

STATI

Omezování svobody projevu v kontextu sekuritizace práva

Jan Hořeňovský* – Klára Fraňková**

Abstrakt: Článek se zabývá aktuálním stavem a vývojovými trendy svobody projevu v České republice. Vychází z pozorovatelného trendu postupného omezování této základní svobody, přičemž za hlavní příčinu identifikuje narůstající obavy společnosti z dezinformací, nenávistných projevů a jiných bezpečnostních hrozeb. Článek interpretuje tento vývoj prostřednictvím dvou klíčových konceptů – sekuritizace práva a kultury strachu. Sekuritizace práva označuje tendenci transformovat společenské problémy v otázky bezpečnosti, čímž se otevírá prostor pro rozšiřování státní regulace na úkor individuálních práv. Kultura strachu pak vytváří prostředí, v němž je veřejná debata ovládána obavami, což legitimizuje restriktivní opatření. Článek navazuje na mezinárodní výzkum organizace The Future of Free Speech (2015–2022), který potvrzuje globální trend omezování svobody projevu v demokratických zemích. Analýza tohoto článku se zaměřuje na konkrétní legislativní akty týkající se České republiky. Výzkumná část je založena na případových studiích, které ukazují, jak jsou hrozby prezentovány a využívány jako základ pro omezování svobody projevu. Článek upozorňuje na absenci vyvažujících liberalizačních opatření a varuje před dlouhodobými důsledky jednostranné regulace.

Klíčová slova: svoboda projevu, sekuritizace práva, kultura strachu, evropské právo, dezinformace

Úvod

Základním pilířem každé demokratické společnosti je garance základních práv a svobod. Tento článek si klade za cíl zhodnotit aktuální stav a vývojové trendy jedné z nich – svobody projevu. Vycházíme přitom z pozorovatelného trendu jejího postupného oslabování, k němuž dochází nejen v České republice, ale i v dalších evropských zemích.¹ Mezi hlavní příčiny tohoto vývoje patří rostoucí společenské obavy z tzv. dezinformací, ohrožení bezpečnosti a nenávistných projevů. Nelze opominout ani obavy parlamentů či vlád z výrazné kritiky jejich politiky, včetně oblastí hospodářské a sociální. Tyto faktory vedou k zavádění nových legislativních i exekutivních opatření s cílem tyto jevy restriktivněji regulovat.

V tomto článku argumentujeme, že na tento trend lze nahlížet v kontextu fenoménu *sekuritizace práva a kultury strachu*. Sekuritizace práva odráží tendenci interpretovat běžné společenské problémy jako bezpečnostní hrozby, což následně legitimizuje rozšiřování státní kontroly a omezování individuálních práv. Kultura strachu pak vytváří atmosféru, v níž je veřejná debata stále více ovlivňována obavami z nežádoucích projevů,

* JUDr. Jan Hořeňovský, Ph.D., ředitel, nezisková organizace Institute H21; vědecký pracovník, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: jan.horenovsky1412@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5343-9736>.

** Klára Fraňková, právní výzkumnice, nezisková organizace Institute H21; studentka, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kfrankova01@gmail.com.

¹ Justitia and the authors. The Free Speech Recession Hits Home Mapping Laws and Regulations Affecting Free Speech in 22 Open Democracies. In: *The Future of Free Speech* [online]. 2023 [cit. 2025-01-20]. Dostupné z: https://futurefree.speech.org/wp-content/uploads/2023/12/Report_The-Free-Speech-Recession-Hits-Home_30112023.pdf.

což ospravedlňuje zavádění restriktivních opatření. Domníváme se, že tyto koncepty vysvětlují dynamiku a příčiny současného zužování prostoru pro svobodný projev.

Teze o oslabování svobody projevu vyplývá jak z naší vlastní analýzy, tak z mezinárodní studie organizace *The Future of Free Speech*, jež sledovala vývoj této svobody ve 22 demokratických státech, včetně České republiky, a to v období mezi lety 2015 až 2022.² Tato studie dokládá rostoucí tendenci demokratických států přijímat nová legislativní a exekutivní opatření, která svobodu projevu omezují. Analýza představená v tomto článku na tuto studii navazuje, zaměřuje se však výlučně na legislativní akty týkající se přímo České republiky, a to včetně souvisejících rovin evropského a mezinárodního práva. Stěžejní část našeho článku vychází z několika případových studií. Tento přístup je vhodný zejména pro analýzu aktuálních událostí, nad jejichž vývojem máme omezenou kontrolu.³ V první části článku se zaměřujeme na teoretické vymezení klíčových konceptů – konkrétně sekuritizace práva a kultury strachu. Oba tyto rámce nám slouží jako analytické nástroje pro porozumění tomu, jak je v současném veřejném diskurzu i legislativní produkci vykreslena hrozba. Ve druhé části článku tato teoretická východiska aplikujeme na konkrétní legislativní příklady, u nichž identifikujeme prvky, které podle našeho názoru odpovídají právě logice sekuritizace. Tímto způsobem usilujeme o propojení teoretické reflexe s empiricky podloženou analýzou, která nejen popisuje aktuální vývoj, ale zároveň poukazuje na jeho širší společenské a demokratické důsledky.

Dominantním a extrémně znepokojujícím trendem, na který chceme tímto článkem upozornit, je to, že podíváme-li se na současnou legislativní činnost týkající se svobody projevu, nalezneme relativně vysoký počet regulačních zásahů, které spojuje omezování svobody projevu za účelem ochrany bezpečnosti (rozvinuté jednotlivými hrozbami jako jsou dezinformace, nenávisť atd.). Co naopak příliš nenalézáme, je liberalizace týkající se projevu nebo regulace, která by svobodný projev proti zásahům lépe chránila. Právě vysoké množství nových právních předpisů a jejich tendenční zaujetí jedním směrem představuje významné ohrožení tohoto základního práva.⁴

1. Fenomén sekuritizace právní regulace a kultura strachu

Cílem této části je podrobněji vymezit, co sekuritizace v oblasti práva teoreticky znamená, jaké jsou její klíčové mechanismy, jak se tento proces promítá do právních norem a institucí a jak souvisí s fenomény, jako jsou kultura strachu či *lawfare*. Domníváme se, že tyto koncepty představují zásadní východisko pro pochopení příčin aktuálních změn v oblasti svobody projevu.⁵

² Ibidem.

³ WEBLEY, L. Stumbling Blocks in Empirical Legal Research: Case Study Research. In: *Law and Method*. [online]. 2016 [cit. 2025-02-20]. Dostupné z: <https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/ReM/lawandmethod-D-15-00007>.

⁴ V této souvislosti lze také upozornit na stať vojena Güttlera: K omezování svobody projevu v evropské, české a slovenské judikatuře a literatuře. In: KOBER, J. a kol. *Svoboda projevu? Současné otázky nad jejím omezováním*. Praha: ÚSP, 2021, s. 115 an.

⁵ O fenoménu sekuritizace lze hovořit taktéž v rámci omezování práva na soukromí. Stejně jako v případě svobody projevu dochází k posilování regulací, které ospravedlňují zásahy do soukromí jednotlivců v zájmu bezpečnosti. Typickým příkladem je rozšiřování státního dohledu nad elektronickou komunikací a metadata uživatelů, například prostřednictvím plošného uchovávání telekomunikačních údajů nebo zpřísněných požadavků na identifikaci uživatelů online platform. Přestože tyto zásahy bývají odůvodňovány bojem proti kriminalitě či extremismu, často neexistují dostatečné pojistky proti jejich zneužití, přičemž jejich dopady na soukromí jsou značné.

Sekuritizace práva vychází z teorie mezinárodních vztahů, především z konceptu kodaňské školy, který definovali Barry Buzan, Ole Wæver a Jaap de Wilde. Tento koncept chápe sekuritizaci jako proces, při němž je určitý jev, subjekt nebo fenomén (např. dezinformace, infodemie, či nenávisť) prezentován jako bezpečnostní hrozba, která si nárokuje „status zabezpečení“ a která vyžaduje mimořádná opatření odlišná od standardních demokratických mechanismů.⁶ Balzacq vnímá sekuritizaci jako jeden z aktuálních dominantních přístupů k bezpečnosti.⁷ K předchozí definici přidává roli tzv. „sekuritizačního aktéra“,⁸ který mobilizuje veřejnost k vytvoření dojmu o kritické zranitelnosti daného objektu (například demokracie) a apeluje na nutnost „sekuritizačního postupu“ spočívajícího nejčastěji v okamžité potřebě přijmout přizpůsobenou politiku s cílem zabránit hrozícímu nebezpečí.⁹

V procesu sekuritizace může být právo jak objektem, tak nástrojem. Objektem sekuritizace je právo v situaci, v níž jsou samotný právní řád či jeho jednotlivé právní normy prezentovány jako ohrožené. Typickým příkladem mohou být diskurzy o ohrožení právního státu v době politických krizí či o erozi právní jistoty v souvislosti s nadměrnými legislativními změnami. Právo jako nástroj sekuritizace odkazuje na situace, kdy jsou právní normy, instituce nebo procesy využívány k legitimizaci mimořádných opatření. Legislativa o stavu nouze či protiteroristické zákony, které umožňují omezení základních práv, jsou příkladem toho, jak může být právo instrumentalizováno pro účely bezpečnostní politiky.

Kultura strachu funguje jako mechanismus, který z obav a nejistot činí dominantní rámec, skrze nějž společnost vnímá realitu. Tento koncept popisuje, jak se strach stává nástrojem ovlivňování veřejného diskurzu, politiky, médií i každodenního života. Často se používá k manipulaci společností, například skrze neustálé zdůrazňování hrozeb, ať už reálných, či zveličených. Kultura strachu činí strach všudypřítomným idiomem, vyjadřuje všudypřítomnou senzitivitu k úzkosti¹⁰ a nejistotě, čímž výrazně ovlivňuje veřejný život.¹¹ Autority zveličují povahu a rozsah hrozeb, kterým společnost čelí, a relativně běžná rizika transformují v potenciální katastrofu.¹² Tato ustavičná volání po preventivních opatřeních a nutnosti okamžité rázné reakce burcují lidi do stavu pohotovosti,¹³ sytí averzi vůči riziku¹⁴ a hrůzu z nejistoty.¹⁵ Pokud se například veřejnost bojí kriminality či terorismu, mohou politici prosazovat tvrdší zákony (např. sledování občanů či omezování práv obviněných), čímž se legitimizuje další posílení kontrolních mechanismů.

Procesy sekuritizace ve spojení s kulturou strachu nabývají v právním kontextu specifických podob. Jedná se o úzce propojené jevy, které společně posouvají důraz k bezpečnosti na úkor jiných hodnot, jako jsou individuální svobody či práva jednotlivce. Kultura

⁶ BUZAN, B. – WAEVER, O. – de WILDE, J. *Security, A new Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner publishers, 1998, s. 1–10.

⁷ BALZACQ, T. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Routledge, 2010, s. 1.

⁸ V českém právním kontextu půjde především o politiky, instituce, či média.

⁹ BALZACQ, T. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*, s. 10.

¹⁰ K fenoménu společenské úzkosti v kontextu práva a politiky, viz GÉRYK, J. *Společnost úzkosti*. Brno: Host, 2023.

¹¹ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*. Praha: Academia, 2023, s. 11.

¹² *Ibidem*, s. 35 a 77.

¹³ STRAUSS, N. We're Living in the Age of Fear. In: *The Rolling Stone* [online]. 6. 10. 2016 [cit. 2025-02-20]. Dostupné z: <https://www.rollingstone.com/politics/politics-features/why-were-living-in-the-age-of-fear-190818/>. Citováno dle: FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 20.

¹⁴ Ke společenské averzi k riziku viz SUMPTION, J. *Trials of the State: Law and the Decline of Politics*. Basic books, 2019.

¹⁵ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 30 a 78.

strachu vede k tlaku na přísnější právní regulace a vytváří atmosféru, v níž se lidé cítí ohroženi – často kvůli zveličování rizik ze strany politiků, médií nebo jiných aktérů. Sekuritizace práva znamená, že se určité oblasti práva začnou primárně řídit logikou bezpečnosti, právo poté přestává být neutrálním garantem spravedlnosti či ústavních hodnot a stává se především nástrojem kontroly a prevence hrozeb. Kultura strachu tedy může být jak příčinou, tak důsledkem sekuritizace práva.

Mark Galeotti, zabývající se bezpečnostními otázkami, užívá v tomto kontextu pojem *lawfare*. Lawfare označuje využívání, ale také zneužívání národních a mezinárodních právních předpisů. Tento koncept je často aplikován v kontextu snah o dosažení národních zájmů a politického prospěchu. Právo jako nástroj může být mobilizováno různými způsoby, přičemž Galeotti se zaměřuje zejména na účelové využívání právních předpisů – například na represivní národnostní zákony o nenávistných projevech či pomluvách, které slouží k potlačování nepohodlných informací a umlčování disidentských hlasů v exilu.¹⁶

V tomto rámci lze pozorovat širší trend militarizace jazyka v civilním prostoru, který atmosféru strachu prohlubuje. Ve 21. století má rétorika strachu mnohem širší dosah, zejména pokud jde o vnímání bezpečnosti a hrozeb. Skutečná válečná rétorika je často zjemňována, zatímco terminologie používaná v každodenním životě naopak stále častěji přejímá vojenské metafory. Tento dramatický obraz slouží k vyvolání intenzivního pocitu ohrožení a naléhavosti.¹⁷ Frank Furedi popisuje tento fenomén metaforou *tikající bomby* – nebezpečí, které zatím není viditelné, ale hrozí jeho brzká eskalace nebo exploze.¹⁸

Přímým důsledkem zdůrazňování emocionální křehkosti a bezmoci jednotlivců je zvyšující se počet situací a jevů, které se dříve považovaly za „normální“ a „běžné“ a které jsou nyní autoritami označovány jako nebezpečné.¹⁹ Příkladem jsou kritické názory či kontroverzní výroky, které byly dříve považovány za přirozenou součást svobody projevu, zatímco dnes jsou stále častěji označovány za nenávislné či nebezpečné, a tudíž podléhající právním postihům. Obdobně humor či satira, které dříve sloužily jako prostředek společenské kritiky, jsou dnes často interpretovány jako urážlivé nebo škodlivé, což vede k jejich regulaci či odstranění z veřejného prostoru. Tyto tendence mohou být reakcí na novou realitu, v níž hrozby – ať už v podobě teroristických útoků, nebo mezinárodních sankcí – mohou zasáhnout kohokoli a kdykoli. Důsledkem této dynamiky je pocit, že se stáváme bezbrannými účastníky na neviditelném bojišti, kde je právo proměňováno ve zbraň sloužící mocenským cílům.²⁰

Ve světle omezování svobody projevu se tyto jevy projevují především v tendenci států zavádět legislativní a exekutivní opatření pod záštitou ochrany bezpečnosti, veřejného pořádku či boje proti dezinformacím. Tento proces často vede k posunu diskurzu od ochrany individuálních práv směrem k preventivním opatřením, která však mohou nepřiměřeně omezovat individuální svobodu. Důsledkem sekuritizace práva je zpravidla legitimizace výjimečných opatření, jež by jinak v demokratické společnosti byla jen stěží prosaditelná. Ve spojení s tím dochází ke kulturní a právní redefinici, respektive k posunu v chápání rozsahu a obsahu základních práv a svobod, ale také k oslabení právní jistoty adresátů

¹⁶ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*. Yale: Yale University Press, 2022, s. 147.

¹⁷ FUREDI, F. *Jak funguje strach: kultura strachu ve 21. století*, s. 81.

¹⁸ Ibidem, s. 81.

¹⁹ Ibidem, s. 17; SUMPTION, J. *The Challenges of Democracy: And The Rule of Law*. London: Profile Books, 2025, s. 42.

²⁰ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*, s. 11.

právních norem, neboť časté změny právních předpisů a přijímání mimořádných opatření narušují stabilitu právního řádu.

Na unijní úrovni lze pozorovat související jev, který se v právní teorii někdy označuje za *spirálovitý efekt*, příp. *kompetenční přesah*.²¹ Tento jev spočívá v samovolném rozšiřování pravomoci Evropské unie bez formálních změn smluv prostřednictvím alternativních mechanismů.²² Termín *Brussels effect* je někdy používán v širším významu a označuje schopnost Evropské unie prosazovat své regulační standardy a principy i mimo její hranice, tedy na globální úrovni.²³ Evropská unie si dynamicky přisvojuje stále více pravomocí, rozšiřuje jejich obsah a dosah – usiluje o regulaci čím dál tím více oblastí, které doposud zůstávaly ve výlučné kompetenci členských států. Tento efekt je dobře patrný právě v oblasti digitální regulace, ale také v oblasti životního prostředí či migrace, kde hrají argumenty sekuritizace důležitou roli v legitimizaci kompetenčních přesahů.

Ilustrujme nyní fenomén sekuritizace krátce na příkladu dezinformací.²⁴ Boj s „dezinformacemi“ je velkým tématem, kterým se soudobý svět zabývá. Dezinformace a misinformace jsou často označovány za jednu z největších hrozeb 21. století. Dezinformace označují úmyslně šířené nepravdivé informace, zatímco misinformace mohou být nepravdivé, avšak nejsou sdíleny se zlým úmyslem.²⁵ Například v *The Global Risks Report 2025*²⁶ měli dotazovaní respondenti vybrat právě jedno riziko, které dle jejich názoru s největší pravděpodobností způsobí závažnou krizi v celosvětovém měřítku. Dezinformace a misinformace obsadily první místo mezi krátkodobými až střednědobými obavami napříč všemi kategoriemi rizik.²⁷ Z dlouhodobého hlediska je za největší hrozbu označilo 7 % respondentů napříč všemi věkovými kategoriemi, což představuje velmi vysoký podíl. Pro srovnání, prvenství s 23 % obsadily ozbrojené konflikty, druhé místo se 14 % poté extrémní výkyvy počasí. Dezinformace byly v této studii vnímány jako čtvrté nejvýznamnější globální riziko a byly považovány za nebezpečnější než polarizace společnosti (6 %), nezaměstnanost (3 %), nerovnost (2 %), ztráta biodiverzity vedoucí k ekonomickému kolapsu (1 %) či nakažlivé choroby (1 %).²⁸ Cenuru naopak jako nejzávažnější hrozbu označilo pouhé 1 % respondentů. Podobné závěry zaznamenal již v roce 2019 Mitchell et al., který

²¹ Přímá definice pojmů *spirálovitý efekt* a *kompetenční přesah* nemusí být v dostupných zdrojích explicitně uvedena. Nicméně, koncept související s těmito jevy je popsán v zásadě svěřením pravomocí, která je jedním ze základních principů fungování EU. Podle této zásady může EU jednat pouze v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny členskými státy prostřednictvím Smluv (čl. 5 Smlouvy o Evropské unii).

²² Srov. CRAIG, P. – DE BÚRCA, G. *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2024, kapitola 4 (Competence).

²³ HUSOVEC, M. – URBAN, J. Will the DSA have the Brussels Effect? In: *VerfBlog* [online]. 21. února 2024 [cit. 2025-03-10]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/will-the-dsa-have-the-brussels-effect/>. Srov. BRADFORD, A. *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford: OUP, 2020.

²⁴ Veřejná moc se vedle potírání dezinformací zaměřuje i na další druhy nelegálního obsahu na internetu, které v mediálním prostoru nestojí tak vysoko v popředí veřejné diskuse. I tyto formy regulace je však nezbytné kriticky hodnotit, neboť stejně jako regulace dezinformací mohou představovat prostor pro potenciální zneužití. Viz GANGUR, P. Bloka-ce internetových stránek v České republice. In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (ed.). *Právo a společnost v digitálním věku: Teorie, praxe, empirie*. Praha: Auditorium, 2023, s. 245.

²⁵ Foundation for Individual Rights and Expression. Misinformation versus disinformation explained. In: *The FIRE* [online]. 2024 [cit. 2025-03-24]. Dostupné z: <https://www.thefire.org/research-learn/misinformation-versus-disinformation-explained>.

²⁶ World Economic Forum. *The Global Risks Report 2025*. 20th Edition. Insight report. 2025 [cit. 2025-03-24]. Dostupné z: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf.

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

²⁸ *Ibidem*, s. 7.

upozorňoval, že Američané považují misinformace za vážnější problém než terorismus, rasismus, sexismus či klimatickou změnu.²⁹ Do jaké míry však jde o obavu v této míře oprávněnou, je silně diskutabilní.

Altay, Berriche a Acerbi v tomto kontextu upozorňují na koncept „misinformací o misinformacích“. Ve své empirické studii poukazují na nesoulad mezi veřejným diskurzem a empirickými fakty a uzavírají, že vnímání misinformací je velmi často zkreslené a přehnané (pojmy *misinformace* a *dezinformace* autoři používají jako vzájemně zaměnitelné).³⁰ Tento nesoulad označují za „morální paniku“ a varují, že alarmistické narativy mohou zkreslovat skutečný dopad tohoto společenského fenoménu.³¹ Morální panika podporuje sekuritizaci práva v této oblasti a bývá důvodem přijímání nových regulací. Jak přitom upozorňuje historik Harari, problematika nepravdivých informací ve veřejném prostoru není novým fenoménem. Naopak – jev tzv. dezinformací provází lidstvo po staletí.³² Pokud bychom si položili otázku, zda někdy v minulosti byla veřejná debata prostší nepravd než dnes, nenalezli bychom jednoznačnou pozitivní odpověď.³³ Jde tedy o dobrý příklad toho, kdy se z běžného společenského jevu vytváří rétorický konstrukt závažné hrozby, který legitimizuje zásahy, jež by za jiných okolností byly považovány za nepřiměřené.

2. Sekuritizace práva ve vztahu k legislativě týkající se projevu

V této části analyzujeme konkrétní případy, kdy je svoboda projevu omezována na národní, evropské a mezinárodní úrovni. Cílem je analyzovat nejvýznamnější regulace, jež omezují svobodu projevu a které se nějakým způsobem dotýkají České republiky. Vybíráme přitom takové případy, které dobře zapadají do sekuritizace práva.

2.1 Evropské právo

2.1.1 Nařízení o digitálních službách (DSA)

V oblasti svobody projevu je nejvýznamnější evropskou přímou regulací v současnosti Akt o digitálních službách (DSA).³⁴ Jedná se o právní předpis Evropské unie, který reaguje na činnost a fungování online platform. Na území všech členských států je účinné od 17. února 2024. Jde o komplexní legislativní rámec, jehož obecným cílem je vytvořit bezpečné, předvídatelné a důvěryhodné online prostředí. Ačkoli je nařízení v mnohém jistě velmi přínosným a logickým krokem pro ochranu základních práv a svobod, včetně svobody projevu, tato svoboda je jím zároveň v mnoha ohledech oslabována. K tomuto

²⁹ MITCHELL, A. – GOTTFRIED, J. – STOCKING, G. – WALKER, M. – FEDELI, S. Many Americans say made-up news is a critical problem that needs to be fixed. In: *Pew Research Centre's Journalism Project* [online]. 2019 [cit. 2025 02-22]. Dostupné z: <https://www.journalism.org/2019/06/05/many-americans-say-made-up-news-is-a-critical-problem-that-needs-to-be-fixed/>. Citováno dle: ALTAY, S. – BERRICHE, M. – ACERBI, A. Misinformation on Misinformation: Conceptual and Methodological Challenges. *Social Media + Society*. 2023, Vol. 9, No. 1, s. 1.

³⁰ ALTAY, S. – BERRICHE, M. – ACERBI, A. *Misinformation on Misinformation: Conceptual and Methodological Challenges*, s. 1.

³¹ Ibidem, s. 1.

³² HARARI, Y. N. *21 Lessons for the 21st Century*. Vintage: Vintage Books, 2018, s. 231–244.

³³ Ibidem.

³⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady 2022/2065/EU ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES.

oslabování dochází především v kontextu nařízením stanovených požadavků v oblasti moderace.

DSA nastavuje režim, který ukládá sociálním sítím povinnost mazat dvojí druh obsahu. Za prvé jde o obsah, který je nezákonný. Za druhé jde o obsah, který je v rozporu se smluvními podmínkami sítě. Limitace podoby smluvních podmínek se nachází v čl. 14 DSA, který stanoví povinnost přihlížet k „právům a oprávněným zájmům všech stran“ a to včetně „základních práv příjemců služby“. Pozitivně lze nahlížet na skutečnost, že je zde zmíněna svoboda projevu. Rizikem však je, že v aplikaci tohoto ustanovení se bude dávat přednost jiným zájmům.

Podobu smluvních podmínek budou nejvíce ovlivňovat tzv. systémová rizika (čl. 34). Mezi ně patří například jakékoli „skutečné či předvídatelné nepříznivé dopady na občanský diskurz, volební procesy a veřejnou bezpečnost“, ochrana veřejného zdraví nebo ochrana před závažnými negativními důsledky pro „tělesnou a duševní pohodu osob“. V návaznosti na systémová rizika posléze článek 35 stanoví pro velmi velké online platformy (VVOP) a velmi velké internetové vyhledávače (VVIV) povinnost zavést „rozumná, přiměřená a účinná zmírňující opatření“, především půjde právě o úpravu smluvních podmínek a úpravu postupů při moderování obsahu. Za nedodržení posléze hrozí excesivní pokuty ve výši procent z obrátu.

Nejpřísnější požadavky v těchto oblastech se vztahují na velmi velké online platformy.³⁵ Tyto platformy tedy musí provádět řízení extrémně široce a neurčitě definovaných *systémových rizik* (čl. 34) a zavádět potřebné nástroje (opatření) k jejich mitigaci (čl. 35). Jde přitom o mnohem širší katalog důvodů omezení projevu, než který lze najít například v čl. 10 EULP, čl. 17 LZPS či v Listině základních práv EU. Poskytovatelé musí tato rizika pravidelně analyzovat vždy při zavádění nových funkcí,³⁶ nejméně však jednou ročně.³⁷

Jak upozorňuje Husovec, rozsah hodnocení systémových rizik podle DSA je vymezen velmi široce, přičemž čl. 35 odst. 1 obsahuje pouze demonstrativní výčet možných opatření k jejich zmírnění. Tato otevřenost úpravy může být z pohledu institucionální rovnováhy vnímána jako problematická, zejména s ohledem na rozsah pravomocí svěřených Evropské komisi. Nabízí se zde otázka, zda Komise nebude fakticky plnit roli jakéhosi „evropského Ministerstva pravdy“.³⁸ Tuto obavu Husovec odmítá s argumentem, že DSA je konstruováno tak, aby Komisi bránilo stát se arbitrem obsahových pravidel. V rámci samotného nařízení totiž absentuje právní základ pro tvorbu nových materiálně-právních norem týkajících se obsahu.

I Husovec nicméně připouští, že riziko zneužití právních nástrojů obsažených v DSA nelze zcela vyloučit.³⁹ Možnost zneužití regulatorních mechanismů, které se dotýkají svobody projevu, představuje zásadní a strukturální problém všech právních úprav zasahujících do této oblasti. Souhlasíme s Husovcem v tom, že DSA nelze *a priori* vnímat jako nástroj, který by byl svou konstrukcí zaměřen proti svobodě projevu. Nejedná se o regulaci,

³⁵ Recitál 76 DSA. Velmi velké online platformy jsou platformy s významným dosahem, kdy počet uživatelů překročí provozní prahovou hodnotu ve výši 45 milionů, totiž počet odpovídající 10 % obyvatelstva Unie. Tyto platformy mohou dle DSA způsobit společenská rizika, jež se svým rozsahem liší od rizik způsobených malými platformami.

³⁶ Recitál 88 DSA.

³⁷ Článek 15 odst. 1 DSA.

³⁸ HUSOVEC, M. The Digital Services Act's red line: what the Commission can and cannot do about disinformation. *Journal of Media Law*. 2024, s. 1–10.

³⁹ Ibidem.

jejímž cílem by bylo systematické potlačování této svobody. Zároveň však nelze přehlížet rizika její možné politizace. Domníváme se, že právě riziko politizace výkonu pravomocí podle DSA a jeho případné instrumentalizace v rámci tzv. kulturních válek⁴⁰ či širších politických sporů představuje nejzávažnější hrozbu pro svobodu projevu, jaká z tohoto nařízení plyne.

Obzvláště nejasným a pro svobodu projevu nebezpečným je pojem *občanský diskurz* (čl. 34 odst. 1 písm. c DSA). Jeho široké vymezení vytváří právní nejistotu ohledně toho, jaké konkrétní projevy a interakce spadají pod povinnost platform hodnotit a zmírňovat jejich negativní dopady. Tento pojem může zahrnovat nejen veřejnou politickou debatu, ale také běžné diskuse na sociálních sítích, mediální obsah, online aktivismus nebo dokonce individuální komentáře a sdílení zpráv. Takto široká definice otevírá prostor pro subjektivní interpretaci a potenciálně i pro zásahy do svobody projevu, neboť platformy mohou přistupovat k moderaci obsahu příliš restriktivně ze strachu před nejasnou a široce definovanou regulací. Problémem je, že neexistují a ani nemohou existovat jasná kritéria pro posouzení „negativních dopadů“ na občanský diskurz, což může vést k nerovnoměrnému uplatňování pravidel a rozdílným přístupům jednotlivých platform. Hrozí také politické a ideologické zneužití těchto nástrojů, například v politicky citlivých tématech jako je migrace.

Ohledně nezákonného obsahu, problematickou pasáží je jeho samotná definice, která je příliš široká. Článek 3 písm. h) DSA totiž definuje nezákonný obsah jako informaci, která není v souladu: a) s právem unie; nebo b) s právem *některého* členského státu. Právě slovo *některého* zde vyvolává oprávněné obavy, které ani srovnání různých jazykových verzí příliš nezmiňuje. Nabízí se totiž dva potenciální výklady, přičemž jeden je z pohledu svobody projevu velmi problematický. Tím je, že by byl jakýkoli projev posuzován prizmatem evropského právního řádu s největšími omezeními projevu k určité problematice. Takže byť by šlo o projev legální například dle českého práva, tak pokud by byl nelegální dle práva bulharského, šlo by o nelegální obsah dle DSA a takový by musel být smazán. V důsledku toho by mohl být za nezákonný obsah považován i takový projev, který je dle právního řádu jednoho členského státu (např. České republiky) zcela legitimní, pokud je zároveň v rozporu s právem jiného členského státu. V takovém případě by provozovatelé digitálních platform byli povinni obsah odstranit, ačkoli by jinak nebyl nezákonný podle většiny národních právních řádů.⁴¹

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoli DSA přináší vyšší úroveň ochrany procesních práv uživatelů,⁴² současně na poskytovatele online platform klade rozsáhlé povinnosti v oblasti moderace obsahu. Tento regulační rámec s sebou nese riziko preventivního odstraňování zákonných projevů, což může vést k tzv. mrazivému efektu (tzv. *chilling effect*),⁴³ tedy k „autocenzuře“ způsobené strachem z postihu. Platformy mohou preventivně mazat obsah, jenž je sice legální, avšak může být vnímán jako politicky či ideologicky citlivý. Podobně se k věci mohou stavět i samotní uživatelé, kteří nebudou chtít přijít o svůj účet na online platformě.

⁴⁰ K fenoménu kulturních válek a jejich vztahu k právu viz WINTŘ, J. – ANTOŠ, M. (eds.). *Kulturní války z pohledu ústavního práva*. Praha: Leges, 2024.

⁴¹ HOŘEŇOVSKÝ, J. Digitální řešení civilních sporů pohledem Nařízení o digitálních službách. *Acta Iuridica Olomucensia*. 2024, roč. 20, č. 2, s. 134–152.

⁴² Ibidem.

⁴³ Chilling effect lze vnímat ve smyslu odrazujícího či odstrašujícího účinku, zejména v důsledku restriktivního zákona nebo nařízení. Viz BARTOŇ, M. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1102.

V této souvislosti se jeví jako problematické i očekávání, že platformy budou určovat, co je faktem a co fikcí.⁴⁴ Tento přístup je nebezpečný zejména proto, že část tzv. „dezinformací“ může ve skutečnosti představovat minoritní názory či odlišné interpretace reality.⁴⁵ To může vést k nevyváženému omezování projevu disentní části společnosti a ztrátě důležitých diskusí vedených ve veřejném zájmu. DSA tak přes snahu o zlepšení digitálního prostředí může mít dopady na otevřenou pluralitní diskusi a toto riziko je třeba mít na paměti.

