volebního procesu. Samozřejmě podmínkou by bylo zjištění souvislosti mezi kupováním hlasů a kandidátem, aby se předešlo možné diskvalifikaci kandidáta předstíraným kupováním hlasů jeho politickou konkurencí. Jistě by se mohly ozvat hlasy obávající se toho, že budou v rámci politického boje kandidáti křivě obviněni a bude na ně zkonstruován komplot, mající za cíl diskvalifikovat je z politické soutěže. Zde je nutno namítnout, že stejné tvrzení by bylo možno aplikovat na jakýkoliv trestný čin spočívající v podvodném či korupčním jednání, neboť vždy lze namítnout, že mne z podvodu či korupce může někdo křivě obvinít. Přesto trestní právo funguje v České republice dobře.

Dále důsledná ochrana tajnosti volby také snižuje zájem o nákup hlasů a patří do mozaiky opatření, které vedou k eliminaci kupování hlasů ve volbách. Pokud volič dobrovolně s kupujícím spolupracuje a souhlasí s prodejem hlasu, těžko sebelepší opatření k ochraně tajnosti volby samy o sobě budou stačit. Kupující například může požadovat fotku hlasovacího lístku pořízeného za plentou, což sice nevede ke stoprocentní jistotě, že volič hlas do volební urny hodil, ale ta pravděpodobnost je velká. Studie ukázaly, že voliči se přirozeně cítí vázáni uzavřeným obchodem.⁵⁹

Jedním z pořádkových opatření, ke kterému by nebyla nutná změna zákona, by mohl být zákaz používání mobilních telefonů a jiných elektronických zařízení voliči ve volební místnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o pořádkové opatření, mohl by o něm rozhodnout předseda okrskové volební komise.⁶⁰

Závěrem

Kupování hlasů je pouze jednou z technik, jak ovlivnit výsledky voleb, a politici, kteří se k této praxi uchylují, provádějí racionální volbu, zda se jim vyplatí. Způsob, jak minimalizovat existenci tohoto jevu, je snížit atraktivitu kupování hlasů různými opatřeními. Pokud budou mít nečestní političtí hráči dojem, že je to příliš riziková nebo málo účinná strategie, nebudou se k ní uchylovat vůbec nebo tak často. Některá opatření v posledních

⁵⁸ NICTER, Simeon. Vote Buying in Brazil: From Impunity to Prosecution, *Latin American Research Review*. 2021, Vol. 56 (1), s. 3–19 [cit. 2025-3-7]. Dostupné z: doi:10.25222/larr.412.

⁵⁹ MURUGESAN, Anand – TYRAN, Jean-Robert. *The Puzzling Practise of Paying „Cash for Votes“* [cit. 2025-03-07].

⁶⁰ Toto opatření doporučuje i BAIDOO, Frank Lord – DANKWA, Shirley – ESHUN, Isaac. Culture of Vote Buying and Its Implications: Range of Incentives and Conditions Politicians Offer to Electorates. *International Journal of Developing and Emerging Economies*. 2018, Vol. 6, No. 2, s. 1–20.

letech byla zavedena a jejich důsledným dodržováním a vymáháním je možné zvýšit jejich generálně preventivní charakter.

Nikdy však nelze spoléhat na jedno opatření, ale je nutné vždy zavést jejich kombinaci. Vzhledem k opakovaným problémům s kvalitou práce okrskových volebních komisí by pomohlo posílení profesionálního prvku, což znamená větší zapojení vyškolených odborníků. Výslovně by byla mohla být zakotvena možnost vyloučit osoby z volebních místností a z bezprostředního okolí. Zároveň by měla být stanovena povinnost zaznamenávat podezřelé aktivity do zápisu o průběhu voleb. Dále by měl být zaveden plošný zákaz používání mobilních telefonů a jiných nahrávacích zařízení ve volební místnosti.

Bylo by možno zavést trestněprávní postih i pro upláceného voliče s možností odklonů v trestním řízení, pokud volič poskytne svědectví proti kupujícím. Největší změnou, která ale zároveň stojí za úvahu, by byla automatická ztráta mandátu či vyloučení z voleb v případě, že volební soud zjistí, že politik kupoval hlasy.