2.1.2 Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků

Evropský akt o svobodě sdělovacích prostředků (EMFA)⁴⁶ je dalším významným nařízením, které reguluje svobodu projevu v online prostoru. EMFA, jež vstoupila v účinnost 8. srpna 2025,⁴⁷ usiluje o vytvoření jednotného právního rámce na ochranu plurality a nezávislosti médií v Evropské unii. Konkrétně zavádí pravidla v boji proti dezinformacím,⁴⁸ stanovuje požadavky na měření sledovanosti,⁴⁹ požadavky na odpovědné a transparentní vlastnictví médií⁵⁰ a na jejich pluralitu a rozmanitost.⁵¹ Nařízením EMFA se zřizuje Evropský sbor pro mediální služby jakožto poradní orgán Evropské komise složený z vnitrostátních orgánů. V první řadě ovšem EMFA akcentuje povinnost členských států chránit redakční nezávislost – především nezbytnost ochrany samotných novinářů a jejich zdrojů před ingerencí třetích osob.⁵² EMFA doplňuje stávající legislativní rámec, zejména právě DSA, odkazuje však taktéž na (posílený) Kodex proti dezinformacím,⁵³ kterým se více či méně dobrovolně řídí některé velmi velké online platformy.

I toto nařízení přináší, společně s mnoha pozitivními systémovými změnami, několik zásadních otázek. Mezi nimi je významným riziko vyplývající ze zavedení samoregulačních mechanismů.⁵⁴ Ty jsou propojené s iniciativami neziskových organizací, které budou mít možnost hodnotit, zda určitá média podmínky samoregulace splňují. Článek 18 EMFA tedy fakticky dělí mediálních služby do dvou kategorií – na ta, která „podmínky samoregulace“ splňují, a ta, která nikoliv, přičemž „arbitrem pravdy“ zde jsou třetí, nestátní,

⁴⁴ GALEOTTI, M. *The Weaponisation of everything. A field guide to the new way of war*, s. 172.

⁴⁵ CHLUP, R. Úskalí boje proti dezinformacím ve věku autenticity. In: *Aktuálně.cz* [online]. 5. 2. 2023 [cit. 2025-03-17]. Dostupné z: <https://blog.aktualne.cz/blogy/radek-chlup.php?itemid=44437>.

⁴⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1083 ze dne 11. dubna 2024, kterým se stanoví společný rámec pro mediální služby na vnitřním trhu a mění směrnice 2010/13/EU (Evropský akt o svobodě médií).

⁴⁷ European Media Freedom Act. In: *European Commission* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy/european-media-freedom-act_en.

⁴⁸ Recitál 4 EMFA. Nařízení EMFA je třeba vnímat ve spojení s (posíleným) Kodexem proti dezinformacím. Viz *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁴⁹ Článek 2 odst. 16 ve spojení s čl. 24; recitál 12, 69–71 EMFA.

⁵⁰ Článek 5, 21, 22; recitál 32–34, 69–70 EMFA.

⁵¹ Recitál 2 a 8 EMFA.

⁵² HOŘEŇOVSKÝ, J. – FRAŇKOVÁ, K. Analýza: Posiluje nařízení European Media Freedom Act svobodu a pluralitu médií a jejich redakční nezávislost? In: *svobodaslova.online* [online]. 1. 7. 2024 [cit. 2025-02-11]. Dostupné z: <https://svoboda.slova.online/analiza-posiluje-narizeni-european-media-freedom-act-svobodu-a-pluralitu-medii-a-jejich-redakcni-nezavislost/#more-221>.

⁵³ Evropská komise a řada velkých technologických firem, včetně společností Facebook, Twitter a Google, dohodly na dobrovolném Kodexu chování (Code of Practice on Disinformation). Viz *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

⁵⁴ Článek 18 EMFA.

subjekty. Propojení s neziskovými organizacemi – například v důvodové zprávě přímo zmíněné *Journalist Trust Initiative*⁵⁵ – a svěřování jim dohledových pravomocí však vyvolává oprávněné otázky ohledně nestrannosti. Tyto neziskové organizace nemusí být ideologicky a názorově neutrální, takže hrozí diskriminace na základě postoje novinářů a mediálních domů. Pokud budou mediální poskytovatelé v souladu s nařízením EMFA důsledně omezovat publikaci „citlivého obsahu“ z obavy před možnými sankcemi, důsledkem může být opět *mrazivý účinek* a *autocenzura*.

EMFA neobsahuje přímý soubor právních sankcí či donucovacích mechanismů, které by automaticky vyplývaly z porušení jeho ustanovení. Přesto je namístě kriticky zhodnotit míru skutečné dobrovolnosti přijetí samoregulačních opatření, k nimž nařízení odkazuje. Tato otázka je obzvláště relevantní v kontextu nástrojů, jako je Kodex zásad boje proti dezinformacím, kde rovněž dochází k formálnímu zakotvení dobrovolnosti, avšak v praxi je účast spojena s konkrétními výhodami – lze uvést přístup k lepšímu zacházení na online platformách či k ekonomické podpoře z veřejných zdrojů, například v podobě veřejné reklamy – a neúčast či nesoulad naopak může vést k omezení těchto benefitů. Lze proto hovořit o určitém nepřímém tlaku, jenž činí samoregulaci fakticky závaznou, a tím rozmazává hranici mezi dobrovolností a regulací.

2.1.3 Postihování nenávistných projevů na úrovni Evropské unie

Dalším evropským příkladem je Sdělení Evropské komise z roku 2021,⁵⁶ kterým Komise navrhuje rozšíření seznamu skutkových podstat trestných činů, které by Evropská unie měla pravomoc harmonizovat, a to o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisťi. Základem harmonizace je čl. 83 odst. 2 SFEU, jenž stanoví, že Evropský parlament a Rada mohou stanovit pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem. Mezi tyto oblasti evropské právo řadí například terorismus, obchodování s lidmi, sexuální vykořisťování žen a dětí či nedovolený obchod s drogami, zbraněmi a jinou organizovanou trestnou činností, přičemž si ponechává prostor pro rozšíření těchto oblastí.

Nezbytnost rozšíření oblastí dle čl. 83 SFEU o nenávistné verbální projevy (*hate speech*) a další trestné činy z nenávisťi (*hate crimes*) Evropská komise odůvodňuje nárůstem nenávistných projevů v online prostředí, jejichž rychlé a nekontrolovatelné šíření přes hranice států má ohrožovat demokratické hodnoty a společenskou soudržnost. Komise argumentuje, že takové projevy mohou mít závažné dopady na jednotlivce i celé komunity, čímž ospravedlňuje potřebu harmonizace trestního postihu na unijní úrovni.

Návrh však naráží na zásadní právní i koncepční otázky. Klíčovým problémem je, zda nenávistné projevy skutečně splňují kritéria definovaná v čl. 83 SFEU, která umožňují rozšíření unijní trestní pravomoci výlučně na 1) mimořádně závažné trestné činy, 2) s přeshraničním rozměrem, 3) jejichž harmonizace je nezbytná z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů či kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.⁵⁷ Pakliže

⁵⁵ Recitál 33 EMFA.

⁵⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 9. 12. 2021: Inkluzivnější a bezpečnější Evropa: rozšíření seznamu trestných činů EU o nenávistné verbální projevy a trestné činy z nenávisťi. In: *EUR-Lex.europa.eu* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>.

⁵⁷ TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU, Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.

by evropský zákonodárce nerespektoval tato kritéria, jednalo by se o postup *ultra vires*, tedy o překročení jemu (respektive Evropské unii) svěřených pravomocí členskými státy. Zatímco argument o přeshraniční povaze online komunikace lze s výhradami akceptovat, srovnání nenávistných projevů s trestnými činy, jako je terorismus či obchod s lidmi, vzbuzuje zásadní pochybnosti.⁵⁸ Zařazení těchto projevů mezi tyto závažné trestné činy je dle našeho názoru excelentní ukázkou sekuritizace práva, jak o ní bylo pojednáno v první části tohoto článku. Z relativně běžného společenského jevu se činí zcela zásadní bezpečnostní ohrožení, proti němuž je třeba přijmout všechna myslitelná opatření. V odborné literatuře se přitom často objevují jako vhodnější mechanismy boje proti nenávisti ve společnosti tzv. soft nástroje, například koncept protiprojevu (tzv. *counterspeech*).⁵⁹

Nejasnosti panují také ohledně široce vymezeného pojmu „nenávistný projev“, pod kterým si lze představit širokou plejádu činností.⁶⁰ Právě tento aspekt obecně činí návrhy zákonů o nenávistných projevech rizikovými pro svobodu projevu. Tyto zákony jsou mnohdy postaveny na subjektivních kritériích, která umožňují veřejné moci rozhodovat o tom, jaké projevy jsou nežádoucí, čímž získávají širokou moc ohledně rozsáhlé škály projevů. Tím často dochází k potlačování i těch projevů, u kterých dokonce i zastánci těchto zákonů souhlasí, že by měly být chráněny.⁶¹ Definice nenávistného projevu navíc často porušují princip názorové neutrality a naléhavosti. Nálepka „nenávistného projevu“ může být používána ke stigmatizaci kontroverzních témat (např. kritika různých náboženských skupin), což oslabuje otevřenou diskusi. Nadine Strossen v tomto kontextu navíc poukazuje na to, že tyto zákony mají tendenci neúměrně dopadat na zranitelné menšiny, které by měly chránit, a paradoxně se tak mnohdy stávají nástrojem potlačování společensky nepopulárních názorů.⁶²

Posledním sporným aspektem společného postihování nenávistných projevů na úrovni Evropské unie je zásada subsidiarity v evropském právu dle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii, která předpokládá, že trestněprávní regulace mají být primárně v gesci členských států, není-li prokazatelně efektivnější zasahovat na úrovni Evropské unie. Limity svobody projevu jsou v jednotlivých zemích formovány historickými, kulturními a právními tradicemi, což činí centralizovanou regulaci extrémně problematickou. Harmonizace v této oblasti by mohla vést k oslabení právní jistoty a důvěry veřejnosti, zejména pokud by byla vnímána jako vnucená „shora“, bez dostatečné legitimacy v národních kontextech a s velmi slabým právním základem na úrovni evropského práva.

Ze všech těchto důvodů je třeba návrh Komise hodnotit s maximální obezřetností. Zatímco boj proti nenávisti je do určité míry legitimním cílem, kriminalizace verbálních projevů na úrovni Evropské unie otevírá složité otázky týkající se ochrany svobody projevu, proporcionality trestního postihu a respektování rozmanitosti právních kultur v Evropě. Diskuse o této problematice tak není pouze právní, ale i kulturní a politickou otázkou, jež se dotýká samotných základů evropského demokratického prostoru.

⁵⁸ RÁLIŠ, P. Analýza: Harmonizace trestněprávního postihu nenávistných projevů v Evropské unii. In: *svobodaslova.online* [online]. 6. 3. 2025 [cit. 2025-03-17]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analyza-harmonizace-trestnepravniho-postihu-nenavistnych-projevu-v-eu/#more-274>.

⁵⁹ RÁLIŠ, P. Counterspeech jako nástroj boje s nenávistnými projevy a dezinformacemi. In: ČEP, D. – PROVAZNÍK, J. – ŽIDEK, D. (eds.). *COFOLA 2024 část 4 Technologický rozvoj v kontextu právní regulace životních podmínek člověka*. Brno: Masarykova Univerzita, 2024, s. 188–203.

⁶⁰ STROSSEN, N. *Nenávist*. Praha: Institute H21, 2021.

⁶¹ *Ibidem*, s. 36–39.

⁶² *Ibidem*, s. 36–39.

2.2 Mezinárodní právo

2.2.1 WHO – Pandemická úmluva

Na mezinárodní úrovni lze trend omezování svobody projevu v kontextu sekuritizace ilustrovat Pandemickou úmluvou (Mezinárodní dohodou o prevenci pandemií a připravenosti na ně), jež byla po dlouhou dobu, v důsledku zásadních neshod mezi členskými státy, vyjednávána na půdě Světové zdravotnické organizace (WHO).⁶³ Tento dokument, inspirovaný zkušenostmi z pandemie covidu-19, má v případě obdobné zdravotní hrozby sloužit jako rámec pro koordinovanou reakci členských států, včetně opatření proti dezinformacím a dalším zavádějícím či škodlivým informacím.

Sporným bodem se stala i otázka svobody projevu, zejména ve vztahu k výslovnému zakotvení pojmů *misinformation* a *disinformation* v článku 18, který původně zavazoval státy „potírat a řešit dezinformace“.⁶⁴ Na základě výrazného tlaku členských států byl však sporný článek 18 přepracován – tato zmínka byla z hlavního textu návrhem ze dne 16. 4. 2025 vypuštěna, tyto pojmy však i nadále figurují v preambuli Pandemické úmluvy, konkrétně v bodě 15, který „uznává důležitost budování důvěry a zajištění včasného sdílení informací s cílem předejít misinformaci, dezinformaci a stigmatizaci“. Tento krok tak představuje spíše politicky motivované řešení, které má navodit dojem ústupku, aniž by se změnil skutečný záměr, tedy kontrola informací.⁶⁵

WHO dlouhodobě zdůrazňuje boj s tzv. infodemií, tedy situací, kdy během pandemie dochází k zahlcení veřejného prostoru velkým množstvím informací.⁶⁶ Zejména v raných verzích úmluvy se počítalo s využitím mechanismu „sociálního naslouchání“ (*social listening*),⁶⁷ v jehož rámci by WHO mohla monitorovat online komunikaci pomocí nástroje EARS (Early AI-supported Response with Social Listening Tool), vyvinutého během pandemie Covidu-19.⁶⁸ Tento systém shromažďuje a analyzuje veřejně dostupné online informace, aby identifikoval výskyt dezinformací, čelil jim a posílil důvěru veřejnosti ve zdravotnické instituce. K tomu WHO zřídila Infodemic Unit, pilotní program v rámci Emergencies Programme, jehož cílem je určovat, co spadá do kategorií misinformací a dezinformací.

⁶³ FRAŇKOVÁ, K. – HOŘEŇOVSKÝ, J. Analýza: Zasahování WHO do politik států s cílem zamezit šíření dezinformací. In: *svobodaslova.online* [online]. 29. 4. 2024 [cit. 2025-02-11]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analiza-zasahovani-who-do-politik-statu-s-cilem-zamezit-sireni-dezinformaci/#more-205>.

⁶⁴ World Health Organisation. *Revised draft of the negotiating text of the WHO Pandemic Agreement*. A/INB/9/3. 13. 3. 2024 [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://apps.who.int/gb/inb/pdf_files/inb9/A_inb9_3-en.pdf.

⁶⁵ FRAŇKOVÁ, K. – HOŘEŇOVSKÝ, J. Analýza aktualizovaného návrhu Pandemické úmluvy WHO a Mezinárodních zdravotnických předpisů z hlediska svobody projevu. In: *svobodaslova.online* [online]. 26. 5. 2025 [cit. 2025-07-07]. Dostupné z: <https://www.iht21.org/aktuality/analiza-pandemicke-umluvy-who-a-mezinarodnich-zdravotnickych-predpisu-z-hlediska-svobody-projevu>.

⁶⁶ Infodemic. In: *World Health Organization* [online]. [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: https://www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1.

⁶⁷ Článek 18 odst. 1 písm. b) původního znění Pandemické úmluvy: „*The Parties shall strengthen science, public health and pandemic literacy in the population, as well as access to information on pandemics and their effects and drivers, combat the infodemic, and tackle false, misleading, misinformation or 14 disinformation, including through the promotion of international cooperation. In that regard, each Party shall: conduct regular community outreach, social listening, and periodic analysis and consultations with civil society organizations and media outlets in order to identify the prevalence and profiles of misinformation, [...] to counteract misinformation, disinformation and false news, thereby strengthening public trust and promoting adherence to public health and social measures.*“

⁶⁸ PURNAT, T. D. – WILSON, H. – NGUYEN, T. – BRIAND, S. EARS – A WHO Platform for AI-Supported Real-Time Online Social Listening of COVID-19 Conversations. In: *PubMed*. [online]. [cit. 20. 4. 2024]. Dostupné z: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34042825/>.

Vysoká vágnost pojmů „dezinformace“ či „infodemie“ v tomto legislativním návrhu však opět přináší riziko jejich zneužití k potlačování svobodného šíření a přijímání informací. Mechanismy WHO pro monitoring a regulaci informací zároveň vyvolávají otázky týkající se ochrany soukromí. Pandemická úmluva nepřímo souvisí také s nařízením DSA, přičemž existuje obava, že Evropská unie by mohla nekriticky přebírat výstupy WHO, což by mohlo vést k omezení toku informací a posílení vlivu WHO na evropské instituce.⁶⁹

Taktéž revidované Mezinárodní zdravotnické předpisy (MZP), které je třeba vnímat společně s Pandemickou úmluvou, představují klíčový prvek sekuritizace mezinárodního zdravotnického práva, kdy se regulace toku informací explicitně propojuje s bezpečnostním rámcem. MZP, ač nejsou mezinárodní smlouvou podle Vídeňské úmluvy, jsou právně závazné pro členské státy WHO na základě režimu *opt-out* – tedy mlčenlivého souhlasu (čl. 21 Ústavy WHO). Na rozdíl od Pandemické úmluvy, která vyžaduje klasickou ratifikaci, MZP vstupují v platnost automaticky, pokud stát aktivně nevznesl výhradu. Obsahově tvoří technicko-právní prováděcí rámec Pandemické úmluvy, který ji prakticky doplňuje a rozvíjí – zejména v otázkách mezinárodní koordinace, hlášení a výměny informací. Například článek 44 odst. 2 písm. e) MZP zajišťuje, že WHO napomáhá státům potírat „nepravdivé informace“, čímž materiálně zachovává prvek regulace diskurzu, který byl (opět na základě nesouhlasu členských států) vypuštěn. Současně čl. 13a MZP, navzdory jeho odstranění po politické kritice, znovu zavádí povinnost států uznávat WHO jako koordinační autoritu a řídit se jejími doporučeními. Tento „dvojkolejný režim“ umožňuje, aby klíčové kontroverzní mechanismy zůstaly zachovány, i pokud Pandemická úmluva bude přijata v mírnější verzi. Tím se posiluje bezpečnostní logika řízení informací, která zvyšuje riziko represivní interpretace svobody projevu pod záminkou globálního zdraví a boje s dezinformacemi.⁷⁰

2.3 Národní právo

2.3.1 Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online

Na úrovni národního práva se nejprve podívejme na pracovní návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online, který Ministerstvo vnitra ČR zveřejnilo v září 2022. Tento legislativní návrh je excelentní ukázkou legislativy, kterou lze vnímat jako součást širšího procesu sekuritizace práva a společnosti.⁷¹ Návrh reagoval na situaci z února 2022, kdy byly v souvislosti s vypuknutím rusko-ukrajinského konfliktu zablokovány dezinformační weby, a jeho cílem bylo vytvořit legislativní rámec pro podobné krizové situace.⁷²

Klíčové ustanovení tohoto návrhu je § 2 odst. 1, které stanoví, že Ministerstvo vnitra je oprávněné z moci úřední omezit, znemožnit nebo předcházet využití obsahu zveřejněného

⁶⁹ K obdobného jevu došlo právě během pandemie Covidu-19 ve vztahu WHO a platformy Youtube, která automaticky omezovala obsah nesouladný s oficiálním postojem WHO.

⁷⁰ FRÁNKOVÁ, K. – HOŘEŇOVSKÝ, J. *Analýza aktualizovaného návrhu Pandemické úmluvy WHO a Mezinárodních zdravotnických předpisů z hlediska svobody projevu*.

⁷¹ Ministerstvo vnitra. Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online. 2022. Návrh dostupný z: <https://mv.gov.cz/clanek/poskytnuti-informace-zakon-dezinformace.aspx>.

⁷² MIZEROVÁ, T. – HARAŠTA, J. Dostupnost mediálního obsahu: blokování dezinformačních webů. *Právník*. 2023, roč. 162, č. 5, s. 420–430.

online, který je způsobilý ohrozit svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy nebo značnou měrou ohrozit vnitřní pořádek a bezpečnost ČR.⁷³ Pokud by byl tento zákon přijat, umožnil by Ministerstvu vnitra blokovat webové stránky obsahující dezinformace způsobilé narušit výše vymezené zájmy. Vymezení regulovaného obsahu je přitom opět velmi široké – kromě zjevně nebezpečných forem komunikace zahrnuje i obsah, který „značnou měrou“ ohrožuje bezpečnost a veřejný pořádek, což ponechává prostor pro širokou interpretaci. Vzhledem k tomu, že ministerstvo by mohlo rozhodovat bez předchozího soudního přezkumu, není vyloučené, že by taková opatření uplatňovalo i vůči obsahu, který není jednoznačně nelegální. To by mohlo vést k riziku nepřiměřených zásahů do svobodného informačního prostoru.

Z odůvodnění návrhu přitom vyplývá, že cílem není *a priori* označovat určité formy obsahu za protiprávní. Regulace se měla soustředit primárně na omezení přístupu k problematickému obsahu, nikoli na jeho úplné odstranění, například výmazem či zrušením domény. I samotné omezení dosahu však může v současnosti významně ovlivnit veřejnou diskusi a šíření informací. Vystává proto otázka, nakolik je taková regulace přiměřená a v souladu s Listinou a Úmluvou. Je však podstatné opakovaně zdůraznit, že návrh tohoto zákona nebyl přijat a vzhledem k reakci laické i odborné veřejnosti pravděpodobně již nikdy přijat nebude.⁷⁴

Tato situace však dobře ilustruje, jak se právní nástroje transformují v mechanismy upřednostňující národní bezpečnost na úkor jiných hodnot, zejména svobody projevu. Rozšíření pravomocí Ministerstva vnitra by znamenalo posun k exekutivnímu rozhodování s omezenou nezávislou kontrolou, což vyvolává obavy o zachování demokratických principů. Tento trend je součástí sekuritizace práva a kultury strachu, kdy je veřejnost přesvědčována o nutnosti výjimečných opatření k zajištění bezpečnosti. Ačkoli obava z dezinformací je v určitých ohledech oprávněná, otázkou zůstává, zda přijatá opatření odpovídají skutečné hrozbě, nebo zda spíše v tomto případě legitimizují státní kontrolu nad informačním prostorem. Pokud by stát získal pravomoc blokovat určité weby bez předchozího soudního přezkumu, existuje riziko, že by tento nástroj mohl být využíván selektivně – například proti oponentům vládní politiky, zatímco jiné problematické formy obsahu by zůstaly nedotčené.

2.3.2 Podpora a propagace terorismu

V oblasti národní legislativy lze fenomén zpřisňující se restriktce svobodného projevu spatřovat také ve zpřisňování postihů za projevy spojené s teroristickými činy. Ačkoliv je

⁷³ Ministerstvo vnitra, odbor bezpečnosti politiky. *Návrh zákona o omezení šíření obsahu ohrožujícího národní bezpečnost online ze dne 27. 9. 2022*. Dostupné z: MV-127463-7/OBP-2022. Doslovné znění § 2 odst. 1 návrhu zákona: „Poskytování služby spočívající ve zveřejňování informačního obsahu online, který je způsobilý ohrozit svrchovanost, územní celistvost, demokratické základy ČR nebo značnou měrou ohrozit vnitřní pořádek a bezpečnost České republiky (dále jen „obsah“), zejména je-li vytvořen nebo šířen osobou nebo státem, na které se vztahují mezinárodní sankce podle zvláštního právního předpisu 2, nebo subjektem pod kontrolou takové osoby nebo státu, nebo se s takovým obsahem v podstatné míře shoduje, může Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) z moci úřední rozhodnutím omezit nebo znemožnit nebo předcházet jejímu využití, jde-li o zveřejňování velkého rozsahu nebo je zveřejňování takového obsahu podstatným účelem služby.“

⁷⁴ Viz HODULÍK, J. Zákon o blokaci dezinfowebů má bránit demokracii, ale podle odborníků ji spíše ohrožuje. In: *respekt.cz* [online]. 2022 [cit. 2025-02-22]. Dostupné z: https://www.respekt.cz/kontext/zakon-na-blokaci-dezinfowebu-ma-branit-demokracii-ale-podle-odborniku-ji-zatim-spis-ohrozuje?srsltid=AfmBOooNhNAEjY_Dp_HDq5WLkrizekogquTSav6EgxpPh0bbdZVAqjbo.

boj s terorismem nepochybně legitimním a důležitým cílem, relativně nové ustanovení § 312e trestního zákoníku vede k nedůvodně přísné kriminalizaci účastníků internetových diskusí (trest odnětí svobody v rozmezí 5 až 15 let). Přestože měl zákon původně reagovat na globální hrozby terorismu, jeho aplikace často míří spíše na náhodné pisatele diskusních komentářů bez vazeb na teroristické skupiny. Trestní postih tak neodpovídá společenské škodlivosti takového jednání a jeví se jako drakonický.⁷⁵

Soudní praxe tuto disproporci doposud zmírňovala aplikací institutu mimořádného snížení trestu odnětí svobody podle § 58 trestního zákoníku (tr. z.), což však naráží na přísné podmínky judikatury. V praxi tak vznikají případy, kdy jsou pachatelé bagatelních projevů trestáni drakonickými tresty.⁷⁶ Při absenci prvku terorismu by takové jednání bylo kvalifikováno jako schvalování trestného činu podle § 365 tr. z., za který ovšem, ve srovnání s § 312e tr. z., lze uložit trest odnětí svobody v maximální výši 1 roku. Tato nesystematická úprava narušuje rovnováhu mezi legitimním bojem proti terorismu a ochranou základních práv, zejména svobody projevu. Ustanovení § 312e tr. z. by mělo reflektovat princip proporcionality, aby trestní postih odpovídal společenské škodlivosti činu a aby nedocházelo k excesivně tvrdému postihu nezákonných projevů. Takový přístup by eliminoval potřebu mimořádných procesních postupů a posílil důvěru v právní stát.⁷⁷

2.3.3 Nový trestný čin neoprávněná činnost pro cizí moc

Zákon č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (tzv. Lex Ukrajina), s účinností ke dni 11. 2. 2025, zavádí nový trestný čin „neoprávněná činnost pro cizí moc“.⁷⁸ Tento trestný čin má postihovat jednání, kdy osoba v úmyslu ohrožit či poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky vykonává činnost pro cizí moc [§ 318a odst. 1 písm. a)], případně sleduje jiného zpravodajskými prostředky [§ 318a odst. 1 písm. b)]. Sankce za tento čin zahrnují trest odnětí svobody od jednoho roku do pěti let, přičemž zvláštní skutkové podstaty mohou vést až k patnáctiletému trestu. Příprava tohoto činu je rovněž trestná a orgány činné v trestním řízení budou moci za zákonem stanovených podmínek nařídit odposlech a záznam telekomunikačního provozu.

Jedním z klíčových problémů tohoto ustanovení je absence jasné definice pojmu „činnost pro cizí moc“, neboť takto široce vymezený pojem může zahrnovat nikoli výlučně objektivně škodlivé aktivity. Tím vzniká riziko, že do působnosti tohoto ustanovení budou spadat i legální a v demokratické společnosti legitimní verbální projevy, například příspěvky zveřejněné na sociálních sítích či ve veřejných diskusích. Dle důvodové zprávy

⁷⁵ RÁLIŠ, P. Analýza: Podpora a propagace terorismu – proč potřebujeme novelizovat trestní zákoník? In: *svobodaslova.online* [online]. 19. 9. 2024 [cit. 2025-02-22]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/analiza-podpora-a-propagace-terorismu-proc-potrebuujeme-novelizovat-trestni-zakonik/#more-235>.

⁷⁶ RÁLIŠ, P. Podpora a propagace terorismu – kladivo na internetové diskutéry? *Trestněprávní revue*. 2024, č. 1, s. 7–13.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Zákon č. 24/2025 Sb. byl přijat formou tzv. přílepku k nesouvisející novele a nabyl účinnosti již jeden den po svém vyhlášení; pozměňovací návrh neprošel žádným připomínkovým řízením, neprojednala jej Legislativní rada vlády ani Ústavněprávní výbor Poslanecké sněmovny; z těchto procesních důvodů je proto považován za protiústavní. Viz také JELÍNEK, J. Nad první novelou trestního zákoníku v roce 2025. In: *Advokátní deník* [online]. 11. 4. 2025 [cit. 2025-09-07]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2025/04/11/nad-prvni-novelou-trestniho-zakoniku-v-roce-2025/>.

nemusí spolupráce s cizí mocí zahrnovat pouze zpravodajské aktivity, ale může se týkat i jiných forem jednání, například budování agenturní sítě nebo mapování rozhodovacích procesů ve veřejné správě.⁷⁹ Mohou sem však spadat i pouhé veřejné projevy, které s ruskými narativy korelují, avšak bez kauzálního vztahu. Tzn. pokud si autenticky myslím a říkám totéž jako Rusko, aniž by mezi námi bylo jakékoli propojení, pořád tím mohu naplnit skutkovou podstatu tohoto nového trestného činu.

Skutková podstata tohoto trestného činu se tak dostává do rozporu s požadavkem na přesnost a určitost trestněprávních norem. Ačkoli novela trestního zákoníku sleduje legitimní cíl ochrany bezpečnosti státu, její formulace vzbuzuje oprávněné obavy z možného zneužití a nejednoznačných interpretací. Jiří Jelínek navíc upozorňuje na riziko excesů trestní represe, včetně nejednotného posuzování skutkově obdobných případů. Také uvádí jako problematické, že pro objasnění takto v trestním zákoníku nedefinované a vágně vymezené činnosti lze dle § 88 odst. 1 tr. ř. nařít odposlech a záznam telekomunikačního provozu.⁸⁰ Na další možná ústavněprávní rizika tohoto ustanovení poukazuje rovněž podrobný *amicus curiae brief* podaný třemi neziskovými organizacemi k Ústavnímu soudu ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 5/25.⁸¹

Vzhledem k širokému vymezení skutkové podstaty trestného činu může dojít k narušení principu právní jistoty a k ohrožení svobody projevu.⁸² Vágnost a nejednoznačnost ustanovení otevírá prostor pro různé interpretace a potenciální zneužití právní normy a vyvolává obavy ze zneužití v rámci politického *lawfare*. Tento aspekt je opět názornou ukázkou preference ochrany bezpečnosti před ochranou základních práv a svobod obyvatel.

Závěr

Naše analýza vývoje svobody projevu v České republice v kontextu evropských a mezinárodních trendů identifikuje výrazný proces sekuritizace práva, jenž fakticky vede k zužování prostoru pro veřejnou diskusi a v konečném důsledku k omezování této základní svobody. Diskurz v současnosti přijímané veřejné politiky se stále více zaměřuje na prevenci rizik spojených s šířením „dezinformací“ a „nenávistných“ projevů. Tento proces je podněcován narativy zdůrazňujícími bezpečnostní rizika, což generuje rostoucí tlak na regulaci a restriktci veřejné komunikace. Právní normy, původně zaměřené na ochranu demokratických hodnot, se tak stále častěji instrumentalizují k posilování státní kontroly nad informačním prostředím.

Na základě legislativního vývoje lze konstatovat, že svoboda projevu čelí rostoucím výzvám, které jsou legitimovány narativy bezpečnostních hrozeb, ačkoli empirické analýzy naznačují, že obhajoba těchto omezení je často založena na hypotetických hrozbách a preventivní logice. Konkrétní důkazy o jejich účinnosti zůstávají neúplné, interpretovatelné různými způsoby nebo zcela absentují. Regulace tak posiluje atmosféru mrazivého

⁷⁹ Čl. X obecné části důvodové zprávy k zákonu č. 24/2025 Sb.

⁸⁰ JELÍNEK, J. *Nad první novelou trestního zákoníku v roce 2025*.

⁸¹ Dostupné z: <https://www.ih21.org/aktuality/neziskove-organizace-varuji-ustavni-soud-novy-trestny-cin-ohrozuje-svobodu-projevu-a-demokratickou-diskusi>.

⁸² Srov. HOŘEŇOVSKÝ, J. – RÁLIŠ, P. – KUŽÍLEK, O. Doporučení: Ochrana svobody projevu v kontextu návrhu nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc. In: *svobodaslova.online* [online]. 2025 [cit. 2025-09-17]. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/doporučení-ochrana-svobody-projevu-v-kontextu-navrhu-noveho-trestneho-cinu-neopravnene-cinnosti-pro-cizi-moc/#more-264>.

efektu (*chilling effect*), kdy jednotlivci a organizace raději budou autocenzurovat své projevy z obavy před právními důsledky či společenským odsouzením.

S využitím teoretického konceptu sekuritizace jsme zde ukázali, že recentní právní úpravy přinášejí významné změny v regulaci informačního prostoru, které mohou mít negativní dopady na svobodu projevu. Při zvažování rovnováhy mezi restrikcemi a liberalizací dospíváme k závěru, že uvolnění právní regulace je v posledních letech spíše ojedinělé. Doposud jediným náznakem zmírnění tohoto trendu je projednávaná novela trestního zákoníku, která navrhuje snížení trestních sazeb u některých verbálních trestných činů.⁸³ Klíčovým je zejména § 312e trestního zákoníku, u něhož novela navrhuje snížení trestních sazeb z dosavadních 5 až 15 let na 3 až 12 let. Snížení dolní hranice trestu na tři roky zároveň umožňuje podmíněný odklad výkonu trestu bez dalších podmínek.

Z širší perspektivy je patrné, že strach hraje v těchto opatřeních klíčovou roli. Politické a mediální diskurzy často zdůrazňují hrozby spojené s dezinformacemi a nenávistí, čímž vytvářejí atmosféru naléhavosti a ospravedlňují zavádění mimořádných opatření. Tento proces je zvláště viditelný v online prostředí. Důsledkem těchto trendů je nejen zúžení „mainstreamového pásma“ veřejné debaty, ale i ztráta důvěry části obyvatel ve státní a nadnárodní instituce, které tyto regulace zavádějí. Domníváme se, že řešením není další zpřísnování legislativy, nýbrž inkluzivnější přístup k veřejné diskusi a hledání rovnováhy mezi bezpečností a individuálními svobodami. Pokud mají demokratické společnosti udržet svou otevřenost a odolnost, musí se vyvarovat přehnané regulace, která paradoxně může vést k erozi základních práv namísto jejich ochrany.

Jsme si samozřejmě vědomi rizik, která mohou z garance (široké) svobody projevu vystávat. Nepovažujeme ovšem za vhodné *a priori* činit závěry, že omezení svobody projevu je účinným prostředkem nápravy.⁸⁴ Jedním z inherentních rysů pluralitní a otevřené veřejné debaty je skutečnost, že zahrnuje i názory a témata, která mohou být pro část veřejnosti znepokojující, kontroverzní, či dokonce šokující.⁸⁵ „*A přesto pestrost názorů (ba právě ona) přispívá ke smysluplnosti jakékoli debaty, pokud nemá být jen přesvědčováním přesvědčených či deklamací naučených hesel a frází, ale komunikací vytvářející občanskou společnost.*“⁸⁶

Na závěr tedy zdůrazňujeme nutnost pečlivého vyvažování mezi svobodou projevu a bezpečnostními opatřeními. Zkušenosti z minulosti ukazují, že tendence k přísné regulaci veřejného diskurzu mohou vést k nežádoucím dopadům, včetně marginalizace odlišných názorů a oslabení demokratických procesů.⁸⁷ Budoucí vývoj v této oblasti bude záviset na schopnosti právního řádu reflektovat nejen aktuální bezpečnostní výzvy, ale především dlouhodobou hodnotu svobody projevu jako základního pilíře demokratického uspořádání.⁸⁸

⁸³ Viz sněmovní tisk 861/0.

⁸⁴ Viz podobně STROSSEN, N. *Nenávist*.

⁸⁵ JÄGER, P. – MOLEK, P. *Svoboda projevu: demokracie, rovnost a svoboda slova*. Praha: Auditorium, 2007, s. 13. Obecně totiž platí, že článek 10 se vztahuje nejen na informace a myšlenky, které jsou příznivé přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují, neboť takové jsou požadavky pluralismu, tolerance a otevřenosti, bez nichž nemůže žádná demokratická společnost existovat. (*Handyside proti Spojenému království*, § 48).

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Viz MCHANGAMA, J. *Free Speech: A Global History from Socrates to Social Media*. London: Basic Books, 2022.

⁸⁸ Viz např. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, I.ÚS 367/03, či z poslední doby nález z 11. 3. 2025, I. ÚS 1927/24.

Strategická litigace v ústavněprávním přezkumu jako nástroj změny

Andrea Procházková*

Abstrakt: Strategická litigace představuje způsob vedení soudních sporů, který má za cíl dosáhnout změny přesahující individuální zájem žalobce. Nejčastěji ji využívají aktéři, kteří v politickém procesu nedisponují dostatečným vlivem k prosazení změny legislativní cestou. Prostřednictvím soudních rozhodnutí, ideálně na úrovni vrcholných nebo ústavních soudů, se strategická litigace snaží ovlivnit interpretaci práva, iniciovat přezkum existujících právních norem nebo alespoň katalyzovat společenskou debatu. Ačkoliv se její kořeny nacházejí v angloamerickém právním systému, stále častěji se tento způsob vedení soudních sporů zmiňuje v kontinentálních právních systémech včetně České republiky. V evropském prostoru se strategická litigace dostává do popředí především v oblastech, kde chybí politická vůle řešit společensky složitá, opomíjená či kontroverzní témata. Typicky jde o otázky týkající se menšin, rovného přístupu a zákazu diskriminace, klimatu nebo reprodukčních práv, ale rozšiřuje se do dalších témat. Tento fenomén však stále zůstává vědecky málo zpracovaný, zejména na národní úrovni. Přestože není snadné jej jednoznačně definovat ani vždy spolehlivě rozpoznat v jednotlivých případech, rostoucí počet aktérů – od neziskových organizací po advokáty – využívá strategickou litigaci jako nástroj nejen právní, ale i politické a společenské mobilizace.

Klíčová slova: ústavní přezkum, strategická litigace, Ústavní soud, lidská práva, dělba moci

Úvod

V posledních letech stále častěji slyšíme o strategické litigaci jako o fenoménu, který má pro určité skupiny společnosti zařídit změnu mimo zdi parlamentních komor.¹ Fakt, že se strategicky litiguje u Evropského soudu pro lidská práva, už pečlivé pozorovatele štrasburské judikatury nejspíše nepřekvapí. Tento způsob vedení soudních sporů se však už nějakou dobu v praxi vyskytuje také v soudních soustavách jednotlivých států včetně českého Ústavního soudu.

Ústavní soud bude v následujících měsících rozhodovat např. o klimatické žalobě,² která představuje explicitně vedenou strategickou litigaci inspirující se strategickými litigacemi z jiných evropských států v oblasti dodržování klimatických závazků státu. Při bližším zkoumání však rozhodně nejde o jedinou ani poslední strategickou litigaci, se kterou se Ústavní soud musel vypořádat.

* JUDr. Andrea Procházková, interní doktorandka, Právnická fakulta Univerzity Karlovy; advokátní koncipientka. E-mail: prochazkova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>. Článek vznikl v rámci SVV 260 749 – *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*.

1 PICHL, M. The Future of Legal Struggles. Strategic Litigation and Mobilization after the new CEAS Compromise. In: *Verfassungsblog.de* [online]. 28. 02. 2024 [cit. 2025-07-21]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-future-of-legal-struggles/>; ECKES, Ch. Strategic Climate Litigation before national Courts: Can European Union Law be used as a Shield? *German Law Journal*. 2024, Vol. 25, č. 6.

2 Klimatická žaloba je správní žaloba podaná proti několika českým ministerstvům a české vládě stejnojmenným spolkem a dalšími subjekty, které žádají soudy, aby konstatovaly porušení základních práv žalobců z důvodu neaktivity českého státu. Nečinnost žalobci spatřují v nepřijetí konkrétních opatření vedoucích ke snižování emisí skleníkových plynů, které vyplývají z mezinárodních závazků ČR. Poté, co Nejvyšší správní soud zamítl v listopadu 2024 v této právní věci kasační stížnost, se žalobci obrátili na Ústavní soud s ústavní stížností.

Pojem strategická litigace je přitom v české i evropské akademické obci v rámci národních úrovní zatím nedostatečně vědecky popsán. Tento článek si proto klade za cíl popsat, jak strategická litigace vznikla a proč o ní toho příliš mnoho nevíme. Zároveň vymezuje definici a znaky strategické litigace typické pro kontinentální právní systém typu České republiky. V článku dále mapují dosavadní českou akademickou a právní diskuzi o strategické litigaci.

1. Fenomén strategické litigace

Strategická litigace jako způsob vedení soudních sporů se poprvé objevuje ve Spojených státech amerických. Stane se poté právním fenoménem především kvůli tomu, že se rodí v *common law* systému stojícím na soudních precedentech.³ Strategicky vysoudit nové pravidlo se v tomto typu právního systému nabízí jako jedna z logických možností, jak usměrňovat či měnit právní systém v konkrétních otázkách navzdory nedostatku vůle zákonodárce. A může jít nakonec o efektivnější nástroj než ve volbách volit konkrétní politiky slibující kýžené změny a doufat, že je v případě zvolení legislativně zakotví.

Od počátku byla strategická litigace úzce spojená s otázkou lidských práv. Za první strategickou litigaci v USA se označuje rozhodnutí Nejvyššího soudu *Brown v. Board of Education* z roku 1954.⁴ Šlo o soudní spor stojící na pěti pečlivě vybraných případech jednotlivců z několika amerických států, které rozporovaly do té doby uznávaný precedent, že státní politika segregující občany v jednotlivých školách podle rasy (tehdy naprosto běžná praktika ve vzdělávací politice) neporušuje Čtrnáctý dodatek Ústavy USA týkající se rovnosti. V případě rozlišování na základě rasy bylo potřeba splnit jednu jedinou podmínku – zařízení pro Afroameričany a bílé Američany musela být „stejná“ (doktrína *separate but equal*).⁵ Strategickou litigaci zaštiťovala občanskoprávní organizace NAACP (*National Association for the Advancement of Colored People*), která je dodnes známá snahou prosazovat právní změny týkající se boje proti rasové segregaci skrz individuální soudní spory.⁶

Precedent nese název po jednom z aktérů případu. Konkrétně po Oliveru Brownovi, který zažaloval Radu pro vzdělávání v kansaském městě Topeka za to, že jeho dceru odmítli vzít do všech místních základních škol, které navštěvovali jen bílí Američané. Právníci NAACP rozporovali, že segregované školy, které navštěvují Afroameričané, nabízejí stejné příležitosti a podmínky jako školy, kam dochází pouze bílí Američané. A ačkoliv některé nižší soudy tomuto zdůvodnění dávaly fakticky za pravdu, z důvodu existujícího precedentu nemohly meritorně rozhodnout ve prospěch žalobců. To změnil až Nejvyšší soud jednomyslným rozhodnutím v roce 1954.⁷

Další precedenty následovaly během šedesátých a sedmdesátých let, v tzv. období Warrenova soudu. Nejvyšší soud se v tomto období stal známým pro svou liberálnost a pro-

³ JOHNSON, K. R. International Human Rights Class Actions: New Frontiers for Group Litigation. *Michigan State Law Review*. 2004, No. 3, s. 645.

⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 347 U.S. 483 (1954).

⁵ VAN SCHAACK, B. With All Deliberate Speed: Civil Human Rights Litigation as a Tool for Social Change. *Vanderbilt Law Review*. 2004, Vol. 57, No. 6, s. 2308.

⁶ ROSENBERG, G. N. *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: The University of Chicago Press, 1991, s. 42.

⁷ Ibidem.

gresivní přístup,⁸ čehož nejrůznější hnutí využívala. Ať už šlo o otázku bydlení a diskriminace minorit,⁹ práva na potrat,¹⁰ reformy trestního práva,¹¹ nebo životního prostředí,¹² padly v této době a později rozhodnutí se zásadním dopadem na společnost a politické uspořádání americké společnosti.

Strategickou litigaci najdeme v americké soudní soustavě i dnes. Překonání nejznámějšího soudního rozhodnutí *Roe v. Wade* – které v sedmdesátých letech pod ústavně chráněné právo na soukromí zařadilo právo ženy na rozhodnutí, zda předčasně ukončí své těhotenství – bylo též výsledkem strategické litigace. V roce 2019 začalo připravovat několik konzervativně smýšlejících a tradičně republikánských států typu Utah, Mississippi, Ohio restriktivní zákony, jejichž cílem bylo zakázat potrat dlouho před tím, než podle *Roe v. Wade* plod dosáhne životaschopnosti. Primární účel zákonů spočíval v očekávání, že v případě napadnutí bude zákon nižšími soudy shledán jako protiústavní a poté přijde na řadu Nejvyšší soud. Podle právníků, kteří zákony napsali, mělo jít o „prostředek“, jak přimět Nejvyšší soud, aby v novém složení soudu z doby Trumpova prezidentství překonal zásadní precedent *Roe v. Wade*.¹³ To se také na začátku léta 2022 stalo v rozhodnutí *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*.¹⁴

Ačkoliv strategická litigace byla od svého vzniku spojována především s bojem za práva nejrůznějších menšin, později tento způsob vedení soudních sporů začaly využívat také hnutí a skupiny snažící se udržet *status quo*, nebo přímo zúžit právní výklad ve vztahu k určité minoritě či zranitelné společenské skupině. Příkladem je právě vývoj okolo reprodukčních práv amerických žen.

Lidskoprávní strategickou litigaci dnes najdeme také napříč dalšími právními systémy a státy. Existují analýzy o strategické litigaci týkající se lidských práv v Německu a Nizozemsku,¹⁵ v Japonsku o nenávistném projevu¹⁶ nebo například ženských právech v Turecku.¹⁷ Stále častěji si také čteme o mezinárodních soudních případech především u Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) nebo Soudního dvora Evropské unie (SDEU), které mají přinést změnu nejen na národní, ale především na mezinárodní úrovni.¹⁸

Fakt, že se některé případy strategické litigace dostávají až k mezinárodním instancím, je důsledek univerzalizmu lidských práv. Co se nezvládne prosoudit před národními sou-

⁸ WOODWARD, B. – ARMSTRONG, S. *The Brethren. Inside the Supreme Court*. New York: Avon Books, 2005, s. 10.

⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Shelley v. Kraemer* (1948).

¹⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Roe v. Wade* (1973), *Doe v. Bolton*.

¹¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Rhodes v. Chapman*, *Miranda v. Arizona* 1966, *Escobedo v. Illinois*.

¹² Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Scenic Hudson Preservation Conference v. FPC*, *Sierra Club v. Morton*, *Griswold v. Connecticut*.

¹³ PARIS, D. Overruling *Roe v. Wade*? The Increasing Politicization of Constitutional Adjudication in the U.S. In: *Verfassungsblog.de* [online]. 5. 7. 2019 [cit. 2024-09-27]. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/overruling-roe-v-wade/>.

¹⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA 191392 ze dne 24. června 2022 (*Dobbs v. Jackson Women's Health Organization*).

¹⁵ KOVARIK, C. *Strategic Litigation and the Evolution of Regional Human Rights Norms: Cases from Germany and The Netherlands*. Honors These, University of Nebraska-Lincoln, 2021.

¹⁶ HATANO, A. Can strategic human rights litigation complement social movements?: A case study of the movement against racism and hate speech in Japan. In: KANG, M. – RIVÉ-LASAN, M. O. – KIM, W. – Hall, P. *Hate Speech in Asia and Europe*. Routledge, 2020.

¹⁷ ROAGNA, I. – AKCBAY, C. F. *Handbook on Strategic Litigation in the Area of Women's Rights for Legal Practitioners in Türkiye*. Council of Europe, 2022, s. 11 [cit. 2024-09-27]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/handbook-on-strategic-litigation-in-the-area-of-women-s-rights/1680a967bc>.

¹⁸ GARAVITO, C. R. *Radical Deprivation on Trial: The impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

dy, lze zkusit před těmi nadnárodními, které jsou často ryze lidskoprávní, a tedy oproti lokálním ústavním soudům více slyší na argumentaci lidskými právy. Evropská integrace poskytuje další záruky individuálních práv v podobě externě vynucených závazků v oblasti lidských práv. Tím se rozšiřuje rozsah individuální autonomie jednotlivce v evropském prostoru, protože může usilovat o realizaci těchto práv mimo národní kontext.¹⁹

Požadavek změny v rámci strategické litigace je v převážné míře stále mířený na poměry uvnitř jednotlivých států, ale objevují se také soudní lidskoprávní spory vedené proti nestátním hráčům. Příkladem je akce nizozemských odborářů (*Trade Union Confederation*) proti fotbalové federaci FIFA, která světila uspořádání mistrovství světa ve fotbale v roce 2022 Kataru, ačkoliv země čelila vážným podezřením z porušování lidských práv.²⁰ Katar na budování infrastruktury a stadionů využíval statisíce přistěhovalců z jiných zemí na základě tzv. *kafala* systému. Ten existuje v několika arabských zemích na Blízkém východě a jeho podstatou je úplné právní a sociální podřízení pracovníků zaměstnavateli. Organizace zabývající se ochranou lidských práv tuto praxi přirovnávají k moderní formě otroctví. Podle nich se jedná o vykořisťování pracovníků, kterým jsou například odebírány pasy, aby nemohli odcestovat nebo odejít z práce.²¹

Podobně se v posledních letech strategicky litiguje proti soukromým společnostem znečišťujícím životní prostředí, například proti nizozemské *Shell*, německé *Neubauer* nebo australské *Sharma*. Na jaře 2021 akademici odhadovali, že na světě běží přes 1 800 strategických litigací v otázce klimatu a dodržování ochrany životního prostředí.²² Takto iniciované soudní spory v případě klimatických otázek totiž představují jeden z nástrojů, jak ekologické organizace a aktivisté upozorňují na nedostatečnou aktivitu národních států a soukromého sektoru v boji proti klimatické změně.

Právě kvůli tématům, která leží na hranici práva a politiky, nebo otázkám, na které ve společnosti neexistuje shoda, tento typ vedení sporů budí velké emoce. Kritici ji vnímají ne jako využívání, ale spíše zneužívání právního systému k řešení otázek, které by se před soudy neměly objevovat vůbec nebo ne tak často.²³ Někteří se na strategickou litigaci dívají naopak spíše jako na formulaci společenského protestu. Podle Alexandera Gräsera se tento typ soudních sporů dá považovat za „normativní“ test v tom smyslu, že probíhá u soudu podle platných právních předpisů. Nejde tedy jen o politickou účelnost, i když některá rozhodnutí nakonec vážně mohou ovlivnit politiku, a nakonec přinést i kýženou společenskou změnu.²⁴

Kritiku strategická litigace sklízí mimo jiné na základě nevyjasněnosti její podstaty. Někteří autoři spojují strategickou litigaci primárně s kulturními válkami.²⁵ Někteří zase

¹⁹ KOMÁREK, J. The Place of Constitutional Courts in the EU. *European Constitutional Law Review*. 2013, Vol. 9, s. 425.

²⁰ Ibidem.

²¹ Dostupné z: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8035972.stm.

²² PEEL, J. – MARKEY-TOWLER, R. Recipe for Success? Lessons for Strategic Climate Litigation from the Sharma, Neubauer, and Shell Case. *German Law Journal*. 2021, Vol. 22, No. 8, s. 1486.

²³ FISCHER-LESCANO, A. From strategic litigation to juridical action. In: MASS, M. S. – ZUMBANSEN, P. – BADER, M. – SHAHAB, P. (eds.). *Transnational legal activism in global value chains: The Ali Enterprises factory fire and the struggle for justice*. Cham: Springer, 2021, s. 299.

²⁴ GRASER, A. Strategic Litigation: Ein Verstehensversuch. In: GRASER, A. – HELMRICH, Ch. (eds.). *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2019, s. 36.

²⁵ ŠIMKA, K. Když se judikáty berou vážně: Komplexita v každodenní praxi. In: ÚSTAVNÍ SOUD. *Víceúrovňová spravedlnost. Oborné sympozium*. Brno, 2022 [cit. 2024-10-22]. Dostupné z: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Vedouci_OVVP/Sbornik_Viceurovnova_spravedlnost.pdf.

rozporují, že soudní spory lze označovat za strategické a nestrategické.²⁶ A kvůli tomu, že je zkoumání strategické litigace teprve na začátku, chybí kritické analýzy strategické litigace a toho, jak tento fenomén ovlivňuje politický a právní systém.

2. Hledání akademické definice

Co je tedy strategická litigace a jak ji poznat? Jak bylo výše naznačeno, v souvislosti se strategickou litigací se objevují názory, které ji vnímají jako legitimní způsob soudního sporu, ale i ty, které ji spojují s vymyšlenými soudními spory nebo ji považují za obcházení zákonodárce. Jedním z důvodů kritiky tohoto právního fenoménu je mylná představa, že strategická litigace především představuje vyprovokované soudní spory bez reálného základu nebo takové soudní spory, které (vůbec) nesměřují k vyřešení problému jednotlivce, na kterém litigace stojí.²⁷ Právě vyjasnění pojmu může přispět ke kvalitnější diskuzi o výhodách, nevýhodách a limitech strategické litigace.

Ačkoliv tento pojem najdeme ve vědeckých publikacích a slýcháme o něm ve veřejném prostoru, neexistuje napříč odbornou komunitou definice strategické litigace, která by byla všeobecně uznávaná.²⁸ Absence jasné definice souvisí s tím, že pojem strategická litigace jako první začali používat především praktici z řad advokátů a neziskového sektoru,²⁹ akademici se mu začali s opožděním věnovat až v posledních letech.

Začnu sémantickým významem pojmu jako prvním přiblížením. Litigace obecně vyjadřuje právní akci/podání, které směřuje soudu nebo jinému přezkumnému mechanismu, aby o něm mohlo být rozhodnuto a spor byl vyřešený autoritou s odpovídajícími pravomocemi.³⁰ Přídavné jméno „strategický“ sice v běžném jazyce nevzbuzuje žádné výkladové problémy (chování či akce směřující k dosažení určitých cílů, které jsou spíše dlouhodobého trvání), při pohledu na právní vymezení ale může mást.

Strategičnost lze vykládat v právních sporech dvěma způsoby. Zprv ve smyslu procesu souvisejícího se soudním sporem, kdy se strany sporu rozhodují o dalších krocích. Druhý význam popisuje soudní spor jako prostředek k dosažení konkrétního zastřešujícího cíle. Oba aspekty – strategické rozhodování stran sporu v rámci soudního řízení i vnímání sporu jako prostředku k dosažení obecného cíle – musí být podle převažujícího akademického názoru přítomny, abychom danou litigaci mohli označit za strategickou.³¹

Jazykový rozbor doplňují dvě celistvější studie na toto téma. Podle článku Ramsdena a Gledhilla obsahuje strategická litigace čtyři základní charakteristiky: 1. usiluje o výsledky s dlouhodobým dopadem, které přesahují původ podání žalobce, 2. jde o metodu advo-

²⁶ WEISS, A. The essence of strategic litigation. In: GRASER, A. – HELMRICH, Ch. (eds). *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2019, s. 30.

²⁷ Z logiky věci se některé případy snadněji dostanou před soudy, pokud se jich chopí konkrétní advokát nebo nezisková organizace. V České republice jsme tzv. testingové žaloby zažili v otázkách např. diskriminace romské menšiny k přístupu ke službám nebo práci. Nicméně vždy stály na pravdivém základu skutkových okolností. Více k tématu zde: ULMANNOVÁ, I. *Diskriminace na základě rasy v soudní praxi ČR*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, 2013, s. 42–63.

²⁸ DUFFY, H. *Strategic Human Rights Litigation*. Oxford: Hart, 2018, s. 3; RAMSDEN, M. – GLEDHILL, K. Defining Strategic Litigation. *Civil Justice Quarterly*. 2019, Vol. 4, s. 1.

²⁹ Ibidem, s. 4–5.

³⁰ Cambridge Dictionary: „the process of taking a case to a court of law so that a judgment can be made“, Oxford Dictionary: „the process of making or defending a claim in court“.

³¹ VAN DER PAS, K. et al. Conceptualising Strategic Litigation. *Oñati Socio-Legal Series*. 2021, Vol. 11, No. 6, s. 124.

kacie, která se dá přizpůsobit celé řadě účelů (strategická litigace může hájit různé zájmy, v teorii není omezená jen na určitou oblast), 3. její cíle mohou být různorodé a mají účinky i mimo soudní systém, 4. litigace je zde vnímána v širokém kontextu, proto zahrnuje tribunály i další mezinárodní mechanismy.³²

Ještě komplexnější pohled, explicitně navazující na dva předchozí autory skrz konceptní sociologickou analýzu, popisuje Kris Van Der Pas. Její závěry stojí na analýze akademických článků a veřejných výstupů neziskových organizací a lobbingských agentur věnujících se strategické litigaci v praxi.³³ Podle Van Der Pas definice strategická litigace zní takto: „*Představuje žalobu nebo jiné právní kroky realizované skrz soudní mechanismus za účelem dosažení určitého výsledku, a to buď přímo od dotčené strany sporu nebo jejím jménem. Tyto právní kroky jsou prostředkem k dosažení cílů odkazující se na systémovou změnu (např. právní, politickou, společenskou), která přesahuje individuální případ nebo individuální zájem. K uskutečnění takové změny je zapotřebí provést určitá taktická rozhodnutí účastníků řízení*“.³⁴

Na základě analýzy zahraničních a českých odborných výstupů a polostrukturovaných rozhovorů s českými advokáty a advokátkami, kteří se věnují strategické litigaci v Česku,³⁵ jsem došla k základním znakům strategické litigace, které reflektují kontext kontinentálního systému práva:

1. Jde o soudní spor iniciovaný jednotlivcem či skupinou osob, který má ambici být rozhodnut u vrcholných soudů, v ideálním případě v ústavněprávním přezkumu umožňujícím „precedenční“ dopad.³⁶
2. Splňuje definici strategičnosti, jak v rovině taktického rozhodování stran sporu ohledně případu, tak ve vnímání litigace coby prostředku k dosažení změny přesahující individuální zájem jednotlivce.
3. Řešenou otázku v právním podání lze označit za téma, které je řešené společenskou/politickou či jinou menšinou. To znamená, že tato skupina osob nedisponuje zásadním vlivem na rozhodování o dané otázce, nemá (dostatečné) zastoupení na rozhodovací úrovni nebo její akce směřuje proti *statusu quo* v dané právní otázce.³⁷

³² RAMSDEN, M. – GLEDHILL, K. *Defining Strategic Litigation*, s. 1.

³³ VAN DER PAS, K. et al. *Conceptualising Strategic Litigation*, s. 120–122.

³⁴ Přesné znění v angličtině: *Strategic litigation is legal action through a judicial mechanism in order to secure an outcome, either by an affected party or on behalf of an affected party. The legal action is used as a means to reach objectives, which consist of creating change (e.g. legal, political, social) beyond the individual case or individual interest. To effectuate this change, certain tactical (strategic) choices based on the circumstances are made by the litigants in the process.* (VAN DER PAS, K. et al. *Conceptualising Strategic Litigation*, s. 126–127).

³⁵ Polostrukturované rozhovory jsem v rámci chystané disertační práce prováděla od ledna do července 2025. Celkem jsem vyzpovídala dvanáct advokátů a advokátek, přičemž poměr vyzpovídaných mužů a žen je 8:4. Respondenti byli předem informováni o účelu výzkumu, anonymitě a nakládání s daty. Respondenty jsem vybírala s ohledem na znalost judikatury, která se týkala strategické litigace, některé respondenty jsem už předem osobně znala, na některé respondenty jsem narazila na základě doporučení aktérů právního systému včetně soudců až v průběhu nabírání rozhovorů. Rozhovory trvaly v rozmezí 40 minut – 1,5 hodiny na jednoho respondenta. Jedenáct polostrukturovaných rozhovorů proběhlo ústní formou, jeden písemně, což byla podmínka respondenta pro poskytnutí rozhovoru. Tři další potenciální respondenti rozhovor odmítli, ačkoliv při telefonickém kontaktu potvrdili, že se věnují strategické litigaci. Vyzpovídání respondenti dostali sadu stejných otázek, mimo jiné jsem se ptala na znaky strategické litigace a její rozpoznatelnost zvenčí.

³⁶ Za strategickou litigaci nepovažuji abstraktní přezkum dle § 64 odst. 1, 2 z. ú. s.

³⁷ Typicky proti dlouhodobé rozhodovací praxi soudů, ustálenému výkladu právní normy apod.

4. Strategická litigace je neutrální technika, která na rozdíl od příbuzných pojmů³⁸ nemá v sobě zakotvený hodnotící náboj nebo konkrétní pohled na výklad práva.³⁹
5. Soudní spor by měl být chápán (advokátem a/nebo žalobcem či stěžovatelem) jako strategická litigace od začátku. Právě specifické vedení sporu a motivace za ním jsou pro naplnění definice klíčové.
6. Pro naplnění definice strategické litigace naopak není relevantní, jestli tento nástroj nakonec přinese reálnou právní, politickou nebo společenskou změnu.

Přesuňme se nyní přímo k ústavnímu přezkumu v pojetí kontinentálního systému práva jako k místu, kam strategická litigace často směřuje, aby změna měla jistý typ precedenčního účinku, respektive aby mohla být v budoucnu využita pro stejné/podobné případy.⁴⁰ Fakt, že neexistuje všeobecně přijímaná definice strategické litigace, poukazuje na problematičnost a složitost vymezení tohoto právního fenoménu. Lze v ústavním přezkumu, který meritorním rozhodnutím generuje v naprosté většině případů změny jdoucí nad rámec jednotlivce, rozpoznat strategickou litigaci od ostatních „běžných“ soudních sporů? Právě strategická litigace si totiž tento znak klade za hlavní cíl, a právě tato charakteristika jí má odlišovat od „běžné“ ústavní stížnosti. Jádrem komplikovanosti vymezení tedy spočívá především ve významu oné strategičnosti, která se může projevovat různě a kterou někdy lze poznat ze soudního rozhodnutí, ale často také ne. Znaky strategické litigace na následujících řádcích proto rozdělují na ty spojené s formální stránkou ústavní stížnosti, poté na znaky týkající se obsahu ústavní stížnosti (především právní argumentace) a na ty spojené s motivací a kontextem vedení soudního sporu.

Projevy strategičnosti mohou spočívat ve formální a obsahové stránce ústavní stížnosti. Pokud jde o formální znaky, z existujících akademických studií víme, že například přiložení *amicus curiae* může naznačovat, že půjde o strategickou litigaci.⁴¹ Nicméně ne každý *amicus curiae* ukazuje na strategickou litigaci, je potřeba vždy jít do obsahu dané ústavní stížnosti. Podobně se dá předpokládat, že spojení ústavní stížnosti s návrhem na zrušení zákona typu § 74 zákona o Ústavním soudě (dále „z. ú. s.“) může signalizovat, že chování stěžovatelů a jejich advokátů naplňuje znak strategičnosti.

Obsahová stránka rozhodnutí může také pomoci – strategičtí litigátoři se např. neza-
měřují především na procesněprávní argumentaci, ale právě na argumentaci hmotným

³⁸ V souvislosti se strategickou litigací se také mluví o pojmech jako je public interest litigation, cause lawyering nebo test case litigation. Pojem strategické litigace je na rozdíl od těchto pojmů neutrální v tom smyslu, že se neoznačuje takový způsob vedení sporů souvisejících výhradně se zlepšováním postavení minoritních či jinak diskriminovaných skupin společnosti.

³⁹ Ne všichni akademici na strategickou litigaci koukají tímto způsobem. Pro některé z nich především znamená aktivní boj za liberální a progresivní změny (například CUMMINGS, S. L. – TRUBEK, L. G. *Globalizing Public Interest Law. UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*. 2008, Vol. 13, No. 1, s. 7 nebo SCHEINGOLD, S. A. – SARAT, A. *Something to Believe In: Politics, Professionalism and Cause Lawyering*. Redwood City: Stanford University Press, 2004, s. 110). Já však souhlasím s názorem Ramsdena a Gledhilla, který strategickou litigaci vnímají jako techniku změny „jakýmkoliv směrem“. Více: RAMSDEN, M. – GLEDHILL, K. *Defining Strategic Litigation*, s. 3.

⁴⁰ Ačkoliv nelze v kontinentálním systému práva mluvit o precedenčních účincích jako v případě angloamerického právního systému, některá rozhodnutí vrcholných soudů a Ústavního soudu mají precedenční závaznost. Nejedná se však o nemožnost obecných soudů rozhodnout jinak, ale v případě odchýlení se od směru nastaveného vrcholným soudem musí obecný soud změnu směru v konkrétním důvodu odůvodnit, a odlišit se tak od judikátu (BOBEK, M. – KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*, 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 108–109).

⁴¹ Zpravidla se tak děje u Evropského soudu pro lidská práva.

právem, která se zároveň odkazuje na systémové dopady neřešeného stavu a potenciálního vyhovujícího rozhodnutí. V tomto typu argumentace se využívají komparace s nejvyšším mezinárodním standardem, jinými právními úpravami, dále také sesbíraná sociologická data nebo stanoviska expertů. Pokud jde o témata typická pro strategickou litigaci, často jde o právní oblasti a otázky, které jsou zpravidla spojené s potenciálně diskriminovanými či jinak znevýhodněnými skupinami ve společnosti, které jsou zároveň podrepresentovány na politické úrovni. Dokazuje to zahraniční mapování strategické litigace v jiných státech (viz výše). Případně se lze dívat na to, kolikrát bylo dané téma či problematika otevřené skrz ústavní stížnost v minulosti nebo kdo – konkrétní advokát, nezisková organizace nebo jiný třetí subjekt – za stěžovatelem stojí. I v menších státech, jako je Česká republika, jsou někteří advokáti a organizace dlouhodobě spojeni s určitým tématem nebo opakovanými autory podání v určitých právních otázkách.