Vedle toho musí být co možná nejostřeji stanovena hranice mezi legálním a nelegálním postupem v rámci volební kampaně. K tomu by měla sloužit nejen legislativa, která v tomto směru není příliš uspokojivá, ale i judikatura a odborné práce.

Uvidíme, co přinesou následující volby do obecních zastupitelstev v roce 2026, ale vzhledem k právnímu i společenskému vývoji mám za to, že tento fenomén nebude tak četný, jako tomu bylo v roce 2010, kdy se kupování hlasů poprvé plně dostalo na veřejnost. To však neznamená přestat proti kupování hlasů bojovat.

RECENZE

Hajn Petr. Právníkovo mudrování. Praha: Leges, 2025, 232 s.

Profesor Petr Hajn, nestor českého práva proti nekalé soutěži a emeritní profesor Právnické fakulty Masarykovy univerzity, vydal u příležitosti svých devadesátých narozenin svou nejnovější knihu *Právníkovo mudrování*. V nakladatelství Leges vyšla tato kniha jako tisící první titul edice Extra a představuje výběr ze zhruba sedmi set fejetonů, které autor v posledních letech publikoval nebo psal „do šuplíku“. Devadesátiny *profesora Hajna* by mohly svádět k životnímu bilancování, on však místo memoárů přináší čtenáři mozaiku krátkých humoristických fejetonů, v nichž se paragrafy přirozeně protkávají s vtípem, životním nadhledem, sebeironií i kultivovanou literární narážkou. Jednotlivé texty spojuje lehkost, svižné tempo, smysl pro humor, životní nadhled a schopnost propojit právní erudici s běžným životem.

Autor ve svém textu dokáže snadno přecházet z právních otázek, morálních dilemat advokátů či drobných soudních příběhů do hlubokých i odlehčených bonmotů a citátů, a to pokaždé tak, aby se pointa vešla na dvě či tři stránky, což činí text čtenářsky komfortním. Čtenář může otevřít knihu na libovolné straně a během pěti minut – třeba při čekání u lékaře či na soudní jednání – se pobavit a zároveň si odnést nápad, jenž oživí nezáživnou procesní repliku či běžný pracovní den. Čtenář sice listuje krátkými a na první pohled nenápadnými historkami, ale mezi řádky získává užitečné právní poučení. Pokud je čtenářem právník, *profesor Hajn* mu nabízí analogie, které lze bez dalšího využít v právní argumentaci. Čtenářem však může být kdokoli, kdo se rád pobaví i poučí zároveň – ostatně to bylo vždy typické pro profesorovu výuku studentů.

Díke *profesora Hajna* nese znatelnou stopu jeho více než půlstoletí trvajícího pedagogického působení. Jeho jazyk je kultivovaný, čtivý, odborný a přitom lidský, občas lehce archaizující, jak by se od devadesátiletého profesora práva dalo očekávat. Bonmoty činí z *Právníkova mudrování* text, k němuž se čtenář vrací nikoli z povinnosti, nýbrž pro potěšení z mistrně vystavěné věty. Autor čtenáře nezahlučuje zbytečnými popisnými pasážemi, jde přímo k věci, citát vkládá jako úsměvný postřeh a laické rčení převádí do právního poučení. Přitom však nepodceňuje svého čtenáře: očekává, že se dokáže usmát nad latinským úslovím i nad anekdotou z brněnské kavárny. Výsledné vyznění celé knihy je vlídné a moudré, nikoliv však mentorské. Jeho poučení je laskavým popíchnutím provokujícím k dalším úvahám či jen krátkému zamyšlení. Kniha však může běžnému čtenáři sloužit i jen k prostému odreagování – je na každém, co si z textu odnese.

Předložené literární miniatury přináší aktuální inspiraci pro nás všechny v této „elektronické“ době. *Profesor Hajn* varuje s jazykovou lehkostí, elegancí a nadhledem jemu vlastním před odhalováním soukromí na sociálních sítích – poukazuje například na rizikový rub soudobých nástrojů elektronického sdělování: „Ty lidem nabízejí mnoho prospěšného a zároveň je mohou omezit v některých ohledech. Jejich prostřednictvím dokážeme dnes rozsáhle a rychle komunikovat s jinými, stejně jako ti druzí mohou podobně oslovovat nás. Vzrůstá tak ovšem počet těch, jež lze označit za tvory vnějškově řízené. Svůj program si totiž z hlediska časového i obsahového neurčují především sami (jako jedinci vnitřně řízení); bývá jim do značné míry organizován těmi druhými. Stálé a nenasytné hltání informací z mobilních telefonů a mailových sdělení drobí prostor k produktivní práci. Sklon okamžitě

reagovat na každou novou výzvu pak oslabuje jednu z vlastností úspěšného člověka – totiž schopnost odpovídat na mnohé z přicházejících nabídek slovem „ne“.^{*}

Rozšířená verze knihy (oproti časopiseckým verzím, kde se fejetony objevovaly původně) navíc přidává autorovy komentáře „po letech“. *Profesor Hajn* zpětně vysvětluje, proč se mýlil v odhadování dopadu harmonizačních směrnic či ve vizi elektronické justice. Tato sebekritičnost zvyšuje důvěryhodnost textu a nabízí mladším právníkům lekci, že i velké osobnosti dokážou přiznat vlastní nedokonalost.

Zmíněné aspekty – stylistické mistrovství, etické přesahy, sebekritika a mezioborový dopad – posouvají *Právníkovo mudrování* za hranici běžné odborné literatury, ale i běžné knihy fejetonů. Kniha by se mohla stát novodobým „čítankovým“ titulem právnické publicistiky, k němuž se bude v dalších letech odkazovat při debatách o tom, jak psát právní text tak, aby obstál před právně znalým čtenářem, ale i před čtenářem laikem.

Není proto přehnané uzavřít, že kdo si chce udržet jazykovou kondici a úsměv na tváři, a přitom si připomenout, že právo není ani tak o pravidlech jako o jejich uvádění v život, neměl by *Právníkovo mudrování* minout. Kniha vzdělává, kultivuje, pohladí, vyloučí úsměv na tváři a připomíná, že paragrafy ožívají teprve tam, kde se potkají s lidským příběhem. Právě v tom spočívá jedinečné kouzlo knihy a nepominutelný odkaz *profesora Hajna* právní veřejnosti současné i budoucím generacím...

Dana Ondřejová*

* Doc. JUDr. Dana Ondřejová, Ph.D., docentka, katedra obchodního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity; advokátka, LEGATO advokátní kancelář, Praha. E-mail: dana.ondrejova@law.muni.cz.

The UN Charter as a Landmark in International Law?

Pavel Šturma (<https://orcid.org/0000-0001-9936-2615>)

Abstract: This year's 80th anniversary of the end of the Second World War and the founding of the United Nations is certainly a good reason to remember 1945 as a legal landmark in international law. In the historiography of international law, the UN Charter is usually considered a landmark. This article presents an analytical and critical perspective on the UN Charter, motivated by the desire to show that its adoption, while an important landmark, involves elements of both discontinuity and continuity in the development of international law. In other words, in post-1945 international law, including the text of the Charter itself, we find elements of the old (existing) international law as well as some new elements. Therefore, the aim of this article is to distinguish and show in the UN Charter both new elements and provisions that represented only certain goals and promises, but the text of the Charter did not yet bring new rules, but also elements of continuity, where the Charter builds on older rules and institutions.