Strategičnost se dá zkoumat ještě z jednoho úhlu, který ale vyžaduje zaměřit pozornost ne na rozhodnutí samotné, nýbrž na motivaci za ústavní stížností. Tu lze zkoumat z veřejných vystoupeních nebo mediálních článků, nicméně kvůli potenciální kritice vůči tomuto způsobu vedení soudních sporů je reálná motivace za podáním zpravidla skrytá. Hlavním důvodem je podezření na možnou negativní reakci jednotlivých soudců. Zároveň se dá motivace zkoumat u konkrétních ústavních stížností skrz polostrukturované rozhovory, které umožňují získat jinak veřejně nepřístupné informace.

Strategickou litigaci vnější pozorovatelé tak mohou rozpoznat v konkrétním právním prostředí z kombinace faktorů a kontextu, ve kterém se soudní spor odehrává. Získat však stoprocentní jistotu o tom, že jako soudce rozhodují o strategické litigaci nebo že jako vědec zkoumám případ strategické litigace, není jednoduché.

3. Česká debata o strategické litigaci – existuje vůbec?

Zmínka o strategické litigaci je v české odborné literatuře nebo soudních rozhodnutích poměrně poskrovnu. V rámci přiblížení se k tomu, co tuzemští akademici a aktéři, ať už v podobě soudů, neziskových organizací, nebo dalších aktérů, považují za strategickou litigaci, jsem využila následující zdroje. Pojem jsem hledala ve vyhledávací databázi akademických textů Google Scholar, procházela databáze českých vrcholných soudů⁴² a dalších institucí, které mají blízko k lidskoprávní agendě,⁴³ a na závěr jsem se zaměřila na veřejné výstupy neziskových organizací a dalších subjektů (včetně jednotlivých advokátů), které se o strategické litigaci vyjadřovaly.

Zaměřím se v tomto článku pouze na akademicky relevantní výstupy.⁴⁴ Dohledala jsem 33 odborných článků, které zmiňují téma strategické litigace. Nejčastěji lze nalézt zmínky pojmu ve spojení s tématy, ve kterých se strategická litigace objevuje – jde především o klimatickou politiku, případy související s diskriminací, postavením sexuálních

⁴² Konkrétně databáze Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu (kde najdeme také rozhodnutí nižších soudů související se správním právem), Nejvyššího soudu (zde najdeme rozhodovací činnost krajských a vrchních soudů v civilních a trestních věcech).

⁴³ Jednalo se o Veřejného ochránce práv, Kancelář vládního zmocněnce na Ministerstvu spravedlnosti ČR a Zmocněnkyni vlády pro lidská práva pod Úřadem vlády ČR.

⁴⁴ V rámci připravované disertace představuje analýza odborné a veřejné diskuze o strategické litigaci v ČR jednu celou podkapitolu.

či jiných menšin, sociální práva. Více než půlka z odborných výstupů mluví o systémovém dopadu a přinášení v jejich pohledu pozitivní změny. Objevují se zmínky o tom, že strategická litigace „častokrát vede k trvalé změně sociální a institucionální reality pomocí autoritativního rozhodování soustavy soudů“, ⁴⁵ jde o „ultima ratio k trvalé změně sociální a institucionální reality“ ⁴⁶ nebo že lze strategickou litigaci chápat jako způsob, „jak je možné právními prostředky dosáhnout sociální změny, která přesahuje individuální právní kauzu“. ⁴⁷

Zajímavý příspěvek představuje vystoupení z roku 2022 na odborném sympoziu v rámci Ústavního soudu a jeho následné písemné zpracování od předsedy Nejvyššího správního soudu Karla Šimky, který mluvil o tom, jak se proměňuje vliv tvůrců práva. Podle Šimky hvězdné chvilky formálního zákonodárce (tedy toho definovaného v Ústavě ČR) jsou za námi, do role vstupují nejen soudy, ale i „žalobci či jiní navrhovatelé – některé otázky by soudy neřešily, anebo řešily jen omezeně, pokud by se neobjevily kauzy, které si o důkladné řešení říkaly“. ⁴⁸ Zároveň mluví o inspiraci ze zahraničních strategických litigací v tématech, které označuje souhrnným pojmem „kulturní války“ (konkrétně zmiňuje adopce stejnopohlavními páry a problematiku úřední změny pohlaví), nebo v klimatických otázkách.

Z tónu, jak o tématu Šimka píše, je jasné, že minimálně v jeho očích není strategická litigace chápána jako pozitivní trend (viz výše zmíněná kritika strategické litigace): „Ten, kdo právní agendu dokáže nastolit (mediálně, politicky, prostřednictvím strategických litigací aj., ale i méně viditelně v různých odborných grémiích), bude často určovat podobu boje o ni a místa, v nichž se boj bude vést. Ta mohou být dlouho mimo pozornost širší veřejnosti a může se v nich podařit v tichosti prosadit i právní řešení, která by ve světle ramp a při podrobení širší diskusi nebyla politicky prosaditelná. [...] Kolem řady státních institucí, zejména těch, které se zabývají profilovanou, specializovanou agendou, také vzniká ekosystém s nimi interagujících lobbistů, zájmových skupin, akademiků, aktivistů, veřejných intelektuálů aj. Tito aktéři mohou být schopni nastolovat právnícky relevantní témata a využívat synergie svých schopností a síly státních institucí.“ ⁴⁹

Ucelenou definici české akademické výstupy nenabízejí, přesto se v rámci referování o právních a společenských jevech objevují některé základní rysy strategické litigace. Jan Petrov píše, že strategickou litigací rozumí situaci, kdy nevládní organizace využívají neziskový sektor za účelem dosažení právních a politických změn prostřednictvím modelových případů, ⁵⁰ Jan Kysela ji přirovnává k něčemu na způsob *actio popularis*. ⁵¹ V sociologických pracích se zase dočteme, že strategická litigace představuje „specifickou službu,

⁴⁵ STŘÍŽKOVÁ, L. *Veřejný ochránce práv ve vztahu k lidskoprávním organizacím*. Diplomová práce. Praha: Fakulta humanitních studií, Univerzita Karlova, katedra studií občanské společnosti, 2015.

⁴⁶ ČECHOVÁ, L. *Zákaz diskriminace z důvodu pohlaví v pracovních vztazích*. Diplomová práce. Praha: Právnická fakulta, Univerzita Karlova, katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, 2009.

⁴⁷ ZEMAN, M. *Politický vliv rozhodování Soudního dvora*. Diplomová práce. Olomouc: Právnická fakulta, Univerzita Palackého, 2012.

⁴⁸ ŠIMKA, K. *Když se judikáty berou vážně: Komplexita v každodenní praxi*, s. 48.

⁴⁹ Ibidem, s. 50–51.

⁵⁰ PETROV, J. *Vliv judikatury ESLP na národní legislativu: případová studie na Českou republiku*. Diplomová práce. Brno: Právnická fakulta, Masarykova univerzita, katedra ústavního práva a politiky, 2013/2014, s. 46. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/qf1w6/DP_final.pdf.

⁵¹ KYSELA, J. *Poznámky ke stavu oboru ústavního práva a státovědy. Časopis pro právní vědu a praxi*. 2017, roč. 25, č. 3.

jejímž hlavním smyslem je změna legislativy nebo aplikační praxe veřejných politik s cílem zlepšit situaci znevýhodněných osob a upevnit sociální spravedlnost“.⁵² Z mého pohledu nejdůkladněji pojem definovali z tuzemských autorů trojice Kopalová, Kopa a Kratochvíl. Podle nich strategická litigace znamená „selekci jednoho či několika případů a jejich zastupování před občanskými či správními soudy a orgány činnými v trestním řízení za účelem dosažení rozhodnutí se strategickým dopadem, přesahujícím zájmy jednoho klienta, včetně možnosti podání stížností k ústavnímu soudu či následně mezinárodním soudním a kvazisoudním orgánům na ochranu lidských práv.“⁵³

Pokud jde o judikaturu soudů, pojem strategické litigace se v ní téměř nevyskytuje. V případě rozhodnutí Ústavního soudu, v databázi NALUS najdeme konkrétně čtyři zmínky – třikrát v případě odmítacího usnesení, jednou u vyhovujícího nálezu. A to přesto, že Ústavní soud řešil násobně větší počet případů strategické litigaci.

Při analýze judikatury Ústavního soudu nenajdeme žádnou definici v rozhodnutích s explicitními zmínkami o strategické litigaci. Nicméně v případě zmíněného nálezu⁵⁴ se strategická litigace interpretuje jako nástroj změny systémové nastavení. Spor se týkal podmínek pro zápis do seznamu členů profesní komory, které byly v době žádosti o zápis uchazeče nejasné a nepředvídatelné, přesto posouzení nenaplnění neurčitých podmínek Komora patentových zástupců ČR využívala jako důvod pro nepřijetí, a tím pádem podle soudu došlo k porušení ústavního principu vázanosti výkonu státní moci zákonem. Ústavní soud dále zdůraznil, že se stěžovatel rozhodl tedy obecný stav věcí vzít do vlastních rukou: „Stěžovatel měl právo na řádné posouzení podmínky odborné praxe podle jejího zákonného obsahu a žádoucí autonomní právní úpravy v interním předpise profesní komory. Toho se mu však nedostalo. [...] Při dlouhodobé absenci relevantního profesního předpisu tedy působila žaloba stěžovatele téměř jako nástroj strategické litigace, testující (ne)existenci relevantního stavovského předpisu.“⁵⁵

Ve správním soudnictví nalezneme čtyři zmínky,⁵⁶ z toho tři jsou spojené s českou klimatickou žalobou. Právě v rámci klimatické žaloby Nejvyšší správní soud (NSS) mluví o tom, že strategická litigace není dle soudního řádu správního vyloučena, jak ve vyjádřeních pro soud argumentovala česká státní správa. NSS nicméně popisuje splnění pěti podmínek, aby žalobě proti nezákonnému zásahu mohlo být v případě strategické litigace vyhověno – zejména musí žalobci unést břemeno tvrzené konkrétní nezákonnosti (podle soudu nestačí odkaz na obecné normy zákona o životním prostředí, na základě kterých se tvrdí nezákonnost nečinnosti zákonodárce), která zároveň přímo dopadá do práv stěžovatele (má jít o zkrácení stěžovatele na jeho právech, nezákonnost zásahu a zaměření zásahu přímo proti stěžovateli nebo jeho dotčení v důsledku tohoto zásahu).⁵⁷

⁵² ČÁP, P. *Služby v NNO v oblasti postpenitenciární péče*. Praha, 2009. Studie k předmětu Základy veřejné politiky. Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova, katedra veřejné a sociální politiky. Dostupné z: <https://sociologickvecery.fsv.cuni.cz/prace/2010/Cap.pdf>.

⁵³ KOPALOVÁ, M. – KOPA, J. – KRATOCHVÍL, J. *Právní protipatření proti protiprávní sterilizaci*. Liga lidských práv, 2007.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2988/19 ze dne 26. 04. 2021.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 125/2022 – 55; rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 116/2022 – 166; rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 14 A 101/2021 – 248; rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 32/2025 – 34.

⁵⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 116/2022 – 166 ze dne 20. 2. 2023.

U nižších obecných soudů byla k dohledání pouze soukromoprávní rozhodnutí, ve kterých odkaz na strategickou litigaci byl jakýmsi symbolem už prosouzených právních otázek s ustálenou odpovědí soudů.

Posledním relevantním aktérem jsou ti, kteří právní případy formulují a zastupují své klienty – advokáti nebo vystudovaní právníci v rámci neziskových organizací a dalších institucí věnujících se lidským právům. V této části jsem vycházela z veřejně dohledatelných výstupů zmiňující strategickou litigaci.

Karel Šimka ve svém textu, který jsem citovala výše, mluví o „ekosystémech“, které se strategickým vedením soudních sporů mají zkušenost: „V České republice příklady takovýchto prostředí, zaměřených zejména na tzv. lidskoprávní agendu, najdeme v Brně (ekosystém tvořený úředníky, akademiky a aktivisty kolem Kanceláře veřejného ochránce práv, vysokých soudů, zejména Nejvyššího správního a Ústavního, některých fakult Masarykovy univerzity a některých neziskových organizací) i v Praze (například prostředí úředníků a aktivistů kolem Úřadu vlády a jeho grémií zaměřených na lidskoprávní otázky a také propojených do neziskového sektoru).“⁵⁸

Ve výčtu zásadních institucí zřízených státem, které se zabývají lidskoprávní agendou a poskytují v rámci své činnosti minimálně podklady pro strategickou litigaci: Veřejný ochránce práv, Vládní zmocněnkyně pro lidská práva nebo Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP; mu nelze než dát za pravdu.⁵⁹ Všechny tři instituce se v tématu angažují různými způsoby: pořádají konference,⁶⁰ spolupracují s nevládním sektorem, stojí za osvětou v otázce lidských práv nebo mají jako v případě ombudsmana možnost prošetřovat závažná pochybení a obracet se ve specifických situacích i na Ústavní soud.

Mnohem aktivnější je v tomto ohledu z podstaty jeho role právě neziskový sektor. Organizace jako *Fórum pro lidská práva*, *Liga lidských práv*, *Amnesty International*, *Transparency International*, *In IUSTITIA*, *spolek Šalamoun*, *Frank Bold*, *Poradna pro občanství, občanská a lidská práva*, *Rekonstrukce státu*, *Člověk v tísni*, *Evropské centrum Roma* a další v rámci svých agend pracují také se strategickou litigací (často souběžně s lobbingem stejného tématu na politické úrovni). Témata se různí podle specializace dané nevládní organizace, a to od práv lidí se zdravotním postižením, nároku na sociální služby a rovný přístup ke vzdělání přes diskriminační agendu, boj proti exekučnímu byznysu, ochranu sexuálních menšin až po boj s korupcí a za práva cizinců.

Z mediálních vystoupení bych chtěla v tomto kontextu zmínit dva příspěvky. V roce 2024 vyšel na webu *Svět neziskovek* článek popisující stoupající trend mezi nevládními organizacemi – strategickou litigaci coby možnost, jak vyřešit systémové problémy. „Nerovný přístup ke vzdělání pro romské děti, nedostatek služeb pro osoby se zdravotním znevýhodněním, zajišťování dětí uprchlíků v detenčních zařízeních, laxnost státu při ochraně před klimatickými změnami nebo nenaplnění práva na právní zastoupení v případech dětí mladších 15 let. Těchto a mnoha dalších nespravedlností se dopouštěla či stále dopouští

⁵⁸ ŠIMKA, K. *Když se judikáty berou vážně: Komplexita v každodenní praxi*, s. 51.

⁵⁹ Ze zmíněného článku nelze poznat, jestli jím chce autor vyjádřit jakkoliv zabarvený názor na činnost těchto institucí. Pro jistotu proto dodávám, že jejich výčet je v mé práci uvedený jako neutrální konstatování jejich zásadnosti při prosazování základních práv.

⁶⁰ Např. výročí k deseti letům vynesení rozsudku ESLP ve věci *D.H. a ostatní proti ČR* Veřejný ochránce práv uspořádal konferenci s názvem *Strategická litigace a boj proti diskriminaci*.

Česká republika. A neziskové organizace [...] to nenechaly jen tak,“ píše se v úvodu článku s názvem *Chcete napravit nespravedlnosti? Zažalujte Česko. Strategické litigace řeší problém jednotlivce i celého systému.*⁶¹

Na téma lidskoprávní strategické litigace jen o pár dní později vyšel díl podcastu *Leviathan*, ve kterém advokáti Pavel Uhl a Maroš Matiaško popisují, jak strategické vedení soudních sporů vypadá v praxi.⁶² Matiaško v tomto kontextu dodává, že najít ideální případ a budovat ho jako strategickou litigaci od začátku může být v České republice složité – kvůli ochotě lidí, povědomí o systémových problémech nebo nedostatečné organizovanosti. Oba respondenti potvrzují, že se většinou jedná o témata, která jsou přehlížena mainstreamovou politickou reprezentací, státní správou a mnohdy i mediálním prostředím. Oba se shodují však na tom, že dostat lidské příběhy před soud – i kdyby nakonec neúspěšně – je jednou z osvědčených cest, jak konkrétní téma nebo systémový problém dostat do povědomí veřejnosti, politiků a soudců, kteří o něm mohou v rámci dalších instancí rozhodovat.

4. Dopad a úspěch strategické litigace

Cíle soudních sporů v rámci strategické litigace nejsou vždy naplněny, a to nejen proto, že soudy nedají aktérům za pravdu. Někdy vyhovující rozsudek nebo nález nemusí stačit. Zásadní rozhodnutí, které zůstane bez dopadu na právní řád a společnost, se může leckdy rovnat situaci, kdy by takové rozhodnutí vůbec nepadlo. Dopad strategické litigace se dá měřit ze dvou úhlů: 1) jak velkou skupinu lidí rozhodnutí ovlivnilo; 2) v jaké oblasti se efekt vyhraného sporu projevil.

Strategické soudní spory mohou mít dopad na čtyřech úrovních. Ta první, nejlogičtější, je rovina jednotlivce. Nejčastěji jde o fyzickou osobu nebo skupinu fyzických osob. Výsledkem strategické litigace může být soudem potvrzený právní nárok účastníka. Zároveň může také obětí závažnější trestné činnosti (typicky v oblasti trestné činnosti zasahující do lidské důstojnosti v sexuální oblasti) poskytnout možnost promluvit a případně domct se některé z forem odškodnění.⁶³ I když tedy není hlavním cílem těchto sporů pouze vyřešení konkrétního sporu či právní otázky v rámci jednotlivce, i tato rovina je neopominutelnou součástí strategické litigace. Dále akademie rozlišuje, jestli změna dopadá na institucionální rovinu politického systému, celospolečenskou úroveň v rámci jednoho státu, nebo úroveň mezinárodní, což se především týká rozhodnutí mezinárodních a evropských soudů, která jsou závazná pro členské státy.⁶⁴

Pokud jde o oblasti, ve kterých se dopad strategické litigace objeví, nejčastěji se zmiňují tři kategorie: dopad na právní systém (např. změna legislativy, vznik precedentu, začátek vymáhání vnitrostátního práva, vyjasnění právního výkladu⁶⁵), dopad na politiku

⁶¹ BÁŠTĚCKÁ, B. *Chcete napravit nespravedlnosti? Zažalujte Česko. Strategické litigace řeší problém jednotlivce i celého systému.* In: *Svetneziskovek.cz* [online]. 19. 09. 2024 [cit. 2024-10-23]. Dostupné z: <https://svetneziskovek.cz/komunikace/chcete-napravit-nespravedlnosti-zazalujte-cesko-strategicke-litigace-resi-problem-jednotlivce-i-celeho-systemu>.

⁶² ČERVÍNEK, Z. *O litigaci lidskoprávních kauz s P. Uhlem a M. Matiaškem.* In: *Leviathan. Podcast o ústavním právu* [online]. 23. 9. 2024 [cit. 2024-10-23]. Dostupné z: <https://open.spotify.com/episode/10Klr2RG9WPk20a59kluB?si=9bb9e2e2bdd94d9d>.

⁶³ DUFFY, H. *Strategic Human Rights Litigation*, s. 50–59.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ RAMSDEN, M. – GLEDHILL, K. *Defining Strategic Litigation*, s. 12.

a politický systém (např. změna konkrétní politiky, narušení nefunkčního *statu quo* nebo vymození politické odpovědnosti) a dopad na společenské uspořádání (např. vyvolání veřejné debaty či změna narativu, ovlivnění veřejného mínění, mobilizace skupin ve společnosti).⁶⁶

Baumgärtel měřil úspěch strategických litigací v otázce migrace u ESLP a SDEU třemi kategoriemi, které kombinují výše zmíněná rozdělení a z mého pohledu poskytují nejsrozumitelnější hodnocení dopadu. Konkrétně mluví o třech dimenzích efektivnosti: 1. ve vztahu k vývoji práva (jestli případ inicioval změnu výkladu nebo napomohl ke zrušení problematického právního předpisu, obecně jestli přinesl změnu v právu); 2. ve vztahu ke konkrétnímu případu (jaký dopad mělo soudní rozhodnutí na strany sporu); 3. ve vztahu ke strategickému dopadu. Právě poslední kategorie vyjadřuje, jak důležitou roli případ hraje či bude hrát pro další podobné spory a jestli a jak může přinést právní či jinou změnu.⁶⁷

Dopad na právní systém je primární cíl strategické litigace mimo jiné proto, že jde o objektivní měřítko úspěchu právní akce. Některé studie ale zdůrazňují také důležitost politického či společenského dopadu.⁶⁸ Právě vliv na veřejné mínění může nakonec motivovat politické aktéry přijmout novou právní úpravu nebo podpořit i neformálnější reformy jako je vzdělávání členů justice, nebo důslednější dokumentování problémů.⁶⁹

S měřením úspěchu nutně souvisí také kontext, ve kterém se strategická litigace odehrává. I proto se zkoumá nastavení konkrétního politického a právního systému a faktory, které ovlivňují, jak často se setkáme se strategickou litigací, kdo za ní bude stát nebo to, jak těžké/snadné je soudní spor dotáhnout do zdárného konce. Pokud jde o přívětivost jurisdikce vůči strategické litigaci, existující výzkum se především zaměřuje na hodnocení politického a právního kontextu, který ovlivňuje strukturální nastavení a možnosti mobilizace aktérů strategické litigace (tzv. *cost-benefit* kalkulace, tedy zjednodušeně řečeno, jestli se v daném systému „vyplatí“ rozhodnout se pro strategickou litigaci).⁷⁰ Nastavení systému totiž ovlivňuje, kdy se aktéři rozhodnou zůstat pouze u lobbingu a kdy zvolí soudní spor.⁷¹

V sociologické a politologické literatuře se pro tento druh přístupu používají zkratky POS a LOS (*political/legal opportunity structure approach*). V LOS se zkoumá širší přístup k soudní instituci, procesní pravidla a také vstřícnost a reaktivnost tvůrců politik (nejčastěji jde o zákonodárce). Kdo všechno je aktivně legitimován? Mají občanskoprávní a neziskové organizace nějaký přístup k soudu? Umožňuje právní systém hromadné žaloby nebo další skupinové právní kroky? Má žalobce či stěžovatel na své straně procesní

⁶⁶ VAN DER PAS, K. et al. *Conceptualising Strategic Litigation*, s. 126–127; DUFFY, H. *Strategic Human Rights Litigation*, s. 47–80.

⁶⁷ BAUMGÄRTEL, M. *Demanding Rights: Europe's Supranational Courts and the Dilemma of Migrant Vulnerability*. University College Roosevelt, 2019, s. 8.

⁶⁸ RAMSDEN, M. – GLEDHILL, K. *Defining Strategic Litigation*, s. 12.

⁶⁹ FUCHS, G. *Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in Four European Countries*. *Canadian Journal of Law and Society*. 2013, Vol. 28, No. 2, s. 190.

⁷⁰ Např. CICHOWSKI, R. A. *The European Court, Civil Society and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; FUCHS, G. *Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in Four European Countries*; MAZEY, S. *The European Union and women's rights: from the Europeanization of national agendas to the nationalization of a European agenda?* *Journal of European Public Policy*. 1998, Vol. 5, No. 1.

⁷¹ BOUWEN, Pieter – MCCOWN, Margaret. *Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union*. *Journal of European Public Policy*. 2007, Vol. 14, No. 3, s. 432.

výhody jako třeba obrácené důkazní břemeno? To vše jsou kritéria analyzující právní kontext, ve kterém se strategická litigace odehrává.⁷²

Politická rovina spočívá v pohledu na otevřenost či uzavřenost politického systému vůči konkrétním tématům a/nebo skupinám, které reprezentují určitou agendu (například aktivisté v oblasti životního prostředí). Jde tedy o zkoumání blízkosti témat politické reprezentaci a státní správě. To souvisí s druhým faktorem, který se zkoumá u strategické litigace v případě politického prostředí, a tím je vnímavost (receptivita) politické elity vůči tématům, která se ve společnosti objevují a která zaznívají z řad občanské společnosti.⁷³ Například to, že přestane efektivně fungovat část parlamentu a zmenší se tak zablokovaností odhlasovaný počet zákonů a reforem, může motivovat zájmové skupiny ve snaze prosoudit danou věc skrz soudní cestu.⁷⁴

Do akceschopnosti aktérů vstupují další faktory než jen analýza POS a LOS. Zkoumá se také dostatek zdrojů ve smyslu finančních či personálních (bezplatné právní zastoupení, ať už podpořené prostředky státu nebo neziskovými či odborářskými organizacemi), nebo veřejná podpora tématu (tzv. *resource threshold-based approach*).⁷⁵ Některé studie také upozorňují na roli identitární politiky jako politologického fenoménu, který ovládá způsob, jak se napříč státy přistupuje k politice a správě věcí veřejných. Tento přístup se na rozdíl od pohledu na nastavení systému zaměřuje především na aktéry strategické litigace. Identita určité skupiny a způsob, jakým se staví ke světu či událostem, je do značné míry předurčuje k využívání konkrétních strategií.⁷⁶ Například hnutí či organizace, které se staví proti nastavení současného systému, odvozují svoji vlastní identitu na konfrontaci se *statem quo*, což omezuje množství a různorodost strategií volených v soudních sporech. Na pochopení společenského a politického nastavení jurisdikce, ve které se soudní spor vede, stojí značná část úspěchu.⁷⁷

V kontextu českého Ústavního soudu je proto důležité pracovat s charakteristikou právního a politického systému. Při přemýšlení nad strategickou litigací je např. zásadní, že Ústavní soud nedisponuje žádnými nástroji, které by dokázaly donutit zákonodárce či další subjekty k implementaci jeho rozhodnutí. V tom se liší například od ESLP, v rámci jehož rozhodovací činnosti fungují nadnárodní (Výbor ministrů Rady Evropy) i národní platformy dohlížející na výkony rozsudků.⁷⁸ Nic takového v případě Ústavního soudu neexistuje, což sám reflektuje a zdůrazňuje v nálezech. V minulém roce se tak stalo v případě dvou nálezů strategických litigací, kdy Ústavní soud explicitně upozornil zákonodárce na to, že rozhoduje v oblasti, ve které je politická reprezentace dlouhodobě pasivní a že nejde o ideální stav: „Úlohou Ústavního soudu je mimo jiné ‚katalyzovat‘ demokratickou

⁷² FUCHS, G. *Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in Four European Countries*, s. 194–195.

⁷³ HILSON, Ch. New social movements: the role of legal opportunity. *Journal of European Public Policy*. Vol. 9, No. 2, s. 242–243.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ BOUWEN, P. – MCCOWN, M. *Lobbying versus litigation: political and legal strategies of interest representation in the European Union*, s. 425.

⁷⁶ VANHALA, L. *Anti-discrimination policy actors and their use of litigation strategies: The influence of identity politics*. University College London, 2009, s. 743.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ V České republice vzniklo na podzim 2015 tzv. Kolegium expertů pro výkon rozsudků ESLP jako poradní orgán vládního zmocněnce, které se schází dvakrát ročně za účasti reprezentantů ministerstev a komor Parlamentu ČR.

*diskusi v situacích, kdy dosud neproběhla nebo kdy je dlouhodobě dysfunkční. Právě to Ústavní soud v nyní projednávané věci činí.*⁷⁹ Nebo: „Může-li tak Ústavní soud, katalyzovat demokratickou diskusi v situacích, kdy dosud neproběhla nebo kdy je dlouhodobě dysfunkční [...], apeluje tímto na orgány moci zákonodárné a výkonné, aby nepřehlížely problémy, které současná právní úprava v oblasti domácích porodů přináší [...] a aby do budoucna reflektovaly vývoj v oblasti porodnictví a v oblasti reprodukčních práv v situacích, kdy dosud neproběhla nebo kdy je dlouhodobě dysfunkční.“⁸⁰

Jedním z rizik spojených se strategickou litigací může být zablokování řešení právní otázky na politické úrovni právě s pocitem, že věc byla vyřešena soudně. To zatím sledujeme v případě zrušené části právní úpravy týkající se úřední změny pohlaví. Český parlament doposud nepřijal nahrazující právní úpravu,⁸¹ Ministerstvo zdravotnictví ČR upravilo pouze metodiku, kdy podmínkou úřední změny pohlaví bude tzv. diagnóza transsexualismu vydaná sexuologem. Právní úpravu politici nepřijali z důvodu absence politické shody, což kritizoval spolek Trans*parent, který se na této strategické litigaci podílel a který v reakci na nález lobboval v Parlamentu ČR za prosazení nové právní úpravy. Důvodem kritiky je dle spolku právní nejistota, která se může s každou novou vládou či ministrem prohloubit, protože metodika je rychleji a snadněji změnitelná.⁸² Právě na této strategické litigaci se ukazuje, že ačkoliv nález Ústavního soudu dá stěžovateli a jeho argumentaci za pravdu, soudní rozhodnutí není všemocné a způsob a trvalost jeho implementace poté závisí na aktuálním obsazení a vůli členů parlamentních komor.

Zamýšlet se nad riziky prosouzení změny zespoda je důležité z hlediska nastavení strategie u strategické litigace. Právě politická demobilizace, respektive situace, kdy je původně politický problém delegován (i úspěšně) na soud, může nakonec změnu v praxi zmařit. Další kroky se v případě vyhovujícího nálezu z pohledu politiků a společnosti už nemusí zdát nutné (nebo na ně není v tu chvíli dostatečná politická vůle), což může ublížit implementaci vysouzené změny. Zároveň větší výskyt strategických sporů může být též důsledkem slabé mobilizace na politické úrovni, pokud jde o prosazování změn nebo vyslyšení potřeb společenských skupin.⁸³ I v případě strategické litigace se tedy objevují debaty o přehnané judicializaci politiky. Výsledek soudního řízení je sám o sobě nejistý a může naopak politikům zavřít cestu k řešení na mnoho let, zejména pokud jde o řízení před ústavními soudy.⁸⁴ To je také teze Julesa Lobela v knize *Succes Without Victory*, ve které píše, že se vyhraný soudní spor nakonec může proměnit v politickou a společenskou porážku.⁸⁵

Strategická litigace stojící na příběhu jednotlivce může také představovat ohrožení funkčnosti politického a právního systému jako celku. Bez detailního zamyšlení se nad

⁷⁹ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/23, bod 108 (ústavnost úřední změny pohlaví).

⁸⁰ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2746/23, bod 83 (přítomnost porodních asistentek u porodů v domácím prostředí).

⁸¹ Nálezem sp. zn. Pl. ÚS 52/23 byla zrušena mimo jiné v občanském zákoníku věta, že „změna pohlaví člověka nastává chirurgickým zákrokem při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů“.

⁸² Úřední změna pohlaví půjde bez operace i hormonální léčby, stát upravil metodiku. In: iDNES.cz [online]. 26. 06. 2025 [cit. 2025-07-20]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/zmena-pohlavi-bez-operace-ministerstvo-zdravotnictvi.A250626_102805_domaci_ikul.

⁸³ FUCHS, G. Was ist strategische Prozessführung? In: GRASER, A. – HELMRICH, C. (Hg.): *Strategic Litigation. Begriff und Praxis*. Deutschland: Nomos, s. 49.

⁸⁴ Ibidem, s. 50.

⁸⁵ LOBEL, J. *Succes Without Victory: Lost Legal Battle and the Long Road to Justice in America*. New York: New York University Press, 2004.

pravidly jako celkem, což není hlavní úkol soudů, se soudní cestou vymožená spravedlnost pro jednotlivce či určitou skupinu může podepsat na fungování systému pro většinu společnost. Zvláště za situace, kdy neexistuje politická vůle tento problém opravit.⁸⁶ To však nelze klást primárně za vinu strategické litigaci jako legitimnímu způsobu, jak rozporovat problematickou právní úpravu, aplikaci existujících norem nebo případnou nečinnost zákonodárce, která neúměrně dopadá na část společnosti.

Závěr

Strategická litigace představuje v kontinentálním systému práva relativně nový fenomén, který je však stále častěji využívaným nástrojem pro prosazování systémové změny. To s sebou přináší otázky, které jsou nové jak pro právní teorie, tak soudní praxi. Přestože se o strategicky litigovaných soudních sporech v právní a akademické debatě mluví, systematická reflexe jejich charakteristických znaků a dopadů zatím příliš neprobíhá. Cílem článku bylo přispět k této diskuzi návrhem vymezení pojmu, zohledňujícím nejen zahraniční koncepcce, ale především specifika českého právního prostředí.

Ukazuje se, že strategická litigace je analyticky uchopitelná pouze tehdy, pokud se v definici zohlední jak motivace aktérů, tak strukturální a procesní rámec, v němž soudní spor probíhá. V podmínkách ústavněprávního přezkumu navíc narážíme na komplikaci spočívající v tom, že mnohé standardní ústavní stížnosti svým dopadem přesahují individuální rovinu a rozlišení mezi „běžným“ a „strategickým“ případem se stává složitější.