Keywords: UN Charter, goals and principles, human rights, international law, United Nations, League of Nations

The UN Security Council and the Use of Force in International Law: 80 Years of the Formation of the *Juris ad Bellum*

Marko Svcevic – Martin Faix

Abstract: Established in the aftermath of the second World War and vested with the broadest enforcement powers in history, the UN Security Council (UNSC) was created with the idea that international security required collective decision making, a radical departure from what was traditionally a prerogative left to the discretion of States. In so doing, the drafters of the UN Charter foresaw the collectivisation of security through the *ius ad bellum* whereby a central organ with broad discretion would decide (almost exclusively) on the use of force. Through this collectivised decision making, the UNSC has no doubt shaped both the prohibition and regulation of force in international law. Considering its eighty years of institutional practice, the paper highlights and explores some of the major shifts in the use of force where the UNSC has been instrumental. These include the once controversial yet now well-established delegation of enforcement action under Chapter VII, the UNSC's widening interpretation of 'threats to international peace and security' opening the gateway to such enforcement action, controversial situations of alleged and implied authorisations which have struck at the core of the Article 2(4) prohibition, and the ever expanding interpretation of the right of self-defence, a right the UNSC itself has come to occasionally acknowledge and invoke. Taken collectively, the paper attempts to show the impact of the UNSC's eight decades of practice on the interpretation, development, and enforcement of the *ius ad bellum*; at times strengthening, and at times weakening a regime it is intrinsically part of.

Keywords: UN Charter, UN Security Council, international law, *ius ad bellum*

The Prohibition of the Use of Force in International Law as Part of the *Juris ad Bellum* and Selected Contemporary Challenges

Martin Faix – Marko Svcevic

Abstract: The regulation and institutionalisation of the use of force under the UN Charter system represents a fundamental shift from the pursuit of individual State interests to a collective security system grounded in the shared values of the international community. This is the normative significance of the prohibition of the use of force under Article 2(4) of the Charter and the associated enforcement mechanisms. The concept of collective security, formulated over 80 years ago, continues to persist despite significant challenges stemming from the evolution of the international community. In addition to direct violations of the prohibition

of the use of force, these challenges include the transformation of the security environment, particularly the activities of non-State actors and technological developments. They also include more structural challenges, such as the diversity of approaches adopted by both States and international legal scholarship regarding the interpretation and application of the prohibition of the use of force and, more broadly, the *ius ad bellum* framework. The article concludes that despite these challenges, each of which carries the potential to erode or liberalise the prohibition, there has, to date, been no modification of the prohibition of the use of force either in its treaty-based or customary form. This stands in contrast to some of the other parts of *ius ad bellum* regime, such as the intensively debated developments concerning exceptions to the prohibition, particularly in the context of self-defence.

Keywords: use of force, international law, UN Charter, cyber attack, interpretation, evolution, Article 2(4), non-state actors, challenges

The States' Right of Self-defence under the UN Charter in the Vortex of Realpolitik

Jiří Malenovský

Abstract: The right of individual and collective self-defence is regulated by Article 51 of the United Nations Charter. It is part of Chapter VII and integrates the pre-existing “inherent” right with the procedural rules serving for the functioning of the collective security system. Article 51 recognizes this right and ensures its autonomy. It protects UN members from disruptions in the functioning of the Security Council caused by vetoes of permanent members of the Security Council. The inherent right of self-defence was incorporated into the Charter in the form of a general principle of law, based on analogy with domestic law. This principle could only be applied in international law after the 1928 General Treaty which prohibited the war. The right of self-defence is activated by an unjustified, unlawful and real armed attack. The response to it must be necessary and proportionate. If no armed attack occurs, the right of self-defence does not apply. However, Article 51 also applies in case of an imminent attack. The distinction between individual and collective self-defence does not alter the very substance of the right of self-defence. However, it does affect modalities of its exercise. There are few examples of collective self-defence. States wish to avoid participation in international armed conflicts and prefer to protect their interests by supplying weapons and ammunition to one of the belligerent parties. From the point of view of *ius in bello*, they are therefore not neutral states, but so-called “non-belligerent” powers. However, international law has not yet attributed any specific content to such status, this omission being exploited by the aggressor state.

Keywords: international law, UN Charter, Article 51, states' right of self-defence, general principle of law, pre-emptive self-defence, collective self-defence

Is it Mandatory to Use Maternity Leave?

Lucie Přenosilová (<https://orcid.org/0009-0002-2027-5645>)

Abstract: The paper discusses whether the use of maternity leave is only a right, or also a duty of employees. Some employees wish to work during the period when maternity leave is usually taken. As Labour code determines its minimum length, it is disputed whether employees must take maternity leave for this minimum period. Among those who consider the use of maternity leave to be non-compulsory, there is a disagreement on whether an employee can be assigned work during the period equivalent to the minimum length of maternity leave. The paper summarizes the regulation and purpose of maternity leave. Next, it addresses the discussion to date on the duty to use maternity leave. It examines whether the purpose of maternity leave can be fulfilled even if it is not used and is replaced by other institutes. Then it focuses on the relevant EU directives and case-law and its criticism in the EU doctrine, concluding that the regulation of Labour Code must be interpreted as meaning that an employee must use the minimum period of maternity leave. It outlines the ways in which such an obligation is defined in other EU Member States. The paper further questions the

adequacy of said minimum length. Pointing out the various ways to use the minimum length of maternity leave, it concludes that current minimum length of maternity leave does not fully meet the purpose of the regulation. It therefore presents a proposal *de lege ferenda*. Lastly, the paper discusses how to proceed if the employee refuses to take maternity leave or does not inform the employer of her pregnancy or maternity.

Keywords: maternity leave, women's working conditions, directive 92/85/EHS

Vote Buying in Municipal Elections

Petr Černý (<https://orcid.org/0009-0002-0587-7541>)

Abstract: Vote buying is an illegal practice of influencing elections that can be found in most countries. This article highlights some types of vote buying, with the focus on clientelistic vote buying in municipal elections in the Czech Republic. Clientelistic vote buying consists of distributing rewards to individuals or small groups during elections in exchange for voting for a particular candidate or party. Typically, this happens on or just before election day, but it is not a requirement. Instead, it is important to link vote buying to a specific election. Rewards can include cash, goods or services. The Constitutional Court of the Czech Republic has described vote-buying as an excess of the electoral process that is inconsistent with the principles of the democratic rule of law. This practice violates the equality of votes, the directness of the election and the secrecy of the election. The article examines the approach of electoral courts to reviewing elections and determining whether vote buying has occurred, which may lead to the invalidation of elections. Vote buying is also a criminal offence not only under Czech law, but also under German and Austrian law, although there are differences in the legislation. In conclusion, the article proposes measures against vote buying, including, for example, qualified activities of electoral commissions or a change in the legal regulation of voting, consisting, *inter alia*, in the disqualification of a candidate found to have bought votes.

Keywords: vote buying, election fraud, municipal elections, election protection

Svobodná vůle Karla Eliáše

Rozhovor s hlavním tvůrcem občanského zákoníku

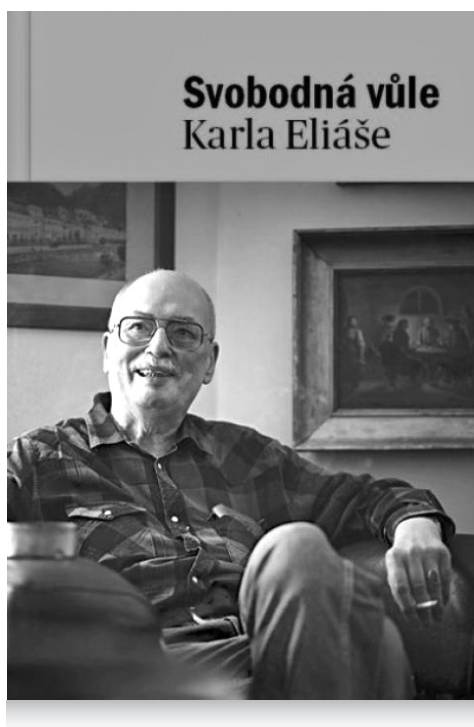
Zdena Žáčková – Lenka Vostrá

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 240 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Kniha představuje rozhovor vedený s hlavním tvůrcem občanského zákoníku profesorem Karlem Eliášem. Publikace seznamuje s osobností Karla Eliáše a nechává čtenáře nahlédnout do procesu vzniku občanského zákoníku a pochopit vlivy, vzory a zdroje, které hrály při jeho tvorbě roli.