Strategická litigace zároveň otevírá hlubší otázky o roli soudní moci ve společnosti. Může přispět k ochraně práv zranitelných skupin, ale také může po prosouzení zůstat bez praktického dopadu nebo zablokovat politickou změnu do budoucna. I to je zásadní zohledňovat při nastavování strategie konkrétní strategické litigace. Do dalšího výzkumu se proto nabízí hned několik témat. Např. analýza konkrétních případů strategické litigace v české judikatuře, role konkrétních aktérů (neziskové organizace, advokáti, státní instituce) nebo komparativní pohled na projevy strategické litigace napříč kontinentálním právním systémem. Strategická litigace totiž není pouze právním pojmem, ale zrcadlí míru institucionální otevřenosti, aktivizace občanské společnosti a schopnost systému reagovat na problémy, které ve společnosti existují.

⁸⁶ FUCHS, G. Was ist strategische Prozessführung?, s. 51.

Rumunský precedens: ústavnoprávne aspekty anulovania výsledku volieb v Slovenskej republike a suverenita volieb

Peter Matuška*

Abstrakt: Rozhodnutie rumunského ústavného súdu anulovať prvé kolo prezidentských volieb vyvolalo širokú polemiku nielen medzi politikmi, ale aj medzi odbornou verejnosťou. Cieľom príspevku je analyzovať toto rozhodnutie v kontexte podmienok slovenského ústavného práva. V prvej časti sa článok zameriava na kľúčové aspekty rozhodnutí rumunského ústavného súdu. V druhej časti analyzuje judikatúru slovenského Ústavného súdu a polemizuje či by bolo možné vydať obdobné rozhodnutie na Slovensku. V poslednej časti poukazuje na relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a definuje novú podmienku „suverenitu volieb“, ktorá má korene v materiálnom jadre ústavy.

Kľúčové slová: rumunské voľby, anulovanie, ústavný súd, suverenita, materiálne jadro, suverenita volieb

Úvod

„*Quis custodiet ipsos custodes?*“¹

Nedávne rozhodnutie rumunského ústavného súdu² o anulovaní výsledkov prvého kola prezidentských volieb vyvolalo búrlivú reakciu nielen od politických predstaviteľov,³ ale aj v odborných kruhoch⁴ a medzi občanmi Rumunska.⁵ Išlo do určitej miery o prelomové rozhodnutie nakoľko základom pre anulovanie volieb boli správy rumunskej Najvyššej

* JUDr. Peter Matuška, PhD., LL.M., katedra ústavného práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a Ministerstvo financií Slovenskej republiky. E-mail: peter.matuska@protonmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1742-0962>. Článok vyjadruje osobné postoje a názory autora a nesmie byť stotožňovaný so stanoviskami Ministerstva financií SR. Autor by sa chcel poďakovať anonymným recenzentom za podnetné návrhy na doplnenie.

¹ „*Kto bude strážiť strážcov?*“ Juvenalus, Satire VI.

² Ide o rozhodnutie č. 32 rumunského ústavného súdu zo 6. decembra 2024, ktorým bolo zrušené prvé kolo prezidentských volieb konaných 24. novembra 2024.

³ Ako príklad je možné uviesť prejav amerického viceprezidenta J. D. Vance na Mníchovskej bezpečnostnej konferencii, (14 február 2025) ktorý sa vyjadril k predmetnému rozhodnutiu mimoriadne kriticky: „*Teraz, ako tomu ja dobre rozumiem, argument bol, že ruské dezinformácie zamorili rumunské voľby, ale požiadal by som svojich európskych priateľov, aby mali nejakú perspektívu. Môžete veriť, že je nesprávne, aby Rusko kupovalo reklamy na sociálnych médiách na ovplyvnenie vašich volieb. My si to myslíme. Môžete to odsúdiť aj na svetovej scéne. Ale ak môže byť vaša demokracia zničená niekoľkými stovkami tisíc dolárov digitálnej reklamy z cudzej krajiny, potom to [už] na začiatku nebolo príliš silné.*“ Dostupné z: <https://foreignpolicy.com/2025/02/18/vance-speech-munich-full-text-read-transcript-europe/>.

⁴ Benátska Komisia vydala tzv. *urgent report*. European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Issued on 27 January 2025, CDL-PI(2025)001-e, Urgent Report on the cancellation of election results by Constitutional Courts. Iné reakcie napr. VIORESCU, R. – VARELA, D. Constitutional analysis of the Judgment of the Constitutional Court of Romania no. 32/2024 Annuling the presidential elections. *European Journal of Law and Public Administration*, 2024. roč. 11 č. 2, s. 243–260; DUMITRAȘCU-ANTONIU, C. *Pristine Constitutional! On the dazzling illegality of Judgment no. 32/2024 of the Constitutional Court for annulling the entire electoral process*. [online] 3. marca 2025. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=5162407>.

⁵ Reuters uvádzal desiatky tisíc účastníkov na demonstrácii 13 januára 2025. Romanian protesters demand cancelled presidential election should go ahead, January 13 Reuters [online]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/world/europe/romanian-protesters-demand-cancelled-presidential-election-should-go-ahead-2025-01-12/>.

rady národnej obrany (CSAT) a riaditeľstva pre vyšetrovanie organizovaného zločinu a terorizmu (DIICOT).⁶ Inými slovami, nešlo o spochybnenie hlasovania *per se*, ale o spochybnenie volebného procesu následkom čoho prišlo aj k anulovaniu výsledku volieb a k posunutiu termínu ich konania.

Cieľom tohto článku je analýza predmetného rozhodnutia rumunského ústavného súdu a definovanie jeho možného dopadu na slovenské ústavno-právne realie. V článku sa taktiež zameriame na analýzu možností anulovania celoštátnych volieb v podmienkach Slovenskej republiky, a to najmä v kontexte existencie implicitného materiálneho jadra slovenskej ústavy. V záverečnej časti článok definuje slobodné voľby ako imanentnú súčasť demokratického zriadenia a poukazuje na pnutie medzi dvoma základnými princípmi a to prejavom vôle ľudu prostredníctvom volieb a potrebou zabezpečiť aby boli voľby slobodné a v súlade s ústavnými princípmi.

1. Rozhodnutie(a) rumunského ústavného súdu

V tejto časti sa zameriame na analýzu Rozhodnutia č. 32, ktorým boli anulované prezidentské voľby v decembri 2024. Taktiež sa zameriame na analýzu predchádzajúceho rozhodnutia z októbra 2024, kedy rumunský ústavný súd vytvoril nové kritérium pre potenciálnu kandidatúru do prezidentských volieb – bez explicitného zakotvenia v ústavnom texte.

1.1 Rozhodnutie anulovať volebný proces prezidentských volieb

Rumunská republika má v súčasnosti tzv. poloprezidentský model formy vlády kde je prezident volený v priamych voľbách občanmi.⁷ Prezident má vedúcu úlohu v zahraničných záležitostiach a zastupuje Rumunsko v Európskej rade.⁸ Prezidentské voľby v Rumunsku sú obdobne ako v prípade Slovenska dvojkoľové ak v prvom kole nezíska žiadny kandidát nadpolovičnú väčšinu.⁹

Kompetencie rumunského ústavného súdu sú zakotvené nielen v ústave, ale aj v zákone o organizácii Ústavného súdu a zákone o prezidentských voľbách. V rozhodnutí z roku 2019¹⁰ rumunský ústavný súd rozšíril svoju právomoc na celý volebný proces s odôvodnením, že normatívne ustanovenia iba označujú tie situácie, v ktorých má súd explicitnú a povinnú právomoc.¹¹ Právomoc ústavného súdu však nemožno obmedziť len na kontrolu

⁶ Dokumenty boli odtajnené a zverejnené 4 decembra 2024 vtedajším úradujúcim prezidentom Klausom Iohannisom.

⁷ Poloprezidentský systém vlády vznikol postupne, spočiatku na základe volebného zákona zo 14. marca 1990 a rokovacieho poriadku parlamentu prijatého po voľbách v máji 1990. Inštitucionálne ustanovenia volebného zákona a rokovacieho poriadku parlamentu následne vytvorili základ poloprezidentského vládneho systému zriadeného podľa novej ústavy, ktorá bola schválená v referende v decembri 1991. VERHEIJEN, T. Romania. In: ELGIE, R. (ed.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1999 [online], Oxford Academic, 1. 11. 2003. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/0198293860.001.0001>. Pozri aj SELEJAN-GUTAN, B. *The Constitution of Romania, A Contextual Analysis*. London: Bloomsbury Publishing, 2016.

⁸ Pre porovnanie – Slovenskú republiku zastupuje predseda vlády.

⁹ V prípade Českej republiky zakotvuje čl. 56 ods. 2 „(2) Prezidentem republiky je zvolen kandidát, který obdržel nadpoloviční většinu platných hlasů oprávněných voličů. Není-li takový kandidát, koná se za čtrnáct dnů po začátku prvního kola volby druhé kolo volby, do kterého postupují dva nejúspěšnější kandidáti z prvního kola volby.“

¹⁰ Rozhodnutie č. 66 z 1. októbra 2019.

¹¹ KUTI, C. On Means and Ends: The Annulment of the Romanian Presidential Elections. In: *VerfBlog* [online]. 10. 12. 2024.

zákonnosti.¹² Súd judikoval, že má implicitnú právomoc nad celým procesom prezidentských volieb, ktorý sa spúšťa, keď zainteresované strany nemajú prístup k iným opravným prostriedkom v prípadoch porušenia zákona o prezidentských voľbách.¹³

Prezidentské voľby sa v Rumunsku konali 24. novembra 2024. Druhé kolo sa malo uskutočniť 8. decembra 2024, keďže žiadny kandidát nezískal v prvom kole absolútnu väčšinu. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že Ústavný súd vydal v súvislosti s priebehom prvého kola prezidentských volieb dve rozhodnutia. Prvé rozhodnutie súviselo s podaním dvoch kandidátov, ktorí predložili 27. novembra Ústavnému súdu Rumunska žiadosť o anulovanie výsledkov prvého kola volieb. Základom ich sťažnosti bolo, že ostatní kandidáti porušili pravidlá financovania kampane a klamali voličov.

Ústavný súd 28. novembra rozhodol o prepočítaní všetkých odovzdaných hlasovacích lístkov v prvom kole a 2. decembra potvrdil výsledky prvého kola. Taktiež potvrdil organizáciu druhého kola v pôvodnom dátume 8. decembra. Ústavný súd svoje rozhodnutie oprel aj o skutočnosť, že prepočítanie odovzdaných hlasovacích lístkov neprinieslo rozdiel v konečnom poradí kandidátov.¹⁴

V tejto súvislosti je možné hovoriť o nie neobvyklom ústavnom prieskume zákonosti a ústavnosti volieb nakoľko prepočítanie hlasov, respektíve otázkach financovanie kampane sa opakovane vyskytujú aj vo volebných sťažnostiach pred slovenským Ústavným súdom.¹⁵

Rumunský Ústavný súd však 6. decembra anuloval výsledky volieb v dôsledku odtajnenia informácií rumunských spravodajských agentúr a ich zverejnenia 4. decembra 2024. Súd uviedol, že tieto informácie odhalili manipuláciu voličov a narušenie rovných príležitostí pre volebných konkurentov prostredníctvom netransparentného využívania digitálnych technológií a umelej inteligencie (AI) vo volebnej kampani v rozpore s volebnou legislatívou, ako aj narušenie volebnej súťaže prostredníctvom financovania volebnej kampane z neдекларovaných zdrojov vrátane online.

Toto rozhodnutie bolo tzv. *ex officio* kedy nešlo o konanie na základe návrhu.¹⁶ Súd svoje rozhodnutie založil na základe širokého kompetenčného ustanovenia, podľa ktorého „ústavný súd zabezpečí dodržanie postupu pri voľbe prezidenta Rumunska a potvrdí výsledky hlasovania“.¹⁷ V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie o anulovaní výsledku volieb nesúvisí *stricto sensu* s priebehom hlasovania alebo procesom sčítania

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Treba poznamenať, že hlasy odovzdané v zahraničí nebolo možné prepočítať, pretože orgány ich nevrátili do dátumu zasadnutia súdu 2. decembra. Rumunský ústavný súd rozfal gordický uzol vyhlásením, že hlasy odovzdané v zahraničí nie je potrebné prepočítavať, keďže pôvodná sťažnosť sa týkala iba nezrovnalostí na troch domácich volebných miestnostiach, pričom sa zdržal vysvetlenia, prečo sa v prvom rade požadovalo úplné prepočítanie. Ibidem.

¹⁵ Pozri napr. PL. ÚS 16/2019 – sťažnosť proti financovaniu prezidentskej kampane. Pre parlamentné voľby pozri napr. PL. ÚS 11/2020 (sťažnosť koalície PS – Spolu žiadajúca prepočítanie hlasov) alebo PL. ÚS 10/2020 (sťažnosť strany Vlasť).

¹⁶ Tento zásah bol odôvodnený spoločným čítaním článkov 1 ods. 5, 142 ods. 1 a 146 písm. f) rumunskej ústavy. Podľa článku 142 ods. 1 má ústavný súd zabezpečiť nadradenosť rumunskej ústavy, pričom jej dodržiavanie je povinné podľa článku 1 ods. 5.

¹⁷ Článok 146 (f) rumunskej ústavy. V rumunskom zákone o voľbe prezidenta existuje aj konkrétnejšia norma, ktorá však nebola v rozsudku ústavného súdu spomenutá, a to ani *e contrario*: článok 52 tohto zákona podrobne upravuje zrušenie prezidentských volieb na žiadosť kandidátov. European Commission for Democracy through Law, Venice Commission, Issued on 27 January 2025, s. 4, supra note 4.

hlasov, ale zameriava sa na udalosti pred samotným hlasovaním, respektíve volebným dňom. Z tohto titulu je nutné rozlišovať medzi jednotlivými rozhodnutiami rumunského Ústavného súdu nakoľko samotné hlasovanie, respektíve prepočítanie hlasov neporušilo ústavné a zákonné požiadavky kladené voľby – čo napokon skonštatoval ústavný súd v prvom rozhodnutí z 28 novembra 2024.

Kľúčovým aspektom je teda *ovplyvňovanie voličov*, a to spôsobom a rozsahom, že dosiahlo intenzitu až ústavného porušenia.¹⁸ Ústavný súd taktiež identifikoval, že toto ovplyvňovanie voličov bol útok na suverenitu štátu Rumunsko v dôsledku externého ovplyvňovania volebného procesu, avšak nemenoval konkrétnu krajinu zodpovednú za toto konanie.¹⁹

Rozhodnutie súdu konštatovalo nielen nedostatočnú transparentnosť financovania kampane kandidáta Călina Georgescu, ale aj fakt, že Georgescu sa zapojil do manipulácie tým, že počas svojej kampane využíval „*netransparentné digitálne technológie porušujúce volebný kódex*,²⁰ ako aj *umelú inteligenciu*“.^{21, 22} Súd konštatoval:

- (i) zasahovanie do článku 81 rumunskej ústavy, nakoľko bol narušený slobodný a spravodlivý charakter prezidentských volieb;
- (ii) zásah do čl. 37 rumunskej ústavy, keďže manipulácia s platformami sociálnych médií znížila šance ostatných kandidátov, čo ovplyvnilo požiadavku rovnosti práva byť volený;
- (iii) širšie porušenie rumunského zákona 370/2004, keďže Georgescove videá nezobrazovali povinné značky volebného obsahu a nespĺňali požiadavky na zverejňovanie finančných informácií.²³

Ústavný súd uviedol, že vyššie uvedené konanie malo za následok porušenie princípu rovnakých príležitostí pre všetkých prezidentských kandidátov a zásah do princípu slobodných a spravodlivých volieb. V nadväznosti na vyššie uvedené je možné ešte uviesť, že rozhodnutie rumunského ústavného súdu bolo jednomyselné.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Predseda vlády Marcel Ciolacu, vyhlásil, že voľby boli po ruských zásahoch očividne zmanipulované. PATERNOSTER, T. – BREZAR, A. Romanian court cancels presidential election in unprecedented political earthquake. In: *Euronews* [online]. 6. 12. 2024. Dostupné z: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/06/romanian-constitutional-court-blocks-presidential-run-off>.

²⁰ V tejto súvislosti treba uviesť, že internetová platforma, respektíve aplikácia Tik Tok nevyhovela požiadavkám Rumunska na odstránenie jeho obsahu. CARROZZINI, A. Shooting Democracy in the Foot?: The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections. In: *VerfBlog* [online]. 13. 12. 2024. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/shooting-democracy-in-the-foot/>.

²¹ KUTI, C. *On Means and Ends: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, supra note 11.

²² Európska komisia začala 17. decembra formálne konanie proti spoločnosti TikTok pre podozrenie z porušenia zákona EÚ o digitálnych službách (DSA) v súvislosti s jej povinnosťou posúdiť a zmierniť riziká spojené s integritou volieb a v súvislosti s rumunskými prezidentskými voľbami. EUROPEAN COMMISSION. *Commission opens formal proceedings against TikTok on election risks under the Digital Services Act* [online]. 17. 12. 2024. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/commission-opens-formal-proceedings-against-tiktok-election-risks-under-digital-services-act>; ARMANGAU, R. European Commission opens probe against TikTok over Romanian election, *Euronews* [online]. 17. 12. 2024. Dostupné z: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/17/european-commission-opens-probe-against-tiktok-over-romanian-election>.

²³ Skutočnosť, že Georgescu deklaroval nulové výdavky na kampaň Stálemu volebnému orgánu ďalej zdôraznila riziko potenciálnej podpory zo strany zahraničných aktérov. CARROZZINI, A. *Shooting Democracy in the Foot?: The Romanian Constitutional Court's Annulment of Presidential Elections*.

Ústavný súd postavil rozhodnutie na ústavných princípoch, a to najmä na skutočnosti, že voľby by mali byť slobodné, spravodlivé a transparentné v ústavnej demokracii riadenej právnym štátom; teda k hodnotám, ktoré Rumunsko dodržiava podľa článku 1 ods. 3 ústavy a preto je povinné ich chrániť.²⁴ Slobodný a spravodlivý charakter volieb je tiež povinný podľa článku 2 ods. 1 rumunskej ústavy, aby sa zabezpečilo, že rumunský ľud môže vykonávať svoju suverenitu a voliť svojich zástupcov. Rumunské verejné orgány majú teda pozitívnu povinnosť predchádzať zasahovaniu do volebného procesu.²⁵

Predmetný rozsudok rumunského ústavného súdu je pozoruhodný z viacerých aspektov. Právo rozhodnúť *ex officio* v prípade prezidentských volieb nie je explicitne stanovené v ústave – na rozdiel od iných konaní – a táto právomoc má základ v prechádzajúcej judikatúre samotného ústavného súdu.²⁶ Ešte viac pozornosti si však vyžaduje rozhodnutie anulovať celý volebný proces vedúci k uskutočneniu prvých prezidentských volieb a nie iba samotný výsledok. Tento fakt je úzko spätý s charakterom protiústavného konania, ktoré sa odohrávalo *pred* uskutočnením samotného hlasovania. Súd týmto spôsobom potvrdil existenciu určitej formy dvojúrovňového hodnotenia volieb a to konkrétne na zákonné a ústavné aspekty. Zatiaľ čo zákonné aspekty sú presne definované napr. vo volebnom zákone tak ústavné aspekty je nutné vnímať skrz ustanovenia ústavy ako súbor hodnôt, ktoré sú imanentné pre volebný proces ako taký.

1.2 Rozhodnutie o vytvorení novej podmienky kandidovať

Rozhodnutie o anulovaní prezidentských volieb je v histórii Rumunska bezprecedentné, avšak ústavný súd prejavil silnú angažovanosť v procese už svojím predchádzajúcim rozhodnutím o nepovolení kandidatúry Dian Șoșoacă.²⁷ Podľa článku 31(1) zákona č. 370/2004, ktorý upravuje voľbu prezidenta Rumunska, majú voliči²⁸ právo napadnúť registráciu kandidáta na Ústavnom súde.²⁹ V dovtedajšej praxi sa Ústavný súd v konaniach o povolení kandidatúry sústredil iba na preskúmavanie kritérií ako je vek a dostatočný počet podpisov, avšak tento postup sa signifikatne zmenil 5. októbra 2024, keď súd v skrátrenom sedemčlennom zložení rozhodol zrušiť kandidatúru Dian Șoșoacă.³⁰

Ústavný súd v predmetnom rozhodnutí definoval, že Ústava ako taká predstavuje obranu proti akýmkoľvek svojvoľným, anarchistickým, extrémistickým či utlačateľským tendenciám, podkopávajúcim samotnú podstatu identity³¹ rumunského ľudu, vybudovanú a založenú na myšlienke demokracie a právneho štátu.³² Rumunský prezident má predsta-

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ KUTI, C. *On Means and Ends: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, *supra* note 11.

²⁷ Rozhodnutie č. 2 vydal rumunský ústavný súd dňa 5. októbra 2024.

²⁸ Článok 31 priznáva aktívnu legitímáciu pre kandidátov, politické strany, organizácie občanov patriacich k národnostným menšinám, politické koalície, volebné koalície a voličov napadnúť registráciu alebo zamietnutie registrácie kandidátov alebo volebných značiek podľa okolností. Námietky sa podávajú písomne a podávajú sa Ústavnému súdu.

²⁹ CORNEA, R. *Romanian Militant Democracy in Action: Shielding Democracy from Subversion and Annuling the Elections*. In: *VerfBlog* [online]. 1. 4. 2025. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/romanian-militant-democracy-in-action/>.

³⁰ IANCU, B. *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*. *The Hague Journal on the Rule of Law*. 2025, s. 14.

³¹ K otázkam identity, respektíve ústavnej identity pozri aj GOGOASE, E.-L. *The Authoritarianism of the Head of State – A Distinctive Mark of the Romanian Constitutional Identity*. *Romanian Journal of Comparative Law*. 2022, Vol. 13, No. 2, s. 331–410.

³² Bod 33. PREUSS, O. *Lid versus (rumunský) Ústavní soud*. *Jurisprudence*. 2025, č. 1, s. 2.

vovať garanta týchto práv a preto popieranie, respektíve narušovanie týchto zásad je prejavom odmietnutia samotnej ústavy a konštitucionalizmu, respektíve právneho štátu.³³

Výsledkom tohto postupu ústavného súdu bolo vytvorenie novej podmienky kandidatúry, ktorú nepozná ani rumunská ústava ani volebný zákon.³⁴ Podmienky pre kandidatúru boli rozšírené o formálne a vecné, pričom druhá kategória bola ďalej rozdelená na „všeobecné“ a „osobitné“.³⁵ Všeobecné podmienky sú definované ako lojalita voči Ústave a jej axiológii podľa článku 1 (3): demokracia, právny štát, ľudská dôstojnosť atď.³⁶

V tejto situácii je možné hodnotiť postup rumunského ústavného súdu ako mimoriadne aktívny a je nutné konštatovať, že článok 146 rumunskej ústavy interpretoval veľmi extenzívne.³⁷ Postup rumunského ústavného súdu označujú viacerí autori ako situáciu spadajúcu pod rámec tzv. militantnej demokracie.³⁸

1.3 Dopady rozhodnutia(i) rumunského ústavného súdu

V tejto súvislosti je nutné zdôrazniť, že rozhodnutie rumunského ústavného súdu zo 4 decembra 2024 je možné vnímať aj v kontexte úvah, či môžu konať ústavné orgány mimo explicitného legislatívneho rámce v prípade tzv. ústavnej núdze. Dienstbier uvádza dve základné podmienky pre ústavnú núdzu a to prvú ak v objektívnej realite nastali také skutkové okolnosti, ktorých všeobecnú, určitú, ale zároveň situačno-špecifickú normatívnu úpravu ústavné zákony výslovne neobsahujú a druhú podmienku, ktorá spočíva totiž na všeobecne akceptovateľnom zaujatí stanoviska o nevyhnutnosti (nutnosti) prijatia normatívneho riešenia na podklade existujúcej ústavy.³⁹

Je možné vysloviť úvahu, že zo strany rumunského ústavného súdu prišlo k naplneniu týchto podmienok a preto vydal rozhodnutie o anulovaní prvého kola prezidentských volieb aj napriek skutočnosti, že nemal explicitnú oporu v ústavnom texte pre tento krok. Z pohľadu ústavného súdu nebolo možné iným spôsobom prikrčiť k realizácii svojej kompetencie ako v zmysle čl. 146 rumunskej ústavy nakoľko sa už (minimálne podľa svojho subjektívneho uváženia) nachádzal v ústavnej núdzi. Toto je podložené skutočnosťou, že samotný rumunský ústavný súd potvrdil svojim prvým rozhodnutím výsledok prvého kola.

³³ Body 36–37. Ibidem.

³⁴ Ibidem.

³⁵ IANCU, B. *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*, s. 14, supra note 30.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Pre diskusiu či už nešlo o konanie o konanie *ultra vires* pozri aj MERCESCU, A. The Romanian Constitutional Court doing “militant democracy” (twice and more to come). *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe* [online]. 2025, roč. 33, č. 1, 251–261. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/25739638.2025.2482401>.

³⁸ IANCU, B. *Militant Democracy and Rule of Law in Three Paradoxes: The Annulment of the Romanian Presidential Elections*; PREUSS, O. Lid versus (rumunský) Ústavný súd, s. 1; CORNEA, R. *Romanian Militant Democracy in Action: Shielding Democracy from Subversion and Annuling the Elections*. MERCESCU, A. *The Romanian Constitutional Court doing “militant democracy” (twice and more to come)*, s. 251–261. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/25739638.2025.2482401>; IANCU, B. *Romanian Militant Democracy and the Time Machine*. *VerfBlog* [online]. 13. 3. 2025. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/romanian-militant-democracy-and-the-time-machine/>; K diskusii o militantnej demokracii pozri aj MATUŠKA, P. Koncept militantnej demokracie. In: *COMENIUS časopis* [online]. 20. 7. 2017. Dostupné z: <https://comenius.casopis.flaw.uniba.sk/2017/07/20/koncept-militantnej-demokracie/>. PUŠKÁROVÁ, E. Teoretické východiská konceptu militantnej demokracie. *Právny obzor*. 2016, roč. 99, č. 4, s. 331–352.

³⁹ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 101–102.

V neposlednom rade je potrebné uviesť, že anulovanie volebného procesu prvého kola prezidentských volieb viedlo k predĺženiu funkčného obdobia dovtedajšieho prezidenta nad obvyklé päťročné obdobie, ktoré končilo 21. decembra 2024 t. j. do okamihu kým novozvolený prezident nezložil sľub.⁴⁰ Rumunský ústavný súd uviedol: „Vzhľadom na zložitosť a trvanie volebných príprav potrebných po vynešení tohto rozhodnutia súd dospel k závere o uplatniteľnosti ustanovení článku 83 ods. 2 ústavy, podľa ktorého prezident Rumunska vykonáva svoje funkčné obdobie, kým novozvolený prezident nezloží prísahu.“⁴¹ Samotné rozhodnutie ústavného súdu predĺžiť mandát prezidentovi nemalo explicitnú oporu v ústavnom texte nakoľko ten pozná len dva dôvody pre predĺženie mandátu prezidenta a to prostredníctvom zákona v prípade vojny alebo katastrofy. Toto rozhodnutie je samo o sebe kontroverzné nakoľko rumunský ústavný systém obsahuje možnosti aby funkcia prezidenta bola dočasne vykonávaná predsedom senátu⁴² – čo sa napokon aj stalo, keďže rumunský prezident Iohannis napokon abdikoval 10 februára 2025 t. j. deň predtým, ako sa malo hlasovať o jeho impeachmente v súvislosti s predĺžením jeho mandátu do mája 2025.⁴³

Georgescu sa po anulovaní výsledku volieb taktiež obrátil na Európsky súd pre ľudské práva, avšak ten zamietol jeho sťažnosť.⁴⁴ Georgescu nemohol kandidovať v opakovaných voľbách a to na základe rozhodnutia ústredného volebného úradu, ktorý 5. marca 2025 zamietol Georgescuovu registráciu ako kandidáta na májové prezidentské voľby.⁴⁵ Vo svojom rozhodnutí sa úrad odvolával na predchádzajúce rozhodnutie kedy zakázal kandidovať kandidátke Diana Șoșoacă⁴⁶ a aj vyššie citované rozhodnutie o anulovaní výsledku

⁴⁰ SELEJAN-GUTAN, B. The Second Round that Wasn't: Why The Romanian Constitutional Court Annulled the Presidential Elections. In: *VerfBlog* [online]. 12. 7. 2024. Dostupné z: <https://verfassungsblog.de/the-second-round-that-wasnt/>.

⁴¹ Ide o rozhodnutie č. 32 rumunského ústavného súdu zo 6. decembra 2024, ktorým bolo zrušené prvé kolo prezidentských volieb konaných 24. novembra 2024. Bod 22.

⁴² Rumunský ústavný súd v utorok 11. februára rozhodol, že úrad prezidenta Rumunska sa uvoľní 12. februára po rezignácii Klausu-Wernera Iohannisa. V rozhodnutí súdu sa uvádza, že uvoľnenie prezidentského úradu predstavuje dôvod na dočasné vedenie prezidentského úradu s účinnosťou od 12. februára 2025. V dôsledku rezignácie prevzal dočasný prezidentský úrad predseda Senátu Ilie Bolojan. Rozhodnutie prijal Ústavný súd jednomyselne. Podľa Ústavy má dočasný prezident určité obmedzenia svojich právomocí. Zastupuje rumunský štát na domácej aj medzinárodnej úrovni, vyhlasuje zákony a môže požiadať o ich opätovné preskúmanie, môže predkladať zákony Ústavnému súdu na preskúmanie, môže adresovať správy parlamentu, vyhlásiť výnimočný stav so súhlasom parlamentu, vymenúva a odvoláva ministra na návrh premiéra, koná ako najvyšší veliteľ ozbrojených síl a môže sa zúčastňovať zasadnutí vlády. Nemôže však rozpustiť parlament, iniciovať referendum ani sa obracať na parlament s politickými otázkami.

⁴³ PHILLIPS, A. – THORPE, N. Romania president resigns after impeachment pressure over cancelled vote. In: *BBC.com* [online]. 10. 2. 2025. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/articles/c3w805xjg1xo>.

⁴⁴ Súd vyhlásil sťažnosť vo veci Călin Georgescu proti Rumunku za nepripustnú. Súd rozhodol, že vzhľadom na ústavnú štruktúru Rumunska neexistuje žiadny náznak toho, že by právomoci prezidenta Rumunska boli také, že by túto funkciu robili súčasťou zákonodarného zboru žalovaného štátu v zmysle článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru, ktorý zaručuje právo na slobodné voľby. Preto sťažnosť vznesenú v tejto súvislosti zamietol. Ešte pred rozhodnutím v merite ESLP odmietol dňa 21. januára 2025 vydať v tejto veci predbežné opatrenia, ako o to požiadal Georgescu. *Călin Georgescu v. Romania* (application no. 37327/24) rozhodnutie zo dňa 06.03.2025.

⁴⁵ Ústredný volebný úrad sa pri každých voľbách nanovo vytvára a skladá sa z 5 sudcov Najvyššieho súdu a kasačného súdu, predsedu a viceprezidenta Stáleho volebného orgánu a maximálne 10 členov politických strán (tentoraz 7). CORNEA, R. *Romanian Militant Democracy in Action: Shielding Democracy from Subversion and Annuling the Elections*, supra note 29.

⁴⁶ Kandidátka bola taktiež odmietnutá aj pri registrácii na prezidentské voľby v roku 2025. Rozhodnutie bolo použité na zdôraznenie požiadavky na oprávnenosť obrana demokracie. Kandidát musí súdu preukázať nielen splnenie formálnych predpokladov (35 rokov, žiadne trestné odsúdenia, 200 000 podporných podpisov atď.), ale aj dodržiavanie ústavných hodnôt zakotvených v článku 1 (3) ústavy, hodnôt odrážaných v právnych systémoch „veľkej európskej rodiny“. IANCU, B. *Romanian Militant Democracy and the Time Machine*.

prvého kola.⁴⁷ Toto rozhodnutie nepovolí kandidatúru Georgescuovi potvrdil aj rumunský ústavný súd.⁴⁸ V máji 2025 sa uskutočnilo druhé kolo opakovaných prezidentských volieb v ktorých zvíťazil Nicușor Dan, ktorý získal 53,6% a porazil Georgea Simiona.⁴⁹

V ďalšej časti sa zameriame na slovenské ústavné princípy, ktoré by bolo kľúčové pri posudzovaní analogickej situácie v podmienkach slovenského ústavného práva.

2. Slovenské ústavnoprávne reálie anulovania volieb

Slovenská republika nemá zatiaľ priamu skúsenosť so zrušením volieb konajúcich sa na celoštátnej úrovni.⁵⁰ Úspešné boli sťažnosti iba v prípade volieb do samosprávy.^{51, 52} Pre účely tohto článku nie je podstatné rozlišovanie medzi prezidentskými a parlamentnými voľbami, ale skôr zameranie sa na ich spoločné črty t. j. ide o celoštátne voľby s jedným volebným obvodom. V prípade prezidentských volieb je odlišujúci znak možné konanie druhého kola, avšak z pohľadu ústavnoprávnych aspektov ako je priamosť, tajnosť, rovnosť a všeobecnosť nejde o aspekt, ktorý by znemožňoval analógiu.

Obdobne ako v prípade Rumunska je možné hovoriť o dvoch rovinách ochrany volieb a to v rovine zákonnej a ústavnoprávnej.⁵³ Toto dvojúrovňové zabezpečenie volieb sa pre-
mieta aj do zákonného ustanovenia a to konkrétne § 156 zákona 314/2018 o ústavnom súde, ktorý zakotvuje *„Účelom konania vo volebných veciach je napraviť prípadnú neústavnosť alebo nezákonnosť napadnutých volieb, a tým zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl.“*⁵⁴

⁴⁷ Vzhľadom na jeho podvodné správanie v zrušených voľbách v roku 2024, kde deklaroval 0 lei ako svoj rozpočet na kam-
paň, čo viedlo k závažnému znehodnoteniu volieb, úrad zistil, že Georgescu porušil svoju povinnosť brániť demokraciu.
Georgescuovo odvolanie na Ústavný súd bolo zamietnuté rozhodnutím č. 7 z 11. marca 2025.

⁴⁸ Na záver je možné ako *obiter dictum* uviesť, že Georgescu ohlásil ukončenie politickej kariéry a stiahnutie sa z politiky.
GIORDANO, E. Anti-NATO Romanian ultranationalist Călin Georgescu retires from politics. In: *Politico* [online]. 27. 5.
2025. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/pro-russian-calin-georgescu-steps-down-from-romanian-politics-ultra-nationalist/>. Rumunská prokuratúra v 16 septembra 2025 obžalovala bývalého pravcového prezidentského kandidáta
Calina Georgescua zo šiestich bodov obžaloby vrátane spoluúčasti na podkopávaní ústavného poriadku, šírenia neprav-
divých informácií a založenia antisemitskej organizácie. Generálny prokurátor Alex Florenta na tlačovej konferencii
povedal, že Georgescu bol tiež „beneficientom z ruských hybridných vojnových akcií“, ktoré zahŕňali kybernetické úto-
ky na kľúčové inštitúcie, dezinformačné kampane a agresívnu propagáciu na sociálnych sieťach, pričom väčšina z nich
bola vytvorená pomocou umelej inteligencie. Dostupné z: <https://balkaninsight.com/2025/09/16/romania-indicts-right-wing-former-presidential-candidate-calin-georgescu/>.

⁴⁹ DIACONESCU, A. – BARABAS, P. – BREZAR, A. Romania's pro-West candidate Nicușor Dan wins presidential election in
dramatic comeback. *Euronews* [online]. 18. 5. 2025. Dostupné z: <https://www.euronews.com/my-europe/2025/05/18/nicusor-dan-leading-in-romania-crucial-presidential-elections-exit-polls-project>.

⁵⁰ Rozhodnutia zrušiť výsledok volieb bolo opakovane prijaté na úrovni komunálnych volieb. Z nedávnych rozhodnutí pozri
napr. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, 14Svp/2/2023 zo dňa 20 júna 2023.

⁵¹ Bližšie pozri aj OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II*. Bratislava: Wolters Kluwer,
2022, s. 490–491.

⁵² V prípade Českej republiky pozri aj FERFECKÝ, J. – SCHEUER, J. – ŠÍP, J. Volby do obecných zastupiteľstiev 2018 – analý-
za volební judikatury krajských súdů. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2020, č. 1, s. 71–94. Dostupné z: <https://doi.org/10.5817/CPVP2020-1-5>. Dostupné tiež z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/12592>.

⁵³ V rámci posudzovania zákonnosti volieb ÚS SR neposudzuje súlad volebného procesu len s volebnými zákonmi *par excellence*, za ktoré možno označiť volebný kódex a zákon o volebnej kampani, ale aj súlad so všetkými ostatnými
zákonmi týkajúcimi sa volieb. Porovnaj OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V. Volebné právo a súdny prie-
skum volieb v Českej republike a Slovenskej republike, s. 371. Navštívené cez DOMIN, M. Mal by Ústavný súd zasahovať
do výsledkov volieb aj po neprimerane dlhej dobe? Legalita vs. právna istota. In: *Bratislavské právnické fórum 2020. Princíp právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2020, s. 123. Dostupné z: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/BPF/2020/ZBORNI_K_BPF_U_STAVKO_2020_-final.pdf.

⁵⁴ Úst. § 156 zákona o ústavnom súde.

Postavenie slovenského ústavného súdu vo volebných veciach je do značnej miery obdobné ako v prípade rumunského ústavného súdu. Právomoc ústavného súdu vo volebných veciach je determinovaná čl. 129 ods. 2 ústavy „*Ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do Európskeho parlamentu.*“⁵⁵ Ústavný súd rozhoduje vo volebných veciach v pléne.⁵⁶ Kompetenciu Ústavného súdu vo volebných veciach je nutné vnímať v spojení s čl. 30, ktorý zakotvuje aktívne a pasívne volebné právo. Podľa § 163 zákona o ústavnom súde Ústavný súd môže

- a) vyhlásiť voľby za neplatné,
- b) zrušiť napadnutý výsledok volieb,
- c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,
- d) návrhu na začatie konania nevyhovieť.

Ústavný súd sám označuje svoju judikatúru v oblasti možnosti zrušenia volieb za ustálenú, čo napokon skonštatoval aj v rozhodnutí PL. 11/2020: „*Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 82/07) právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 163 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb. Každé porušenie volebného zákona nevyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb. Ústavný súd každý prípad posudzuje materiálne, prihliada pritom na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi. Neplatnosť volieb môže spôsobiť len také porušenie volebného zákona, ktoré už spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (PL. ÚS 62/07, PL. ÚS 20/2011, PL. ÚS 6/2015).*“

Slovenská právna úprava v spojení s judikatúrou teda pozná podmienky pre anulovanie volieb. Ústavný súd pripustil aj zrušenie volieb v tzv. prípravnej fáze volieb t. j. pred vykonaním samotného hlasovania a sčítania odovzdaných hlasov.⁵⁷ V rozhodnutí PL. ÚS 50/1999 uviedol:

„[...] *potom vyplýva záver, že ústavný súd by mal skúmať ústavné a zákonné predpoklady konkrétnych volieb odo dňa vyhlásenia tohto rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky do oficiálneho vyhlásenia výsledku volieb. Skúma sa ústavnosť a zákonnosť prípravnej fázy volieb (do otvorenia volebných miestností), ako aj splnenie podmienok ústavnosti a zákonnosti samotných volieb (napr. tajnosť hlasovania, všeobecnosť, rovnosť a priamosť volebného práva a pod.). Porušenie ústavnosti a zákonnosti v prípravnej fáze volieb môže mať za následok iba vyhlásenie volieb za neplatné (§ 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde). Naproti tomu vo fáze samotných volieb porušenie ústavnosti a zákonnosti môže mať za následok tak vyhlásenie volieb za neplatné, ako aj zrušenie výsledku volieb podľa § 63*

⁵⁵ Toto ustanovenie sa novelizovalo prijatím ústavného zákona 422/2020. Vytvorením Najvyššieho správneho súdu sa preniesla časť volebnej agendy v oblasti volieb do orgánov územnej samosprávy z ústavného súdu na novovytvorený Najvyšší správny súd. Pozri aj čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy.

⁵⁶ Čl. 131 ods. 1 Ústavy.

⁵⁷ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.*, s. 491, supra note 51.

ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde. V prípade, keď boli zistené také závažné ústavné, resp. zákonné nedostatky, ktoré nie je možné kvantifikovať z hľadiska správnosti výsledku, prichádza do úvahy záver o neplatnosti volieb.“

Zrušenie volieb v dôsledku závažných pochybení v tzv. prípravnej fáze nie je obdobné so zrušením výsledku volieb. Vyhlásenie volieb za neplatné je spojené s potrebou vyhlásiť nové voľby.^{58, 59} Ústavný súd v predmetnom judikáte PL. ÚS 50/1999 taktiež zdôraznil: „Právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb.“

Sumarizujúc vyššie uvedené je možné konštatovať, že judikatúra ústavného súdu pripúšťa anulovanie volieb, respektíve vyhlásiť voľby za neplatné aj z dôvodov, ktoré sa odohrajú výlučne pred samotným hlasovaním.

V ďalšej časti sa zmeriame jednotlivito na viaceré ústavnoprávne aspekty nachádzajúce sa v rozhodnutí rumunského ústavného súdu a podrobíme analýze relevantné rozhodnutia ústavného súdu a legislatívu.

3. Aspekty vyhlásenia volieb za neplatné v podmienkach Slovenskej republiky

Rozhodnutie rumunského ústavného súdu otvorilo viaceré otázky ohľadom možnosti „inšpirácie“ sa inými ústavnými súdmi naprieč Európskou úniou. V tejto časti sa zameriame na analýzu jednotlivých prvkov rozhodnutia a otázku, či by bolo možné aby obdobné rozhodnutie vydal slovenský ústavný súd.

3.1 Predĺženie volebného obdobia prezidenta

V prípade rozhodnutia rumunského ústavného súdu prišlo nielen k anulovaniu volebného výsledku, ale aj k predĺženiu funkčného obdobia prezidenta a to až do mája 2025. Ako bolo uvedené vyššie, rumunská ústava explicitne takúto možnosť nepripúšťa nakoľko ustanovuje možnosť predĺženia iba „v prípade vojny alebo katastrofy“.⁶⁰

Pre účely nasledujúcej časti nie je smerodajný fakt, že v prípade Rumunska ide o polo-prezidentský systém, zatiaľ čo Slovenská republika má parlamentnú formu vlády.⁶¹ V prípade Slovenska existuje jediná výnimka explicitne pripúšťajúca predĺženie volebného obdobia. Táto výnimka je obsiahnutá v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, ktorý predstavuje realizáciu blanketových noriem Ústavy.⁶²

Ústavný zákon č. 227/2002 o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu (predpokladá možnosť nevyhlásenia a tým aj nekonania)

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ V prípade zrušenia výsledku volieb stále existuje možnosť pre ústavný súd postupovať v zmysle § 163 písm. c) t. j. „zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený“.

⁶⁰ Čl. 83 (3) Funkčné obdobie prezidenta Rumunska možno zákonom predĺžiť v prípade vojny alebo katastrofy.

⁶¹ K postaveniu prezidenta pozri aj GIBA, M. Vplyv priamej voľby na ústavné postavenie prezidenta republiky na Slovensku. In: *AUC Iuridica*. 2011, č. 4, s. 101–113.

⁶² Ide o čl. 51 ods. 2 a o čl. 102 ods. 3 Ústavy.

volieb do Národnej rady a volieb prezidenta v čase vojny alebo vojnového stavu, t. j. v čase krízových situácií spojených s napadnutím alebo možnosťou napadnutia Slovenskej republiky zo strany cudzej moci.⁶³ Dôsledkom využitia uvedenej možnosti by bolo predĺženie volebného obdobia, ktoré by sa následne skončilo až v deň zloženia sľubu novozvolených poslancov alebo prezidenta, ktorí by boli zvolení vo voľbách konaných po skončení vojny alebo vojnového stavu.⁶⁴

Obdobne ako v prípade rumunskej legislatívy aj slovenská legislatíva nehovorí o predĺžení mandátu v prípade vyhlásenia volieb za neplatné. V prípade možného anulovania prezidentských volieb je možné vysloviť úvahu, že by ústavný súd nemohol predĺžiť funkčné obdobie prezidenta vzhľadom na dikciu čl. 105 Ústavy ods. 1.⁶⁵

V prípade parlamentu je však situácie zložitejšia, nakoľko ústavný text neobsahuje analógickú formuláciu ako v prípade postavenia prezidenta. NR SR nie je ako taká zastupiteľná nakoľko je to jediný zákonodarný a ústavodarný orgán. Opäť existuje špecifická situácia a inštitút Parlamentnej rady zakotvenej v ústavnom zákone o bezpečnosti štátu, avšak jej fungovanie je prísne naviazané na existenciu vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Parlamentná rada má obmedzené kompetencie a zodpovedá sa NR SR. Ústavný zákon o bezpečnosti štátu je však nutné vnímať ako špecifický nástroj, ktorý reguluje krízové situácie v štáte a preto je dôležitá existencia presných normatívnych ustanovení.

V nadväznosti na vyššie uvedeného je nutné uviesť, že z pohľadu ústavnoprávneho nie je normatívne zakotvené či existuje možnosť predĺženia funkčného obdobia NR SR bez aplikácie ústavného zákona o bezpečnosti štátu.⁶⁶

Akékoľvek predlžovanie mandátu je nutné vnímať mimoriadne opatrne pretože ústavný súd tým vchádza na špecifické teritórium. Je zrejmé, že snaha o predĺženie funkčného obdobia má zabrániť ústavnej kríze, avšak je nevyhnutné aby ústavný súd svoje prípadné rozhodnutie nielen právne, ale aj celospoločensky ustál. V opačnom prípade môže prepuknúť ústavná kríza v oveľa väčšej intenzite. Ako dôkaz môže slúžiť aj vývoj v Rumunsku kde rumunský prezident Iohannis napokon abdikoval deň pred hroziacim impeachmentom zo strany parlamentu dňa 10 februára 2025. Napriek rozhodnutiu ústavného súdu, že má zotrvať vo funkcii prezidenta opoziční poslanci hrozili impeachmentom z dôvodu,

⁶³ Pozri aj čl. 2 ods. 3 a čl. 3 ods. 3.

⁶⁴ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 409.

⁶⁵ Čl. 105 ods. 1 „Ak nie je prezident zvolený alebo ak sa funkcia prezidenta uvoľní a ešte nie je zvolený nový prezident, alebo ak bol zvolený nový prezident, ale ešte nezložil sľub, alebo ak prezident nemôže svoju funkciu vykonávať pre závažné dôvody, oprávnenia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. a), b), c), n) a o) prechádzajú na vládu Slovenskej republiky. Vláda môže v tom čase poveriť svojho predsedu vykonávaním niektorých právomocí prezidenta. Na predsedu vlády prechádza v tom čase hlavné velenie ozbrojených síl. Oprávnenia prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. d), g), h), l), m), s) a t) prechádzajú v tom čase na predsedu Národnej rady Slovenskej republiky.“

⁶⁶ Situáciu kedy by Slovenská republika nemala fungujúcu NR SR je možné dať do komparácie s Rakúskom kde čl. 29 ods. 3 Ústavy zakotvuje: „Po rozpustení podľa odseku 2, ako aj po uplynutí obdobia, na ktoré bola národná rada zvolená, trvá legislatívne obdobie do dňa, kedy sa zide novozvolená národná rada.“ Obdobne ustanovenie je možné nájsť v Slovenskej ústave, ktorá zakotvuje v čl. 81: „Funkčné obdobie predchádzajúceho Národného zhromaždenia sa končí prvým zasadnutím nového Národného zhromaždenia, ktoré zvolá prezident republiky najneskôr do 20 dní po zvolení.“ alebo v prípade Talianska čl. 61 Ústavy „Kým nezačne rokovať nový parlament, tak pokračuje v rokovaní predchádzajúci.“ Tento aspekt je ešte možné zvýrazniť v kontexte právnej úpravy prvej Československej republiky. Vtedajší § 54 ods. 1 Ústavné listiny 1920 ustanovoval: „V dobé od rozpustění některé sněmovny neb od uplynutí jejího volebního období až do opětného sejití sněmoven, dále po dobu, po kterou zasedání jejich jest odročeno neb ukončeno, činí neodkladná opatření, i když by k nim jinak bylo třeba zákona, a koná dozor na moc vládní a výkonnou 24členný výbor, do něhož zvolí ze sebe 16 členů a tolikéž náhradníků sněmovna poslanecká a 8 členů a tolikéž náhradníků senát vždy na jeden rok. Náhradník se volí pro určitého člena.“

že jeho predĺžené funkčné obdobie je nezákonné, pretože ústava vyžaduje, aby prezident-ské obdobie bolo možné predĺžiť iba v prípade „vojny“ alebo „katastrofy“.

3.2 Konanie ústavného súdu *ex officio*

V prípade rumunského ústavného súdu boli kľúčové dve rozhodnutia. Zatiaľ čo prvé bolo iniciované neúspešnými kandidátmi a potvrdilo výsledok volieb tak druhé, z 6 decembra 2024 bolo vydané bez sťažnosti t. j. *ex officio*. Slovenský Ústavný súd nemá explicitnú právomoc rozhodovať vo volebných veciach *ex officio* pretože § 157 zákona o konaní pred ústavným súdom takúto možnosť nepripúšťa.⁶⁷

Ako už bolo uvedené vyššie tak v prípade Rumunska taktiež absentuje možnosť rozhodnúť *ex officio*, avšak rumunský ústavný súd si kompetenciu osvojil na základe širokého kompetenčného ustanovenia čl. 146 písm. f) podľa ktorého „ústavný súd zabezpečí dodržanie postupu pri voľbe prezidenta Rumunska a potvrdí výsledky hlasovania“.

V prípade slovenskej ústavno-právnej úpravy je v rámci komparácie identifikovať podobné znenie v čl. 129 ods. 2 kde sa uvádza „Ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do Európskeho parlamentu.“

Slovenský ústavný súd rozhoduje vo volebných veciach iba na návrh a dôkazné bremeno znáša sťažovateľ, čo potvrdil aj ústavný súd v rozhodnutí PL. ÚS 5/03 „Ústavný súd už judikoval, že je to predovšetkým sťažovateľ, ktorý v konaní o zákonnosti volieb znáša dôkazné bremeno v tom zmysle, že musí nezákonnosť volieb nielen namietat, ale svoje tvrdenie aj doložiť exaktnými dôkazmi (pozri napr. PL. ÚS 17/94)“.

Podľa stanoviska Benátskej komisie vo všeobecnosti možno povedať, že rozhodnutie vo volebných veciach je viazané na podanie iného subjektu t. j. nie je priznaná kompetencia konať *ex officio*.⁶⁸ Benátska komisia vo svojej *Report on the cancellation of election results* z roku 2009 uviedla, že vo väčšine krajín sú súdne orgány zapojené do osvedčovania alebo rušenia výsledkov volieb len na základe sťažností alebo odvolaní.⁶⁹ Napríklad rakúsky ústavný súd a nemecký ústavný súd konajú vo volebných záležitostiach len na základe žiadosti.⁷⁰

Problematický aspekt rozhodovania *ex officio* v prípade volebných vecí je zrejmý na prvý pohľad nakoľko zdrojom moci je ľud a ten ju vykonáva prostredníctvom volených

⁶⁷ Ust. § 157 Procesná legitímácia na podanie návrhu na začatie konania.

- (1) Návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 2 ústavy o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta môžu podať:
 - a) kandidát na funkciu prezidenta, ktorý nebol zvolený, ak získal aspoň 5 % platných hlasov,
 - b) skupina najmenej 15-tich poslancov národnej rady, ktorá podala platný návrh na kandidáta na funkciu prezidenta,
 - c) generálny prokurátor,
 - d) petičný výbor zastupujúci skupinu občanov, ktorá podala platný návrh na kandidáta na funkciu prezidenta.
- (2) Návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 2 ústavy o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady a do Európskeho parlamentu môže podať politická strana alebo politické hnutie alebo ich koalícia, ktoré podali platnú kandidátnu listinu podľa osobitných predpisov.

⁶⁸ *European Commission for Democracy through Law. Venice Commission*. 27. 1. 2025, s. 7–9. supra note 4.

⁶⁹ *Report on the cancellation of election results* adopted by the Council for Democratic Elections at its 31st meeting (Venice, 10 December 2009) and by the Venice Commission at its 81st plenary session (Venice, 11–12 December 2009), s. 7. Dostupné z: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)054-e).

⁷⁰ Ibidem.

zástupcov. V prípade priznania právomoci konania *ex officio* by mal ústavný súd významnú moc nad inými zložkami moci nakoľko by mohol anulovať voľby z vlastnej úvahy čím by v konečnom dôsledku dokázal znemožniť fungovanie konania volieb v pravidelných obdobiach, tak ako to predpokladá aj ústava. Rozhodnutie o anulovaní je imanentne späté aj s otázkou vykonávania mandátu do uskutočnenia nových volieb.

V neposlednom rade treba zdôrazniť, že konanie *ex officio* v sebe obsahuje nový aspekt rozhodovacej činnosti vo volebných veciach z pohľadu ústavného súdu. V súčasnosti legislatíva vyžaduje podanie návrhu od subjektu s aktívnou legitímáciou, avšak v prípade konania *ex officio* sa postavenie ústavného súdu posúva do inej roviny. Zatiaľ čo podľa súčasne platnej legislatívy musí dostať návrh na konane čiže vystupuje ako arbiter v spore, tak v prípade priznania kompetencie *ex officio* sa jeho úloha modifikuje nakoľko môže sám iniciovať konanie aj rozhodnúť. Postavenie ústavného súdu sa môže meniť aj v prípade otázky dôkazného bremena, nakoľko podľa súčasne platnej legislatívy je to práve na aktívne legitimovanom subjekte aby ustál dôkazné bremeno.⁷¹ V prípade konania *ex officio* je tento aspekt nahradený úvahou ústavného súdu aké dôkazy si zabezpečí pre svoje rozhodovanie. Bez striktného legislatívneho limitu sa môže pozícia ústavného súdu významne, dokonca až neúmerne posilniť.

3.3 Dôvody anulovania

V prípade Rumunska sa spomínali v princípe tri základné dôvody a to konkrétne:

- i. manipuláciu voličov a skresľovanie rovnakých príležitostí pre volebných konkurentov,
- ii. netransparentným využívaním digitálnych technológií a umelej inteligencie (AI) vo volebnej kampani v rozpore s volebnou legislatívou,
- iii. ako aj prostredníctvom financovania volebnej kampane z nedeklarovaných zdrojov.

Nad rámec vyššie uvedeného je potrebné uviesť, že kľúčový aspekt bol taktiež zasahovanie cudzieho štátu do volebného procesu. Hoci rozhodnutie explicitne nespomína takýto vonkajší vplyv, je založené na informáciách od rumunských spravodajských služieb vrátane zahraničnej spravodajskej služby a obsahuje odkaz na suverenitu Rumunska.⁷² Podľa medializovaných informácií odtajnené spravodajské správy odhalili značné zahraničné zasahovanie do predvolebnej kampane.⁷³

Slovenská republika nemá v doterajšej histórii skúsenosť, kedy by ústavný súd musel riešiť zahraničné zasahovanie do volebného procesu. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že akékoľvek obdobné tvrdenie musí byť podložené dostatočnými a vierohodnými dôkazmi. V opačnom prípade by existuje hrozba, že „nepohodlný“ výsledok volieb môže byť pod tlakom vyhlásenia neplatnosti pre politické ambície jednotlivých aktérov podieľajúcich sa na voľbách.

⁷¹ § 158 zákona 314/2018 písm. d) stanovuje, že návrh na začatie konania musí obsahovať dôvody, pre ktoré napáda neústavnosť alebo nezákonnosť volieb s označením dôkazov.

⁷² European Commission for Democracy through Law. Venice Commission, s. 4, supra note 4.

⁷³ Ibidem.

3.4 Možnosť anulovania volieb⁷⁴

Ústavný súd v doterajšej praxi nevyužil oprávnenie anulovať, respektíve vyhlásiť neplatnosť volieb na celoštátnej úrovni.⁷⁵ Legislatíva túto možnosť pripúšťa a sám ústavný súd sa k tejto možnosti prihlásil vo svojej judikatúre keď skonštatoval: „*Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa však vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (porov. napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99).*“⁷⁶

Taktiež definoval znaky, ktoré musia byť splnené aby prišlo k anulovaniu volieb to konkrétne: „*[...] vo všeobecnosti musia byť splnené tri predpoklady, aby bolo možné vyhovieť volebnej sťažnosti:*

1. *protizákonnosť, t. j. porušenie zákonov týkajúcich sa volieb,*
2. *vzťah medzi touto protizákonnosťou a neplatnosťou volieb alebo voľby kandidáta a*
3. *intenzita protizákonnosti, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.*“⁷⁷

V prípade prvej podmienky je zrejmé, že je nevyhnutné definovať, ktoré zákony boli porušené, ale aj definovať závažnosť, respektíve intenzitu ich porušenia. Pri druhej podmienke je zrejmé, musí existovať *kauzálny nexus* medzi protizákonným alebo protiústavným konaním a predmetnými voľbami.

Pre účely tohto článku je nevyhnutné dôsledne analyzovať poslednú podmienku a to konkrétne aspekt či je volebný výsledok prejavom „vôle voličov“. Vôľa voličov sa musí realizovať nielen po formálnej stránke, t. j. správne vedenie volebných zoznamov, zabezpečenie priebehu hlasovania, ale aj po materiálnej stránke tak ako to definuje čl. 31 ústavy. Slobodná súťaž politických strán, respektíve ich predstaviteľov je garantovaná ústavou. Ide taktiež o pozitívny záväzok štátu zabezpečiť aby bola politická súťaž v zákonných a ústavných medziach.

Ústavný súd skonštatoval, že: „*Základným interpretačným pravidlom na zákony, ktoré bližšie upravujú výkon všetkých politických práv, je čl. 31 Ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a uplatňovanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Ustanovenie čl. 31*

⁷⁴ Anulovanie volieb sa nevyhýba ani iným krajinám v Európe. Ako príklad je možné uviesť Nemecko a voľby v Berlíne v roku 2021, ktoré anuloval Berlínsky ústavný súd. Pozri aj BUZIN, A. Y. Berlin Constitutional Court's Decision to Annul Regional and Local Election Results. *Electoral Politics* [online]. 2023, No. 1 (9). Dostupné z: https://electoralpolitics.org/en/articles/freshen-konstitutsionnogo-suda-goroda-berlin-ob-otmene-regionalnykh-i-mestnykh-vyborov/?utm_source=chatgpt.com. V Rakúsku Ústavný súd (Verfassungsgerichtshof) zrušil druhé kolo prezidentských volieb v roku 2016 z dôvodu procesných nezrovnalostí (konkrétne nesprávneho spracovania hlasov zaslaných poštou). Hoci neexistovali žiadne dôkazy o podvode, ktoré by mohli ovplyvniť výsledok, súd rozhodol, že aj možnosť vplyvu postačuje na odôvodnenie zrušenia. V prípade Islandu ide o nedávne rozhodnutie Islandského Najvyššieho súdu z roku 2010 kedy anuloval voľby do ústavodarného zhromaždenia. Najvyšší súd vo svojom rozhodnutí z 25. januára 2011 zistil, že voľby do Ústavodarného zhromaždenia, ktoré sa čiastočne konali s odkazom na pravidlá zákona o parlamentných voľbách, boli ovplyvnené viacerými chybami a výsledky volieb vyhlásil za neplatné.

⁷⁵ V prípade územnej samosprávy je možné uviesť príklad volieb starostu obce Ložín (okres Michalovce) v roku 2006, ktoré ÚS SR napokon vyhlásil za neplatné práve z dôvodu, že došlo k závažnému porušeniu pravidiel volebnej kampane. Pre podrobnosti pozri nález ÚS SR zo 6. februára 2008, sp. zn. PL. ÚS 18/97 alebo DOMIN, M. *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2019, s. 32.

⁷⁶ PL. ÚS 68/2014.

⁷⁷ Ibidem, bod. 99.

*Ústavy má priamu spojitost so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje a predurčuje spôsob formovania politických síl v demokratickej spoločnosti.*⁷⁸

Ako uvádza Preuss tak obdobná situácia je aj v Českej republike, kde súd formuloval nasledujúce kritériá „(1.) nezákonnosť, tzn. porušenie niektorých ustanovení volebných volebných zákonů, (2.) existenci vztahu (souvislosti) mezi touto nezákonností a volebním výsledkem a (3.) zásadní intenzitu této nezákonnosti, která ve svých důsledcích musí přinejmenším výrazně volební výsledek zpochybňovat, tj. odůvodňovat závěr, že by volby dopadly odlišně, pokud by nedošlo ke zjištění nezákonnosti.“^{79, 80}

Rozhodnutie ústavného súdu o vyhlásení volieb za neplatné a nariadenie konaní nových volieb musí byť čo najpodrobnejšie vyargumentované, aby sa predišlo do najvyššej možnej miery podozreniu zo zneužitia daného inštitútu zo strany ústavného súdu. Pre zabránenie možného zneužitia tejto kompetencie je možné vysloviť názor, že je potrebné upraviť legislatívu, ktorá by nastavila jednotlivé kritériá pre rozhodnutie ústavného súdu v predmetnej veci. Inými slovami, rumunský ústavný súd si osvojil túto kompetenciu na základe extenzívneho výkladu článku ústavy, ktorý ho oprávňoval dohliadať na ústavnosť volieb. Ako už bolo vyššie uvedené, tak kompetenciu konať *ex officio* nemal priznanú právny normami, avšak si ju osvojil v záujme dodržiavania ústavy.

Z pohľadu ústavného práva prichádza k mimoriadne senzitivnej situácii kedy je moc ľudu vyjadrená prostredníctvom volieb pod hrozbou regulovania zo strany ústavného súdu. Na druhej strane je nevyhnutné podčiarknuť, že kompetencia chrániť ústavnosť a zákonnosť volieb bola ústavodarcom priznaná ústavnému súdu, a to z dôvodu, aby bol chránený demokratický charakter štátu vyjadrený prostredníctvom volieb, ktoré spĺňajú všetky atribúty. Je možné vysloviť myšlienku, že pravdepodobne najlepším riešením je úprava legislatívy pre presnejšie vymedzenie možnosti anulovania volieb zo strany ústavného súdu.⁸¹ Pripustenie príliš širokej kompetencie v prípade možnosti vyhlásenia volieb za neplatné, respektíve anulovania vyvolalo určité obavy aj zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva ako ich indikoval v rozhodnutí *Mugemangango v. Belgium*.⁸²

Z pohľadu vyhlásenia volieb za neplatné je taktiež nevyhnutné upriamiť pozornosť na časový aspekt. Podľa súčasne platnej legislatívy má ústavný súd v zmysle § 162 zákona o Ústavnom súde o každom návrhu na začatie konania o ústavnosti a zákonnosti volieb, vrátane návrhu týkajúceho sa prezidentských volieb, rozhodnúť do 90 dní od doručenia návrhu, avšak zákon s nedodrzaním tejto lehoty výslovne nespája žiadnu sankciu.⁸³ Časový aspekt musí byť taktiež upravený zo strany zákonodarcu, pretože v opačnom prípade

⁷⁸ PL. ÚS 82/07 navštívené cez OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.*, s. 431, supra note 64.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

⁸⁰ PREUSS, O. *Lid versus (rumunský) Ústavní soud*, s. 2, supra note 32.

⁸¹ Obdobné stanovisko zastáva aj Benátska komisia: „Benátska komisia odporúča najmä posilnenie legislatívy týkajúcej sa prípadov čiastočného alebo úplného zrušenia výsledkov volieb a zdôrazňuje kľúčovú úlohu volebného sudcu v tomto smere, ako aj iných prostriedkov nápravy po volebných podvodoch alebo nesprávnych postupoch.“ *Report on election dispute resolution approved by the Council for Democratic Elections at its 68th meeting (online, 15 June 2020) and adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session (online, 8–9 October 2020)*, bod 139.

⁸² Súd rozhodol, že voľná úvaha orgánu prijímajúceho rozhodnutia vo volebných záležitostiach nemôže byť nadmerná; musí byť dostatočne presne ohraničené ustanoveniami vnútroštátneho práva. *Mugemangango v. Belgium*, application no. 310/15, bod 109.

⁸³ K otázke časového aspektu rozhodovania pozri DOMIN, M. *Mal by ústavný súd zasahovať do výsledkov volieb aj po neprimerane dlhej dobe? Legalita vs. Právna istota*, s. 120–132.

sa neúmerne zvyšuje konflikt s princípmi právnej istoty a legality. Z pohľadu princípov právneho štátu je žiadúce, aby bolo rozhodovanie vo volebných veciach viazané striktnou časovou lehotou. V tejto súvislosti je možné poukázať na právne poriadky iných štátov, kedy niektoré neumožňujú vyhlásenie neplatnosti volieb po prevzatí volenej funkcie.⁸⁴

V ďalšej časti sa zameriame na otázku, či existuje potreba chrániť voľby pred vonkajším zasahovaním môže viesť k definovaniu nového aspektu volieb a najmä na vzťah s materiálным jadrom ústavy.