Pocta Karlu Eliášovi k 70. narozeninám

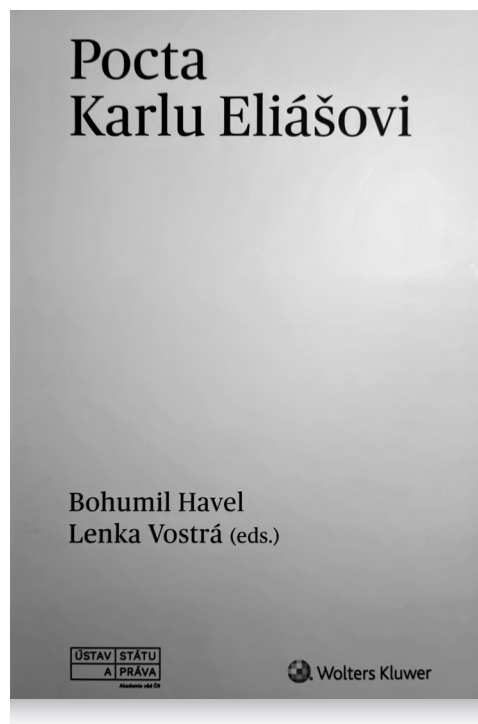
Bohumil Havel – Lenka Vostrá (eds.)

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 844 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Tato publikace je poctou profesoru Karlu Eliášovi k jeho sedmdesátým narozeninám. Je dostupná zde: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/books/Pocta_Karlu_Eliasovi__eBook.pdf



Kapitoly z dejín a súčasnosti medzinárodnej správy a budovania štátu

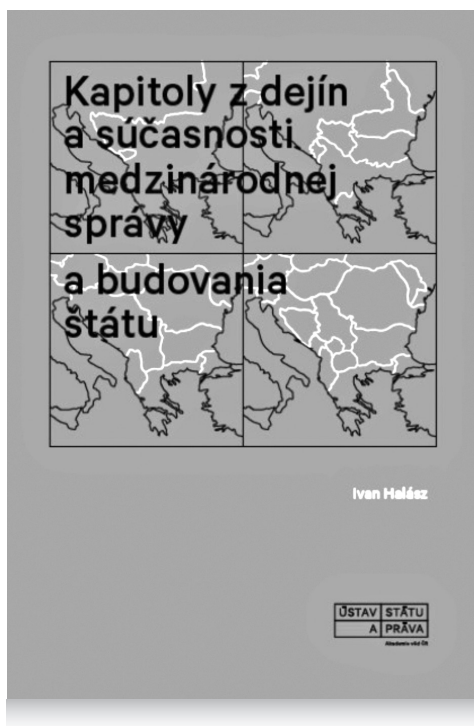
Ivan Halász

Ústav štátu a práva AV ČR
Praha 2023, 216 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Cieľom danej publikácie je predovšetkým poukázať na podobné a odlišné prvky v procesoch budovania štátu, ako aj na rozdelenie práce medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami.



Zákon o finanční kontrole

Problémy legislativního zpracování

Květoslav Kramář – Miloslava Hálová

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 156 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Publikace předkládá podrobnou analýzu četných nedostatků legislativního zpracování zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zákon
o finanční
kontrole Problémy
 legislativního
 zpracování

Květoslav Kramář
Miloslava Hálová

Autonomous Law of International Sports Associations as an Equivalent to a Superstate and Borders of Legality of its Powers

Pavel Hamerník

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 181 stran
E-kniha

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Tato publikace se zabývá kontroverzními mechanismy mezinárodních sportovních asociací, jakým způsobem je mohou mezinárodní sportovní asociace obhájit ve světle platného práva, a naopak kde leží hranice, kam nesmějí vstupovat na úkor garantovaných svobod osob a dalších subjektů ve sportu.