4. Existuje implicitný piaty aspekt volieb?

Materiálne jadro ústavy bolo v slovenských⁸⁵ ústavnoprávnych podmienkach potvrdené rozhodnutím PL. ÚS 21/2014,⁸⁶ v ktorom ústavný súd okrem iného uviedol, že „*Materiálne jadro ústavy demokratický a právny štát chráni.*“⁸⁷ Taktiež ústavný súd definoval, že nakoľko ide o implicitné materiálne jadro tak z povahy „*vyplýva nevyhnutnosť vyvodit materiálne jadro pomocou výkladu. Tento postup je náročnejší, lebo sa spája s pozvoľným identifikovaním tých ústavných noriem, ktoré náležia k implicitnému materiálnemu jadr.*“⁸⁸ Ústavný súd v predmetom náleze explicitne ustanovil, „*že princípy demokratického a právneho štátu [...] tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky a ako kľúčové (ústavné) konštitutívne hodnoty sú nedotknuteľné.*“⁸⁹ Ústavný súd v odkaze na svoju predchádzajúcu judikatúru definoval jednotlivé ústavné princípy, ktoré vo svojej doterajšej judikatúre zahrnul pod pojem „*princípy demokratického a právneho štátu.*“⁹⁰

Účelom ochrany, aká sa poskytuje ústave prostredníctvom jej implicitného materiálneho jadra, je ochrana základných princípov, na ktorých stojí a existuje moderný európsky štát.⁹¹

Medzi základné princípy právneho, demokratického štátu je možné označiť aj konanie slobodných volieb, ktoré spĺňajú nielen atribúty všeobecnosti, priamosti, rovnosti aj tajnosti, ale aj ich konanie bez ovplyvňovania zo zahraničia.⁹²

Cieľom volieb je získanie mandátu pre politika, respektíve politickú stranu aby napĺňala a realizovala svoj program. Tento postulát však nie je absolútny a jeho limity sa prejavujú napr. povinnosťou zložením sľubu a to či už v prípade zvolených poslancov alebo prezidenta. Rozhodnutie rumunského súdu otvorilo novú kapitolu v súvislosti s garantovaním

⁸⁴ Medzi krajiny, ktoré nepripúšťajú zrušenie výsledkov po nástupe kandidáta do úradu sa zaraďuje napr., Bosna a Hercegovina, Fínsko, Lichtenštajnsko, Moldavsko, Holandsko alebo Portugalsko. To isté platí v Estónsku, Maďarsku, Rumunsku a Švajčiarsku, kde sa súdne spory musia uzavrieť pred nástupom do úradu. *Report on the Cancellation of Election Results adopted by the Council for Democratic Elections at its 31st meeting (Venice, 10 December 2009)*, bod. 75.

⁸⁵ Impulzom na širšiu diskusiu bol Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. 27/2009. Pozri aj OROSZ, L. Materiálne jadro slovenskej ústavy (môže ústavný súd preskúmavať súlad ústavných zákonov s ústavou?). In: DOMAŇSKÁ, A. (ed.). *Zagadnienia prawa konstytucyjnego: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Krzysztofowi Skotnickiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*. T. 2. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2023, s. 523–537.

⁸⁶ PL. ÚS 21/2014.

⁸⁷ Ibidem, bod 63.

⁸⁸ Ibidem, bod 93.

⁸⁹ Ibidem, bod 95.

⁹⁰ Ústavný súd tam zaradil napr. princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu, respektíve princíp demokracie; princíp (demokratickej) legitimacy, princíp slobody, princíp rovnosti.

⁹¹ Ibidem.

⁹² V prípade nemožnosti zabezpečiť riadne konanie slobodných volieb je možné hovoriť o stave *ústavnej núdze*. K tomu pozri aj MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 523 an.

ústavnosti volieb. Slovenský ústavný text definuje v čl. 30 odsek 3 voľby ako všeobecné, priame, rovné a tajné.^{93, 94}

Tieto aspekty boli bezpochyby splnené aj v prípade predmetného prvého kola rumunských prezidentských volieb. Na tomto mieste je možné vysloviť úvahu, či neexistuje aj piaty element volieb, a to ich „suverenita a nezávislosť“ od vonkajšej moci. Tento koncept je možné odvodiť z materiálneho jadra ústavy v spojení s článkom 1 odsek 1 ústavy, ktorý definuje Slovenskú republiku ako zvrchovaný demokratický štát.

5. Suverenita volieb ako piaty znak volieb

Je imanentným znakom suverenity štátu zorganizovať voľby bez zasahovania vonkajších aktérov do ich priebehu. Na to, aby mohli byť voľby považované za slobodné, musia byť bez vonkajších vplyvov, v opačnom prípade je porušená suverenita štátu a ide o zasahovanie do jeho vnútorných vecí. Pozitívny záväzok štátu zabezpečiť realizovanie volieb v súlade s článkom 30 je imanentne spätý s povinnosťou zakotvenou v čl. 31. Nie je možné akceptovať reštriktívny výklad volieb a volebného práva zameraný primárne na priebeh volieb vo volebný deň a sčítanie hlasovacích lístkov. Naopak volebný deň predstavuje vyvrcholenie volebného procesu ako takého a preto je potrebné zabezpečiť ústavnosť a zákonnosť celého volebného procesu.

Cieľom volieb je vyjadrenie slobodného názoru voličov a je prejavom suverenity štátu zabezpečiť aby voliči mohli slobodne vyjadriť svoj politický názor. V tejto súvislosti je nutné uviesť, že zasahovanie do volieb je bezpochyby možné označiť za zasahovanie do suverenity štátu. V zmysle vyššie uvedeného je nutné rozšíriť atribút volieb o ich nezávislosť na vonkajšej moci.⁹⁵ Tento princíp je možné nájsť v materiálnom jadre ústavy nakoľko manipulovanie informáciami znemožňuje legitímnu volebnú súťaž tak ako je definovaná v čl. 31 a v konečnom dôsledku aj výkon samotného volebného práva podľa čl. 30.⁹⁶ Cieľom volieb je zistiť skutočnú vôľu hlasujúceho a tak, ako nie je možné akceptovať voľbu pod nátlakom alebo vydieraním, je nutné odmietnuť aj voľby, ktoré nespínajú ústavné kritéria.

Ako príklad je možné uviesť hypotetickú situáciu, kedy je poslanec NR SR vystavený vydieraniu, aby v tajnom hlasovaní hlasoval určitým spôsobom. V tejto situácii prichádza nielen k spáchaniu trestného činu vydierania podľa trestného zákona, ale aj k spochybneniu voľby ako takej ak napríklad hlasovanie dopadlo v pomere 76 ku 74. Tak ako nie je vyššie uvedený príklad ústavne akceptovaný, tak taktiež je nevyhnutné, aby pozitívny záväzok štátu zakotvený v čl. 31 „[...] umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti“ bol v praxi dodržaný.

⁹³ Pri voľbách do parlamentu ústavný text v čl. 74 explicitne ustanovuje, „že poslanci sú volení vo všeobecných, rovných, priamych voľbách s tajným hlasovaním podľa zásad pomerného zastúpenia“.

⁹⁴ Obdobnú formuláciu má aj Listina základných práv a slobôd v čl. 21.

(1) Občané majú právo podieľať sa na správe verejných vecí priamo alebo svobodnou voľbou svých zástupců.

(2) Volby se musí konat ve lhůtách nepřesahujících pravidelná volební období stanovená zákonem.

(3) Volební právo je všeobecné a rovné a vykonává se tajným hlasováním. Podmínky výkonu volebního práva stanoví zákon.

(4) Občané mají za rovných podmínek přístup k voleným a jiným veřejným funkcím.

⁹⁵ Cieľom článku je zasahovanie do volieb zo zahraničia ako ohrozenie slobodných volieb a suverenity štátu. Z tohto dôvodu sa článok nezameriava na analýzu vnútorného zasahovania, respektíve manipuláciu vnútornými aktérmi.

⁹⁶ Pre prepojenie čl. 31 na iné články ústavy pozri aj odlišné stanovisko Eduarda Báranya, k rozhodnutiu PL. ÚS 5/03.

Judikatúra ústavného súdu ohľadom čl. 31 v minulosti smerovala k rovnosti súťaže medzi jednotlivými subjektami ako napr. rovnosť prístupu k elektronickému médiu.⁹⁷

„Základným interpretačným pravidlom pre zákony, ktoré bližšie upravujú výkon politických práv, je čl. 31 ústavy. Podľa tohto ustanovenia zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Toto ustanovenie ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl nachádzajúca výraz predovšetkým vo voľbách je základným predpokladom fungovania demokratického štátu.“⁹⁸

V súčasnosti je potrebné uviesť, že slobodná politická súťaž musí byť v ústavnoprávnej rovine definovaná aj ako povinnosť zabezpečiť poskytovanie komplexných a pravdivých informácií. V tejto súvislosti je samozrejme nevyhnutné konať v princípoch testu proporcionality a predchádzajúcej judikatúry ústavného súdu. Inými slovami, nie každé „nepravdivé“ tvrdenie v politickej kampani má za cieľ spochybniť legitimitu a legalitu volieb.⁹⁹ V tomto prípade je nevyhnutné poukázať na intenzitu protizákonnosti, ktorá musí dosiahnuť tak silnú úroveň, že už spochybňuje výsledky volieb, a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.¹⁰⁰ Samotné poskytnutie nepravdivej informácie voličom samo o sebe nesmie viesť k neplatnosti volieb ako takých.¹⁰¹

Zasahovanie do volebného procesu zo zahraničia môže mať rôzne podoby, ako napr. nezákonné financovanie jedného z aktérov volebného procesu,^{102, 103} šírenie nepravdivých, respektíve falošných správ s cieľom manipulácie verejnej mienky, alebo ovplyvňovanie verejných činiteľov zodpovedných za voľby.¹⁰⁴

Obavu z ovplyvňovania voličov prostredníctvom skreslených informácií riešil aj Európskeho súdu pre ľudské práva v prípade *Animal Defenders International v the United Kingdom*,¹⁰⁵ kde uviedol: „Súd je preto povinný vyvážiť na jednej strane právo sťažujúcej sa

⁹⁷ Pozri aj rozhodnutie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 35/03.

⁹⁸ PL. ÚS 51/2018.

⁹⁹ Ak ide o nezrovnalosti menšieho alebo len formálneho charakteru, môže zrušenie volebného výsledku zasiahnuť do práva na slobodné voľby v článku 3 Protokolu č. 1 EDLP, *Riza a iní proti Bulharsku*, č. 48555/10 a 48377/10, 13. 10. 2015. Body 174–176. Navštívené cez *European Commission for Democracy through Law, Venice Commission*, 27. 1. 2025, s. 1, supra note 4.

¹⁰⁰ Porovnaj s PL. ÚS 68/2014 bod. 99.

¹⁰¹ Obdobné stanovisko zaujal aj ESLP v prípade *Sarukhanyan v. Arménsko* kde zdôvodnil, že nepravdivé vyhlásenie sťažovateľa (pokiaľ ide o technické aspekty jeho majetkového stavu) by malo pre voličov pravdepodobne „menší význam“.

¹⁰² Benátska komisia požaduje, aby prostriedky na kampaň a ich podrobnosti boli uvedené na osobitne vedených účtoch. V prípade výrazných odchýlok od normy alebo pri prekročení zákonom stanovených výdavkových stropov musia byť voľby anulované. *Code of Good Practice in electoral matters. Guidelines, explanatory report and interpretative declarations*. Venice Commission Council of Europe Strasbourg, s. 41. Dostupné z: https://www.venice.coe.int/Images/Site%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf.

¹⁰³ Pre diskusiu k regulovaniu volebných kampaní pozri aj ŘÍHA, M. Právo křičet: K oprávnění státu zasahovat do volební soutěže v judikatuře soudů, *Právník*. 2016, roč. 155, č. 10, s. 885–894.

¹⁰⁴ Pri podrobnejšej úvahe kde je deliaca čiara medzi zasahovaním do volieb zo zahraničia a iba vyjadrenie určitého názoru je nevyhnutné pristupovať jednotlivo a v súlade s princípom proporcionality. Samotné vyjadrenie podpory kandidátovi nie je možné označiť ako zasahovanie do suverenity volieb, avšak skryté financovanie je možné bezpochyby označiť za narušenie. Obdobne je možné postaviť aj k vytváraniu cieľených falošných správ. V tejto situácii je však nutné každú jednu situáciu vyhodnotiť jednotlivo a vo vzájomnej súvislosti.

¹⁰⁵ *Animal Defenders International v the United Kingdom* (App. No. 48876/08).

*mimovládnej organizácie šíriť informácie a myšlienky všeobecného záujmu, ktoré má verejnosť právo dostávať, a na druhej strane vôľu úradov chrániť demokratickú diskusiu a proces pred narušením mocnými finančnými skupinami s výhodným prístupom k vplyvným médiám. Súd uznáva, že takéto skupiny by mohli získať konkurenčné výhody v oblasti platennej reklamy, a tým obmedziť slobodnú a pluralitnú diskusiu, ktorej konečným garantom zostáva štát.*¹⁰⁶

V tejto súvislosti je zjavné, že existuje pozitívny záväzok štátu zabezpečiť rovnováhu medzi jednotlivými názormi, a to v záujme, aby mali občania právo rozhodnúť sa na základe poskytnutých informácií. Pozitívny záväzok štátu zabezpečiť slobodné voľby, t. j. v tomto kontexte bez cudzieho zasahovania, je taktiež zakotvené v článku 3 protokolu č. 1, Európskeho dohovoru o ľudských právach¹⁰⁷ a je „rozhodujúce pre vytvorenie a udržanie základov efektívnej a zmysluplnej demokracie riadenej právnym štátom“.¹⁰⁸

Ovplyvňovanie volieb nie je predmetom diskusie len v Európe,¹⁰⁹ ale aj napr. v USA, kde sa dajú základy legislatívy proti zahraničnému zasahovaniu do volieb nájsť už v roku 1938.¹¹⁰ Táto otázka však neprestáva byť v USA aktuálna, keďže prednedávnom bola predstavená legislatívna iniciatíva „The Secure Elections Act 2023“.¹¹¹ Predmetná navrhovaná právna norma explicitne ustanovuje, že je potrebné, aby voľby boli „bezpečné“, a je nevyhnutné chrániť voľby pred potenciálnym „zasahovaním“.¹¹²

Zasahovanie do volieb musí dosiahnuť vysokú mieru intenzity a musí existovať *kauzálny nexus* medzi zasahovaním a výsledkom.¹¹³ V nadväznosti na vyššie uvedené je

¹⁰⁶ Ibidem, bod 112, navštívené cez Third-Party Intervention by European Information Society Institute. Dostupné z: <https://husovec.eu/wp-content/uploads/2023/03/ECTHR-Ben-Bradshaw.pdf>.

¹⁰⁷ K histórii negociácie predmetného článku 3 pozri aj ROBLED, A. R. The construction of the right to free elections by the European Court of Human Rights. *Cambridge International Law Journal*. 2018, Vol. 7, No. 2, s. 225–240.

¹⁰⁸ *Orlovskaya Iskra v Russia* App no 42911/08 (ECTHR, 21 February 2017) bod. 110.

¹⁰⁹ Z obavy pred zahraničným ovplyvňovaním volieb sa napr. Grónsko rozhodlo novelizovať volebnú legislatívu v skrátenom legislatívnom konaní.

¹¹⁰ Ide o tri federálne zákony a to konkrétne the Foreign Agents Registration Act, the Federal Election Campaign Act and the Bipartisan Campaign Reform Act. Všetky sú konsolidované v the United States Code. Zákon explicitne zakazuje cudzím štátnym príslušníkom (okrem osôb s trvalým pobytom) prispievať alebo darovať na voľby. Toto obmedzenie bolo predmetom súdneho konania pred District of Columbia (federálny súd) vo veci *Bluman v. FEC*. V tomto prípade boli žalobcami Benjamin Bluman a Asenath Steiman cudzinci, ktorí žili a pracovali v USA na dočasné víza. Chceli darovať peniaze kandidátom vo voľbách a napadli ústavnosť zákona, ktorý im predmetné konanie zakazuje. Súd citoval dlhú históriu judikatúry Najvyššieho súdu, že zahraniční občania môžu byť vylúčení z určitých aktivít, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou demokratickej samosprávy v Spojených štátoch. V stanovisku bolo uvedených niekoľko príkladov aktivít, z ktorých môžu byť zahraniční občania vylúčení: hlasovanie, pôsobenie ako porotcovia, práca ako policajní alebo probační úradníci a vyučovanie na verejných školách. Pozri napr. *Cabell v. Chavez-Salido*, 454 U.S. 432 (1982); *Ambach v. Norwick*, 441 U.S. 68 (1979); *Foley v. Connelie*, 435 U.S. 291 (1978). „Podľa týchto precedensov federálny zákon, o ktorý ide v tomto prípade, ľahko prechádza ústavnou kontrolou,“ uviedol súd. Rozsudok potvrdil aj Najvyšší súd USA. Pozri aj MARKENSON, A. What's at Stake?: *Bluman v. Federal Election Commission and the Incompatibility of the Stake-Based Immigration Plenary Power and Freedom of Speech*. *Northwestern University Law Review*. 2015, Vol. 109, No. 1, s. 209 alebo dostupné z: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/bluman-v-fec/>.

¹¹¹ Legislatíva nie je schválená t. j. ani platná a účinná.

¹¹² (1) Slobodné, spravodlivé a bezpečné voľby sú nevyhnutné pre prosperitu demokracie v Spojených štátoch a na celom svete. (2) Právo voliť je kľúčovým aspektom amerického občianstva a musí byť chránené pred akýmkoľvek potenciálnym zasahovaním, zneužívaním a podvodom. (1) Free, fair, and secure elections are necessary to the prosperity of democracy in the United States and around the world. (2) The right to vote is a crucial aspect of American citizenship and must be protected from any potential interference, abuse, and fraud. Dostupné z: <https://www.congress.gov/bills/118th-congress/house-bill/154/text>.

¹¹³ Pozri aj SHATTOCK, E. Electoral Dysfunction: Romania's Election Annulment, Disinformation, and ECHR Positive Obligations to Combat Election Irregularities. *EJIL Talk* [online]. 6. 1. 2025. Dostupné z: <https://www.ejiltalk.org/electoral-dysfunction-romania-s-election-annulment-disinformation-and-echr-positive-obligations-to-combat-election-irregularities/>.

potrebné uviesť, že ústavnoprávne otázky legitimacy a legality volieb budú v dohľadnej dobe s vysokou pravdepodobnosťou naďalej pribúdať. Ako príklad je možné uviesť konanie *Ben Bradshaw and others v United Kingdom*,¹¹⁴ ktoré je v súčasnosti prejednávané pred Európskym súdom pre ľudské práva.¹¹⁵ Merito sporu je sťažnosť poslancov britského parlamentu voči vláde Spojeného kráľovstva vyšetriť obvinenia zo zasahovania do volebného systému Spojeného kráľovstva alebo mať zavedený legislatívny a politický rámec, ktorý identifikuje a chráni pred zasahovaním do volebného systému Spojeného kráľovstva. Poslanci žiadajú aby súd potvrdil, že Spojené kráľovstvo porušuje pozitívne záväzky podľa článku 3 protokolu 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach, ktorý zabezpečuje právo na slobodné a spravodlivé voľby.¹¹⁶

V nadväznosti na vyššie uvedené je síce možné vysloviť úvahu, že za určitých okolností by mohol aj slovenský ústavný súd konať *ex officio* a anulovať výsledok volieb, avšak táto hypotéza musí byť vyslovená s veľkým otáznikom.¹¹⁷ Ústavný súd doteraz neindikoval v žiadnom rozhodnutí tendenciu extenzívneho výkladu čl. 124 ústavy prostredníctvom, ktorého by si osvojil kompetenciu rozhodnúť *ex officio*. Z tohto titulu nie je pravdepodobné, že by sa touto cestou vybral, avšak nie je to možné úplne vylúčiť, a to aj v kontexte rozhodnutia PL 8/2022, v ktorom uviedol: „Výhrada ústavného súdu spočíva v tom, že jeho osobitné postavenie ako nezávislého ochrancu ústavnosti podľa čl. 124 ústavy by mohlo generovať ochranu materiálneho jadra ústavy v prípade extrémneho zásahu doň. Za takýto zásah možno považovať narušenie materiálneho jadra ústavy s intenzitou meniacou charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu (porovnaj PL. ÚS 21/2014, body 63 a 64 alebo PL. ÚS 7/2021, bod 114). Článok 2 ods. 2 ústavy, obmedzujúci štátny orgán pri jeho konaní ústavným základom, ústavnými medzami a zákonným rozsahom a spôsobom, by mal v takom kritickom momente pre ústavný súd iné dimenzie, než pre ostatné orgány aplikácie práva. „Ústavným základom“ je v tomto zmysle ustanovenie čl. 124 ústavy, ktoré primárne kreuje postavenie a právomoc ústavného súdu. „Ústavnou medzou“ je pre ústavný súd v popísanom prípade povinnosť zabrániť prekročeniu medzí ústavného základu, teda „vyliatiu sa z brehov“ demokratického a právneho štátu.“¹¹⁸

Záver

Rozhodnutie rumunského ústavného súdu anulovať prvé kolo prezidentských volieb otvára viaceré ústavnoprávne otázky, ktorým bude čeliť s vysokou pravdepodobnosťou

¹¹⁴ *Ben Bradshaw and Others against the United Kingdom* (Application no. 15653/22). Rozhodnutie bolo vydané 22 júla 2025. Súd sťažnosť zamietol, avšak skonštatoval, že štáty musia vykonávať aktívne opatrenia keď čelia dôkazom o ohrození ich demokratických procesov, a majú značnú voľnosť pri výbere spôsobu, akým sa takýmto hrozbám postaví.

¹¹⁵ V rámci tohto konania bolo bola predložená Third-Party Intervention by European Information Society Institute, Dostupné z: <https://husovec.eu/wp-content/uploads/2023/03/ECTHR-Ben-Bradshaw.pdf>.

¹¹⁶ Pozri aj <https://www.leighday.co.uk/news/news/2023-news/mps-landmark-legal-action-against-uk-government-over-russian-interference-proceeds-in-european-court-of-human-rights/>.

¹¹⁷ Ak je cieľom ochrana ústavnosti je možné citovať názor profesora Orosza, ktorý sa vyjadril pri otázke materiálneho jadra ústavy „Ústavný súd môže a musí vystúpiť na ochranu Ústavy a to nielen v prípade, ak k tomu nemá výslovne zverenú rozhodovaciu právomoc, ale aj vtedy, keď mu jej výkon ústavodarný orgán explicitne zakázal.“ OROSZ, L. Justičná novela Ústavy Slovenskej republiky (solídne zábery – rozpačité závery). In: OROSZ, L. – GRABOWSKA, S. – MAJERČÁK, T. (ed.). *Úvahy o zmenách v ústavnej úprave súdnej moci a ich dopady na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky – IX. ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2021, s. 79–97.

¹¹⁸ PL. ÚS 8/2022. Pozri aj PL 21/2014 body 85–89.

v budúcnosti aj Slovenská republika. Cieľom príspevku bola nielen analýza predmetného rozsudku zo 6 decembra 2024, ale najmä ústavnoprávna úvaha, či by bolo možné čakať obdobné rozhodnutie aj v podmienkach Slovenskej republiky. Judikatúra ústavného súdu vo volebných veciach sa zameriavala najmä na voľby do územnej samosprávy, avšak definovala aj základné princípy a podmienky pre možné vyhlásenie volieb za neplatné a nariadenie ich opakovania.

Anulovanie výsledku volieb je mimoriadne senzitívnou ústavnoprávnou otázkou, nakoľko na seba narážajú princípy suverenity ľudu a právo zvoliť si svojich zástupcov v pravidelných intervaloch stanovených ústavným textom. Ústavný súd možným anulovaním volieb vstupuje do špecifickej oblasti, nakoľko jeho rozhodnutie definuje a kreje nový právny stav.

Nároky kladené na odôvodnenie akéhokoľvek rozhodnutia o vyhlásení neplatnosti volieb konaných na celoštátnej úrovni musia byť čo najvyššie možné. Iba v takom scenári je možné vyhnúť sa ústavnoprávnej kríze kedy vôľa ľudu, ktorý je zdrojom moci v zmysle čl. 2 ústavy, nebude priamo rešpektovaná pre konflikt s materiálnym jadrom ústavy. Organizovanie volieb predstavuje pozitívny záväzok štátu a príslušné orgány musia zabezpečiť, aby výsledkom volieb bolo reflektovanie slobodnej vôle voličov. Cieľom článku bolo tak tiež zdefinovať nový aspekt volieb, ich suverenitu, a to prostredníctvom povinnosti štátu zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl. Otázka zasahovania cudzích subjektov, a to či už štátnych, alebo neštátnych, bude v budúcnosti aktuálnejšia, a to najmä v kontexte rozvoja umelej inteligencie a rozširujúcej sa skupiny voličov čerpajúcich informácie z online zdrojov.¹¹⁹

¹¹⁹ V roku 2022 dostávalo správy zo sociálnych médií 56 % Španielov, 71 % Grékov, 47 % Talianov a 55 % Poliakov. Čísla sú ešte vyššie, ak vezmeme do úvahy, že celkovo získavajú správy z online zdrojov (79 %, 90 %, 75 % a 80 %). *Digital News Report 2022*. V prípade USA napr. väčšina dospelých v USA (86 %) tvrdí, že aspoň niekedy dostáva správy zo smartfónu, počítača alebo tabletu, vrátane 57 %, ktorí tvrdia, že tak často. Tieto čísla sú takmer totožné s podielom, ktorý dostal správy z digitálnych zariadení v roku 2023. Dostupné z: <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/news-platform-fact-sheet/>.

Rozlišení mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením výkonu rodičovské odpovědnosti

Veronika Kissová*

Abstrakt: Ustanovení § 870 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, nově zavádí rozlišení mezi dvěma opatřeními, jimiž může soud zasáhnout do rodičovské odpovědnosti, a to omezením rodičovské odpovědnosti a omezením výkonu rodičovské odpovědnosti. Cílem příspěvku je nalézt opodstatnění pro toto rozlišení, které je z pohledu historického v rámci české právní úpravy raritou. Předkládaný příspěvek nabízí kritický rozbor argumentů, které lze k rozlišení těchto opatření nalézt v současné komentářové literatuře a judikatuře Nejvyššího soudu. S ohledem na aspekty, kterým je v doktríně a judikatuře věnována pozornost, je článek rozdělen na několik částí. Nejprve je věnována pozornost povaze (preventivní a sankční) porovnávaných opatření, následně se příspěvek zabývá s tím souvisejícími předpoklady pro jejich uplatnění. Na to navazuje analýza důsledků porovnávaných opatření co do podoby zásahu do rodičovské odpovědnosti a následné možnosti obnovy (výkonu) rodičovské odpovědnosti. S ohledem na koncepci právní úpravy zásahů do rodičovské odpovědnosti se však dosavadní argumenty pro rozlišení porovnávaných opatření a jejich zařazení do hierarchie opatření zasahujících do rodičovské odpovědnosti, jak jej zavedla judikatura Nejvyššího soudu, jeví nepřesvědčivými.

Klíčová slova: rodičovská odpovědnost, zájem dítěte, omezení rodičovské odpovědnosti, právo na rodinný život, práva a povinnosti rodiče

Úvod

Podle § 870 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „o. z.“), ve znění pozdějších předpisů, nevykonává-li rodič svoji rodičovskou odpovědnost řádně a vyžaduje-li to zájem dítěte, soud jeho rodičovskou odpovědnost omezí, nebo omezí její výkon, a zároveň stanoví rozsah tohoto omezení.

Citované ustanovení výslovně rozlišuje mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením výkonu rodičovské odpovědnosti. Zákon však k jejich rozlišení neuvádí žádné podrobnosti. Toto ustanovení tak přináší řadu otázek, které doposud nebyly v doktríně ani soudní praxi vyřešeny. Zkoumané ustanovení je přitom raritou jak z hlediska historického – v rámci českého právního řádu – tak, zdá se, i z hlediska mezinárodního, jelikož z přehledových zpráv CEFL¹ k rodičovské odpovědnosti se nepodává, že by některý ze států, které zprávu poskytly, obdobně jako § 870 o. z., rozlišoval mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením jejího výkonu.

Článek v první části zkoumá historický vývoj institutu omezení rodičovské (z)odpovědnosti² a omezení jejího výkonu. Následně zkoumá současný stav poznání doktríny

* Mgr. Bc. Veronika Kissová, doktorandka, katedra občanského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity; asistentka soudce, Nejvyšší soud České republiky. E-mail: 468333@mail.muni.cz.

¹ Dostupné z: <https://ceflonline.net/parental-responsibility-reports-by-jurisdiction/>.

² Zákon o rodině používal termín rodičovská zodpovědnost, který byl do zákona o rodině zaveden novelizací provedenou zákonem č. 91/1998 Sb.

k § 870 o. z. a v návaznosti na to i judikaturu Nejvyššího soudu týkající se tohoto ustanovení.³ Hypotézou, kterou článek ověřuje, je zařazení omezení výkonu rodičovské odpovědnosti do posloupnosti opatření zasahujících do rodičovské odpovědnosti, seřazených podle intenzity zásahu, mezi pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti a omezení rodičovské odpovědnosti, jak stanovil Nejvyšší soud. Tato intenzita zásahu (respektive její rozlišení v případě omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu) je následně ověřována v rámci několika výzkumných otázek, a sice otázky povahy (preventivní a sankční) porovnáváných opatření, předpokladů a důsledků jejich uplatnění. V poslední části článek zkoumá podmínky obnovení (výkonu) rodičovské odpovědnosti a případné rozdíly v návaznosti na uplatnění porovnáváných opatření.

1. Vývoj institutu omezení rodičovské odpovědnosti

Předcházející právní úprava mezi omezením rodičovské zodpovědnosti a omezením výkonu rodičovské zodpovědnosti nerozlišovala. Podle § 44 odst. 2 zákona č. 94/1963 Sb., zákona o rodině (dále jen „zákon o rodině“), ve znění pozdějších předpisů, platilo, že *„nevykonává-li rodič řádně povinnosti vyplývající z rodičovské zodpovědnosti a vyžaduje-li to zájem dítěte, soud jeho rodičovskou zodpovědnost omezí; přitom vždy konkrétně vymezí rozsah práv a povinností, na které se omezení vztahuje“*.

Komentářová literatura k tomuto ustanovení však uváděla, že *„rozhodnutí o omezení rodičovské zodpovědnosti zbavuje rodiče oprávnění vykonávat některá práva a povinnosti vyplývající z jeho rodičovské zodpovědnosti“*.⁴ Již z tohoto výkladu je patrné, že za předcházející právní úpravy, ačkoli zákon upravoval pouze „omezení rodičovské zodpovědnosti“, bylo důsledkem soudního rozhodnutí omezení, respektive znemožnění výkonu některého práva či povinnosti spadající do rodičovské zodpovědnosti. Toto pojetí nás pak přivádí k otázkám ohledně rozlišení, jež zavádí současná právní úprava v § 870 o. z. Nejasným zůstává zejména rozdíl mezi důsledkem soudního rozhodnutí o omezení rodičovské odpovědnosti a o omezení výkonu rodičovské odpovědnosti.

Co se týče legislativního procesu, věcný záměr občanského zákoníku z roku 2000 (s úpravami po projednání v odborných komisích a v Legislativní radě vlády) pod bodem 3.2.3.5.2. uváděl, že *„se ve své koncepci zásadně nezmění řešení problematiky odnětí povinností a práv rodičů vůči dítěti (resp. zbavení rodičů povinností a práv), omezení výkonu povinností a práv rodičů vůči dítěti a ponechání povinností a práv rodičů vůči dítěti v klidu. Budou však mnohem jasněji formulovány důvody pro každý takový zásah s tím, že všechny tyto instituty bude možné použít rovněž pouze v dílčím směru (a tudíž i pro dílčí oblast bude ustanoven opatrovník, resp. poručník)“*.⁵ Obdobně jako v předcházející právní úpravě zákona o rodině se tak hovoří pouze o jednom opatření omezení rodičovské odpovědnosti, jehož důsledkem je omezení výkonu práv a povinností rodiče vůči dítěti.

³ Co se týče metodologie výzkumu judikatury, byla zkoumána rozhodnutí Nejvyššího soudu citující § 870 o. z. v období 10 let, a sice od účinnosti tohoto zákona do konce roku 2024.

⁴ HRUŠÁKOVÁ, M. § 44 [Pozastavení výkonu, omezení a zbavení rodičovské zodpovědnosti]. In: HRUŠÁKOVÁ, M. a kol. *Zákon o rodině / Zákon o registrovaném partnerství*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 171.

⁵ MS ČR. *Věcný záměr občanského zákoníku* [online]. 2000, s. 46 [cit. 2025-02-20]. Dostupné z: http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/vecny_zamer_OZ_2000.pdf.

Rozlišení mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením jejího výkonu však následně zahrnovala již první verze návrhu občanského zákoníku z roku 2005.⁶ Avšak důvodová zpráva k samotné změně přinášející nové opatření omezení výkonu rodičovské odpovědnosti neuvádí ničeho. Zdá se tak, že zákonodárce bez jakéhokoli komentáře zakotvil nové opatření, jímž může soud zasáhnout do rodičovské odpovědnosti.

Judikatura Nejvyššího soudu se přitom hlásí k aplikovatelnosti dosavadních judikatorních závěrů i v poměrech právní úpravy účinné po 1. 1. 2014. Uvádí, že „*k důvodům pro zbavení či omezení rodičovské odpovědnosti [...] s ohledem na obsahově podobné vymezení institutu zbavení či omezení rodičovské odpovědnosti se dosud dosažené [...] závěry uplatní i nadále*“.⁷ Uvedené navozuje dojem, že je-li omezení rodičovské odpovědnosti obsahově podobné omezení rodičovské zodpovědnosti podle předcházející právní úpravy, doposud zjištěné poznatky k opatření omezení rodičovské zodpovědnosti podle zákona o rodině se uplatní pro omezení rodičovské odpovědnosti podle občanského zákoníku. Tím však nenacházíme odpověď na to, jaké jsou předpoklady a důsledky omezení výkonu rodičovské odpovědnosti, ani v čem spočívá jeho odlišení od omezení rodičovské odpovědnosti.

2. Hierarchie opatření zasahujících do rodičovské odpovědnosti

Již v úvodu tohoto příspěvku byla zmíněna hierarchie opatření zasahujících do rodičovské odpovědnosti, kterou zavedl ve své rozhodovací praxi Nejvyšší soud. Samotné zařazení porovnávaných opatření do této hierarchie však představuje otázku, která může stát jak na počátku (být východiskem pro rozlišování porovnávaných opatření), tak i na konci (být důsledkem rozdílů mezi porovnávanými opatřeními) této problematiky.

Podíváme-li se na hierarchii zásahů do rodičovské odpovědnosti obecně (v poměrech současné právní úpravy), postupuje „*přes pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti, omezení výkonu rodičovské odpovědnosti, omezení samotné rodičovské odpovědnosti až po nejprísrnější opatření v podobě zbavení rodičovské odpovědnosti*“.⁸

Rozhodující kritérium pro volbu konkrétního opatření pak představuje – za konkrétních okolností každého případu – nalezení rovnováhy mezi ochranou nejlepšího zájmu dítěte a uplatněním principu minimalizace zásahu do práva na rodinný život tak, aby rodinné poměry dítěte byly přijatým opatřením narušeny co nejméně.⁹

Zda se skutečně jedná o opatření s intenzitou zásahu do rodičovské odpovědnosti nacházející se mezi omezením rodičovské odpovědnosti a pozastavením výkonu rodičovské odpovědnosti, však není jasné. Z judikatury Nejvyššího soudu se totiž již nedozvíme, v čem toto „zařazení v rámci hierarchie“ spočívá, respektive jak se liší intenzita zásahu do rodičovské odpovědnosti v případě omezení jejího výkonu oproti jiným opatřením,

⁶ Dostupné z: http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/OZ_verze_2005.pdf.

⁷ Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5461/2015, ze dne 24. 1. 2019, sp. zn. 21 Cdo 2432/2017, ze dne 25. 4. 2019, sp. zn. 21 Cdo 5036/2017, ze dne 24. 11. 2022, sp. zn. 24 Cdo 3173/2022, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2020, sp. zn. 24 Cdo 80/2020.

⁸ K tomu např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. 24 Cdo 3460/2018, ze dne 24. 11. 2022, sp. zn. 24 Cdo 3173/2022, ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022 nebo ze dne 11. 1. 2024, sp. zn. 24 Cdo 1836/2023.

⁹ Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1686/2011, ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022, či ze dne 11. 1. 2024, sp. zn. 24 Cdo 1836/2023.

zejména omezení rodičovské odpovědnosti. Odpověď na tuto otázku se proto snaží nalézt následující kapitoly věnující se rozdílu mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením jejího výkonu.

3. Povaha opatření

Nejvyšší soud kategorizuje zásahy mimo jiné podle jejich povahy (preventivní a sankční), v souvislosti s tím pak hierarchicky řadí opatření podle intenzity zásahu (viz výše). Co se týče souvislosti povahy opatření s intenzitou, jakou do rodičovské odpovědnosti zasahují, podle Nejvyššího soudu se „[j]ednotlivá opatření liší svojí povahou a intenzitou v závislosti na tom, z jakých důvodů na straně rodiče je zásah soudu do rodičovské odpovědnosti realizován. Podle toho, zda tyto důvody mají objektivní nebo subjektivní charakter (uvažováno z hlediska zavinění rodiče), rozlišujeme opatření nesankční (preventivní) povahy a opatření, která mají jak preventivní, tak sankční povahu. Z logiky věci plyne, že objektivní důvody, které nespočívají na vůli rodiče, zpravidla budou znamenat přijetí (mírnějších) nesankčních opatření, zatímco subjektivní důvody budou směřovat k přijetí opatření, která mají povahu preventivní i sankční“.¹⁰ Avšak pohled na to, jaká povaha je jednotlivým opatřením přisuzována, zaznamenal v průběhu let zásadní vývoj.

Podle judikatury Nejvyššího soudu k § 44 zákona o rodině jsou opatření podle části druhé, hlavy druhé zákona o rodině odstupňována hierarchicky, a to na základě jejich povahy – zda mají sankční povahu (omezení či zbavení rodičovské zodpovědnosti), či nesankční povahu (pozastavení rodičovské odpovědnosti). Kromě zájmu dítěte na úpravě již nastolených rodinných vztahů je přitom třeba při výběru konkrétního opatření představujícího zásah do práva na rodinný život zvažovat jeho přiměřenost,¹¹ tedy nalézat adekvátní míru zásahu.

Omezení rodičovské odpovědnosti bylo tudíž považováno za opatření sankční povahy, jež může soud uložit pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 44 odst. 1 a 2 zákona o rodině, a sice „*nevykonávají-li rodiče svá rodičovská práva nebo povinnosti náležitě pro závažnou objektivní překážku*“ nebo „*neplní-li rodiče z důvodů subjektivní povahy svá rodičovská práva nebo povinnosti řádně*“, v obou případech však jen vyžaduje-li to „*zájem společnosti na řádně výchově dětí*“.¹²

Obdobně i důvodová zpráva k občanskému zákoníku označuje opatření upravená v § 870 až 874 o. z. (tedy omezení rodičovské odpovědnosti, omezení jejího výkonu a zbavení rodičovské odpovědnosti) za „tradiční sankční ustanovení“.¹³ Stejně tak činí i Nejvyšší soud v některých svých rozhodnutích.¹⁴ Judikatura Nejvyššího soudu však není v této otázce konzistentní, jelikož se v některých rozhodnutích hovoří také o preventivní povaze (zároveň sankční a zároveň preventivní).¹⁵ Nutno poznamenat, že ačkoli se v po-

¹⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022.

¹¹ Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1686/2011, ze dne 26. 4. 2012, sp. zn. 30 Cdo 3430/2011, ze dne 19. 12. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5461/2015, či ze dne 29. 10. 2020, sp. zn. 24 Cdo 2380/2019.

¹² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 24. 11. 1964, sp. zn. Cz 48/64, či ze dne 20. 8. 1965, sp. zn. 5 Cz 70/65.

¹³ VLÁDA ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. In: *beck-online.cz* [online]. [cit. 2025-02-12]. Dostupné z: *beck-online.cz*.

¹⁴ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2024, sp. zn. 24 Cdo 1836/2023, bod 29.

¹⁵ Viz např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2023, sp. zn. 24 Cdo 1825/2023, ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. 24 Cdo 3460/2018.

sledně citovaných rozhodnutích Nejvyšší soud zabývá současnou právní úpravou, uvádí ve výčtu opatření pouze pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti, její omezení a zbavení. Co se týče povahy těchto opatření, přisuzuje Nejvyšší soud sankční i preventivní povahu omezení rodičovské odpovědnosti, k povaze omezení výkonu rodičovské odpovědnosti se v těchto rozhodnutích výslovně nevyjádřil.

Změnu přinesl rozsudek ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022, v němž se Nejvyšší soud rozlišením mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením výkonu rodičovské odpovědnosti zabýval doposud nejpodrobněji. Podle názoru vysloveného v tomto rozhodnutí mají totiž porovnávaná opatření rozdílnou povahu, a sice „[o]mezení výkonu rodičovské odpovědnosti spočívá v objektivních překážkách a má nesankční povahu, omezení či zbavení rodičovské odpovědnosti je povahy současně preventivní i sankční“.

Povaha omezení rodičovské odpovědnosti je tak podle posledního názoru vysloveného Nejvyšším soudem preventivně-sankční povahy, zatímco omezení výkonu rodičovské odpovědnosti je povahy toliko preventivní. K tomu Nejvyšší soud doplňuje, že se jednotlivá opatření liší svojí povahou v závislosti na tom, zda mají důvody na straně rodiče, pro které je do rodičovské odpovědnosti zasahováno, objektivní nebo subjektivní charakter (z hlediska zavinění tohoto důvodu rodičem).

Tímto názorem Nejvyšší soud přiblížil omezení výkonu rodičovské odpovědnosti na roveň pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti. Pozastavit výkon rodičovské odpovědnosti může soud podle § 869 odst. 1 o. z. „*brání-li rodiči ve výkonu jeho rodičovské odpovědnosti závažná okolnost a lze-li se domnívat, že je toho v souladu se zájmy dítěte třeba*“. Oproti tomu, podle § 870 o. z., nevykonává-li rodič svoji rodičovskou odpovědnost řádně a vyžaduje-li to zájem dítěte, soud jeho rodičovskou odpovědnost omezí, nebo omezí její výkon. Ze znění těchto ustanovení můžeme dovodit, že pokud k oběma opatřením (pozastavení i omezení výkonu rodičovské odpovědnosti) dochází v případech, kdy rodič rodičovskou odpovědnost nevykonává z objektivních důvodů, liší se předpoklady pro uplatnění těchto opatření v míře ohrožení zájmů dítěte. V případě pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti totiž uvádí § 869 o. z. jako podmínku „*lze-li se domnívat, že je toho v souladu se zájmy dítěte třeba*“, zatímco u omezení a omezení výkonu podle § 870 o. z. „*vyžaduje-li to zájem dítěte*“. Zdá se tak, že oproti pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti není domněnka ohrožení zájmu dítěte pro omezení výkonu rodičovské odpovědnosti dostatečná, nýbrž je třeba, aby zájem dítěte omezení výkonu rodičovské odpovědnosti skutečně vyžadoval.

Podle výše uvedeného se omezení výkonu rodičovské odpovědnosti zdá být alespoň podmínkami pro jeho aplikaci (k tomu viz následující kapitola) bližší pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti, přestože se systematickým výkladem zdá, že je bližší omezení rodičovské odpovědnosti, jelikož zákonodárce zařadil obě opatření do jednoho ustanovení.

4. Předpoklady uplatnění opatření

Představují-li omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu dvě samostatná opatření, mezi nimiž zákonodárce v § 870 o. z. rozlišuje, je třeba, kromě jejich povahy, objasnit také s tím související podmínky jejich uplatnění.

Ze znění § 870 o. z. výslovně vyplývají dvě podmínky – stanovené jednotně pro omezení rodičovské odpovědnosti i omezení výkonu rodičovské odpovědnosti – které musí být kumulativně naplněny. Zaprvé, „*nevykonává-li rodič svoji rodičovskou odpovědnost řádně*“,

v rámci tohoto předpokladu bude soud zjišťovat jak samotnou objektivní skutečnost, že rodičovská odpovědnost není vykonávána řádně, tak i její příčiny. A zadruhé, vyžaduje-li omezení rodičovské odpovědnosti nebo omezení jejího výkonu zájem dítěte.

K rozlišení podmínek pro aplikaci toho kterého opatření však neposkytuje žádné vodítko ani důvodová zpráva, která k předpokladům uplatnění (§ 870 o. z. jednotně) uvádí toliko, že důvodem pro omezení rodičovské odpovědnosti je „*takové vykonávání rodičovské odpovědnosti, které není řádné*“,¹⁶ což samotné znění § 870 o. z. nijak nerozvádí. Podmínky pro omezení výkonu rodičovské odpovědnosti důvodová zpráva nekomentuje vůbec.

Z judikatury a komentářové literatury pak vyplývá rozlišení porovnávaných opatření podle toho, jaká práva a povinnosti spadající do rodičovské odpovědnosti nebyly řádně vykonávány a jakým způsobem, respektive v jaké míře, nebyl jejich výkon řádný.

a) Jednorázově či opakovaně vykonatelná práva

Westphalová k rozlišení omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu uvádí, že omezení výkonu rodičovské odpovědnosti by mělo být využíváno v případech, kdy je omezována „*povinnost či právo, které je třeba opakovaně vykonávat*“.¹⁷ Totéž uvádí i judikatura, ze které se podává, že „*[o]mezení výkonu rodičovské odpovědnosti, jako prostřed[ku] zásahu nižší intenzity (v porovnání s omezením rodičovské odpovědnosti) do právního vztahu mezi rodičem a jeho dítětem, by mělo být použito v těch případech, kdy je omezována povinnost nebo právo, které je třeba opakovaně vykonávat*“.¹⁸

Podíváme-li se na soubor práv a povinností mezi rodičem a dítětem, nespadají všechny pod pojem rodičovské odpovědnosti. Tato práva a povinnosti jsou tradičně rozdělována do tří skupin, a to na práva a povinnosti související se statusovým vztahem, rodičovskou odpovědností a výživovací povinností a právo na výživné, přičemž rodičovská odpovědnost je koncipována relativně nezávisle na ostatních právech a povinnostech mezi rodiči a dětmi. Podle vymezení rodičovské odpovědnosti v § 858 o. z. „*zahrnuje povinnosti a práva rodičů, která spočívají v péči o dítě, zahrnující zejména péči o jeho zdraví, jeho tělesný, citový, rozumový a mravní vývoj, v ochraně dítěte, v udržování osobního styku s dítětem, v zajišťování jeho výchovy a vzdělání, v určení místa jeho bydliště, v jeho zastupování a spravování jeho jmění*“. Z uvedeného výčtu je zřejmé, že o jednorázově vykonatelná práva půjde spíše v případě statusových práv a povinností, zatímco v rámci rodičovské odpovědnosti se bude jednat ve většině případů o práva a povinnosti opakovaně vykonatelné, tudíž ve vztahu k nim připadá (logikou předestřenou v citované judikatuře a komentářové literatuře) v úvahu jak rozhodnutí o omezení rodičovské odpovědnosti, tak o omezení výkonu rodičovské odpovědnosti.

Tato argumentace Westphalové a Nejvyššího soudu rozlišující mezi tím, jakých práv a povinností v rámci rodičovské odpovědnosti se mohou daná opatření týkat, je pravděpo-

¹⁶ VLÁDA ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹⁷ WESTPHALOVÁ, L. § 870 [Omezení rodičovské odpovědnosti nebo jejího výkonu]. In: KRÁLÍČKOVÁ, Z. – HRUŠÁKOVÁ, M. – WESTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo (§ 655–975)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 803–804.

¹⁸ Srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. 24 Cdo 3460/2018 a ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022.

dobně založena na tom, že při omezení výkonu rodičovské odpovědnosti zůstává – oproti omezení rodičovské odpovědnosti – nedotčeno tzv. nositelství daného práva či povinnosti, zasažena je pouze možnost toto právo či povinnost vykonávat (k tomu podrobněji viz níže). Pokud bylo právo jen jednorázově vykonatelné, nositelství by zůstalo při omezení výkonu rodičovské odpovědnosti v tomto rozsahu nedotčeno s tím, že omezené právo či povinnost ani reálně opakovaně vykonávat nelze (bez ohledu na zásah soudu do rodičovské odpovědnosti). Takové zachování nositelství části rodičovské odpovědnosti z logiky věci pozbývá významu.

Výše nastíněná logika však opomíjí, že opatření zasahující do rodičovské odpovědnosti se vždy uplatní *pro futuro*, tedy do budoucna. U jednorázově vykonatelných práv by tak soud omezoval ať už výkon či rodičovskou odpovědnost jako takovou v rozsahu práva, které již reálně ani rodič v budoucnu vykonat nemůže. Obě porovnávaná opatření tak pozbývají významu v případě jednorázově vykonatelných práv, která již byla „nikoli řádně“ vykonána, protože se soud zásahem do rodičovské odpovědnosti zabývá. V obou případech, rozhoduje-li soud o omezení rodičovské odpovědnosti či omezení jejího výkonu, jak uvádí § 870 o. z., vždy stanoví rozsah tohoto omezení, přičemž bude zvažovat adekvátní míru zásahu do rodičovské odpovědnosti. Uvedení práv a povinností, která byla jednorázově vykonatelná, a tudíž – už z jejich povahy – nemohou být opakovaně v budoucnu rodičem vykonávána, ve výčtu soudním rozhodnutím omezovaných práv a povinností pak pozbývá významu.

b) Intenzita a důvody nikoli řádného výkonu rodičovské odpovědnosti

Podle komentářové literatury i judikatury pak – v souladu s výše popsanou hierarchií opatření – při volbě toho kterého opatření záleží také na tom, v jaké míře (intenzitě) byla rodičovská odpovědnost porušena (vykonávána nikoli řádně). Intenzita porušení by tudíž měla být přímo úměrná intenzitě zásahu do rodičovské odpovědnosti.

Podle Ptáčka je omezení rodičovské odpovědnosti oproti omezení výkonu rodičovské odpovědnosti „zásahem [...] silnějším a mělo by být používáno jen v krajních případech“.¹⁹ Obdobný názor nalezneme také v judikatuře, jejíž závěry jsou, co do rozlišení předpokladů pro uplatnění porovnávaných opatření, stručné. Vyplývá z ní totiž jen to, že „[r]ozhodnutí soudu o tom, zda je třeba přistoupit k omezení rodičovské odpovědnosti, a kdy jen k omezení jejího výkonu, bude záležet na tom, v jaké míře, respektive nakolik rodič plní své povinnosti a vykonává svá práva z rodičovské odpovědnosti, anebo neplní, respektive nevykonává, nakolik porušuje to, k čemu je jinak povinen každý rodič“.²⁰

Výše uvedené nasvědčuje závěru, podle kterého je posouzení toho, zda je třeba rozhodnutím soudu rodičovskou odpovědnost omezit, či omezit „pouze“ její výkon, ponechána na uvážení soudu o tom, které opatření se bude jevit v poměrech konkrétní věci adekvátním. Obdobně uvádí i Zuklínová, že okolnosti konkrétního případu jsou „určující pro volbu druhu omezení“.²¹

¹⁹ PTÁČEK, L. Komentář k § 870. In: MELZER, F. – TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník: velký komentář: § 655–975 a související společná a přechodná ustanovení. Svazek 4/1*. Praha: Leges, 2016, s. 1427.

²⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022.

²¹ ZUKLÍNOVÁ, M. Komentář k § 870. In: ZUKLÍNOVÁ, M. a kol. *Občanský zákoník: Komentář. Svazek II (§ 655–975)*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

Nikoli řádný výkon rodičovské odpovědnosti pak zpravidla bude o to závažnější, bude-li zapříčiněn z vůle rodiče. Jak bylo uvedeno výše, v souvislosti s rozlišením sankční a preventivní povahy porovnávaných opatření, s povahou opatření souvisejí důvody, pro které nebyla rodičovská odpovědnost vykonávána řádně. Podle judikatury Nejvyššího soudu je totiž relevantní, že „[o]mezení výkonu rodičovské odpovědnosti spočívá v objektivních překážkách“.²² V případě omezení výkonu rodičovské odpovědnosti by tudíž důvodem porušení povinností či nikoli řádného výkonu práv rodičem měla být objektivní skutečnost, tedy skutečnost nezávislá na vůli rodiče. Takový důvod na straně rodiče se pak zpravidla bude jevit méně závažným než důvod spočívající v subjektivní překážce.

Zda je však skutečně omezení rodičovské odpovědnosti zásahem větší intenzity než omezení výkonu rodičovské odpovědnosti a je tak důvodné mezi nimi rozlišovat, a v souvislosti s tím rozlišovat také mezi předpoklady jejich uplatnění podle míry (a důvodu) nikoli řádného výkonu rodičovské odpovědnosti, zůstává sporným.

5. Důsledky uplatnění opatření

Zásadní otázkou pro nalezení smyslu a účelu rozlišení omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu je, zda mají tato opatření rozdílné důsledky. Mají-li totiž ve výsledku stejný dopad na práva a povinnosti mezi rodičem a dítětem, pozbývá významu jakékoli rozlišování předpokladů pro jejich uplatnění či jejich povahy. Zda mají (měla mít) porovnávaná opatření jiné důsledky, tedy jaký je důvod pro zakotvení těchto dvou opatření namísto jednoho, jako tomu bylo v předcházející právní úpravě, se však z důvodové zprávy nepodává.

Vzpomeneme-li hierarchii opatření podle intenzity jejich zásahu do rodičovské odpovědnosti, porovnávaná opatření by (podle tohoto rozdělení) měla mít jiný dopad na práva a povinnosti mezi rodičem a dítětem, a sice takový, že omezení rodičovské odpovědnosti představuje zásah větší intenzity (avšak menší než zbavení rodičovské odpovědnosti), zatímco omezení výkonu rodičovské odpovědnosti představuje zásah nižší intenzity (avšak vyšší než pozastavení výkonu rodičovské odpovědnosti). V čem však tato vyšší či nižší intenzita zásahu do rodičovské odpovědnosti spočívá?

V komentářové literatuře je kladen důraz na to, že omezení rodičovské odpovědnosti zasahuje nositelství rodičovské odpovědnosti v soudem vymezeném rozsahu, zatímco omezení výkonu rodičovské odpovědnosti postihuje ve vymezeném rozsahu toliko právo vykonávat rodičovskou odpovědnost, její nositelství tak zůstává nedotčeno.²³ Obdobně i Westphalová zdůrazňuje, že omezením výkonu rodičovské odpovědnosti není zasahováno její nositelství ani v soudním rozhodnutím vymezeném rozsahu.²⁴

Tentýž názor nalezneme i v judikatuře Nejvyššího soudu. Výslovně tak uvádí například v rozsudku ze dne 22. 9. 2023, sp. zn. 24 Cdo 1825/2023, podle něhož „je rozlišováno, zda soudem přijaté opatření odebrá rodiči (zcela nebo částečně) nositelství rodičovské odpovědnosti, anebo (zcela nebo zčásti) pouze její výkon [...] jako prostředek zásahu nižší intenzity do právního vztahu mezi rodičem a dítětem tedy budou logicky vnímána opatření, jimiž je

²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022.

²³ PTÁČEK, L. *Komentář k § 870*, s. 1427.

²⁴ WESTPHALOVÁ, L. § 870 *[Omezení rodičovské odpovědnosti nebo jejího výkonu]*, s. 803–804.

*dotčen pouze výkon rodičovské odpovědnosti, oproti opatřením, jimiž je dotčena rodičovská odpovědnost samotná. “Přitom sankční charakter opatření „je současně zdůrazněn tím, že při omezení nebo zbavení rodičovské odpovědnosti rodič přestává být nositelem rodičovské odpovědnosti (ani ji nemůže vykonávat), a to buď zcela (při zbavení rodičovské odpovědnosti), nebo jen v určitém rozsahu (při omezení rodičovské odpovědnosti)“.*²⁵

V návaznosti na to se v judikatuře Nejvyššího soudu hovoří o tzv. aktivní a pasivní složce rodičovské odpovědnosti. V rozsudku ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. 24 Cdo 3460/2018, Nejvyšší soud uvedl, že je-li výrok rozhodnutí formulován na omezení výkonu rodičovské odpovědnosti v uvedeném rozsahu, není tímto rozhodnutím dotčeno nositelství rodičovské odpovědnosti. Takové rozhodnutí zasahuje „aktivní složku“ rodičovské odpovědnosti, nadále však zůstává zachována její „pasivní složka“. Obecně pak pro představu o tom, jakou může mít aktivní složka rodičovské odpovědnosti podobu, Nejvyšší soud uvádí omezení rodičovské odpovědnosti rodiče „v rozhodování o záležitostech nezletilého v rozsahu výrokem vymezených oblastí“, v rámci nedotčené pasivní složky rodičovské odpovědnosti zůstává zachováno „právo na informace o nezletilém týkající se těch oblastí, v níž byl výkon [...] rodičovské odpovědnosti omezen“. Ve věci projednávané Nejvyšším soudem se jednalo o poskytování zdravotní, psychologické a psychiatrické péče nezletilému a jeho vzdělávání, konkrétně tak bylo omezeno právo otce rozhodovat o záležitostech spadajících do tohoto rozsahu, nadále mu však zůstalo zachováno právo být o otázkách poskytování zdravotní, psychologické a psychiatrické péče nezletilému a jeho vzdělávání informován.

Z výše uvedeného vyplývá, že je rozlišováno mezi zásahem – omezením – rodičovské odpovědnosti pouze co do práva rodiče vykonávat rodičovskou odpovědnost v dotčeném rozsahu (omezením výkonu rodičovské odpovědnosti) a zásahem práva rodiče vykonávat rodičovskou odpovědnost, jakož i jejího nositelství v omezované oblasti (omezením rodičovské odpovědnosti). Zásah, kterým je sice rodiči znemožněno rodičovskou odpovědnost vykonávat, avšak její nositelství zůstává zachováno, se tak logicky jeví jako zásah menší intenzity, než když je rozhodnutím omezeno i samo nositelství rodičovské odpovědnosti.

Má však toto rozlišení nějaký faktický význam? Ve výsledku totiž bude v obou případech rodič, který nemůže vykonávat právo či povinnost, které bylo omezeno (jako takové nebo pouze jeho výkon), a skutečnost, že mu při omezení výkonu rodičovské odpovědnosti zůstává zachováno nositelství, jak dovozuje judikatura a komentářová literatura, se fakticky na právech a povinnostech mezi rodičem a dítětem nikterak neprojeví, nelze tak hovořit o nižší či vyšší intenzitě takového zásahu.

Ani zmíněné rozlišení na aktivní a pasivní složku rodičovské odpovědnosti a Nejvyšším soudem uvedený příklad práva rodiče rozhodovat o určité záležitosti týkající se dítěte a jeho „pasivní“ právo být o těchto záležitostech informován, není konzistentní s koncepcí rodičovské odpovědnosti. Právo rodiče být informován o záležitostech týkající se dítěte je totiž samostatné právo rodiče, přičemž – připouštíme-li význam rozlišování na aktivní a pasivní složku práv a povinností v rámci rodičovské odpovědnosti – i toto právo by mohlo mít svoji aktivní a pasivní složku, jelikož výkon práva na informace o dítěti také předpokládá „aktivní“ činnost, tedy požadování těchto informací, nikoli pouze „pasivní“

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2023, sp. zn. 24 Cdo 3883/2022.

očekávání jejich sdělení. Samo právo na informace o dítěti pak také může být omezeno soudním rozhodnutím, jsou-li pro takové opatření naplněny předpoklady.

Podíváme-li se do jiné oblasti soukromého práva, nenalezneme paralelu, kdy by bylo zasahováno zvlášť do práva a do oprávnění dané právo vykonávat. Obdobný přístup lze hledat například u omezení svéprávnosti podle § 55 o. z., v jehož případě je – obdobně jako v případě omezení rodičovské odpovědnosti – omezeno právo (přesněji způsobilost) osoby jednat v určité oblasti. Ani v tomto případě však zákonodárce nepřistoupil k rozlišování omezení oprávnění vykonávat právo a nositelství práva, přestože by tím bylo možno, s argumentací podobnou té v případě omezení výkonu rodičovské odpovědnosti, zakotvit opatření, které by menší intenzitou zasahovalo do svéprávnosti člověka.

Určitou podobnost lze spatřovat v závazkovém právu u rozlišování práva a nároku, není však zřejmé, jakým způsobem by mohla být tato paralela aplikovatelná v případě rodičovské odpovědnosti. Nárok totiž představuje možnost domáhat se svého subjektivního práva u orgánu veřejné moci,²⁶ což má pak význam například pro prekluzi a promlčení a případně následný vznik bezdůvodného obohacení. Jak v případě omezení rodičovské odpovědnosti, tak v případě omezení jejího výkonu však rodič nemůže práva a povinnosti v dotčeném rozsahu vykonávat. Pokud by v případě omezení výkonu rodičovské odpovědnosti došlo k oslabení práva, obdobně jako při ztrátě nároku, bylo by, jako u promlčeného práva, dobrovolné plnění druhé strany po právu. V případě rodičovské odpovědnosti je však výkon zcela znemožněn a rodič je z jednání v omezené oblasti vyloučen, jeho právo a povinnost vyplývající z rodičovské odpovědnosti tak není pouze oslabena jako v případě ztráty nároku.

6. Vliv opatření na možnost obnovení rodičovské odpovědnosti

Dospěli-li jsme výše k závěru, podle něhož se omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu na právech a povinnostech mezi rodičem a dítětem ve výsledku projevuje totožně, zbývá se zamyslet nad tím, zda nemá rozlišování těchto dvou opatření význam alespoň pro možnost obnovení (výkonu) rodičovské odpovědnosti. Vystává otázka, zda pokud nositelství rodičovské odpovědnosti zůstává v teoretické rovině zachováno, mohlo by být – za těchto okolností – obnovení práva a povinnosti rodiče vykonávat rodičovskou odpovědnost snadnější, než pokud byla omezena rodičovská odpovědnost i co do jejího nositelství.

Jak rozhodnutí o omezení rodičovské odpovědnosti, tak rozhodnutí o omezení jejího výkonu je rozhodnutím, jehož vydání vyvolaly určité konkrétní skutkové okolnosti, na které soud tímto opatřením reaguje, tudíž, dojde-li ke změně skutkových okolností, může dojít také ke změně potřeby danou situaci rozhodnutím upravit, načež musí soud reagovat.

Podle § 990 o. z. změní-li se poměry, soud změní rozhodnutí týkající se výkonu povinností a práv vyplývajících z rodičovské odpovědnosti i bez návrhu. Obdobně tomu bylo i za předcházející právní úpravy, kdy platilo, že opatření podle § 44 zákona o rodině „*lze zrušit a rodičovská práva obnovit, odpadnou-li důvody, pro které došlo ke zrušení nebo omezení rodičovských práv*“.²⁷

²⁶ Viz např. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 197.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3522/2009.

Již výše bylo uvedeno, že soud o zásahu do rodičovské odpovědnosti rozhoduje s účinky do budoucna. Pro samotné rozhodnutí je však relevantní stav v době vyhlášení rozhodnutí (viz § 154 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů). Pokud dojde kdykoli v době po vyhlášení rozhodnutí o zásahu do rodičovské odpovědnosti k podstatné změně poměrů, soud rozhodnutí změni (*clausula rebus sic stantibus*).

Právní úprava zaznamenala oproti předcházející úpravě určitou změnu, ta se však týká toho, že soud má nyní povinnost ve věci rozhodnout, dojde-li ke změně poměrů, zatímco za předcházející právní úpravy zákon dával soudu toliko možnost ve věci s ohledem na změnu poměrů rozhodnout.²⁸ Změna týkající se rozlišení omezení rodičovské odpovědnosti a omezení jejího výkonu (a teoretické ponechání nositelství rodičovské odpovědnosti nedotčeného) podle § 870 o. z. se však v právní úpravě rozhodování při změně poměrů nikterak neprojevila.

Občanský zákoník totiž různé postupy či podmínky pro obnovení (výkonu) rodičovské odpovědnosti v těchto situacích neupravuje. Není-li upraven zvlášť postup pro obnovení výkonu rodičovské odpovědnosti (s předpokladem zachovaného nositelství jakožto určité „složky“ rodičovské odpovědnosti), je nutno podle ustanovení § 909 o. z. postupovat v případě obou porovnávaných opatření. Rozlišení mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením jejího výkonu tak nenachází praktické opodstatnění ani v této oblasti.

Závěr

Občanský zákoník zavedl vedle tradičního omezení rodičovské (z)odpovědnosti také možnost omezení výkonu rodičovské odpovědnosti, přičemž zákonodárce upravil tato dvě opatření v rámci jednoho ustanovení tak, že jsou předpoklady pro jejich použití vymezeny jednotně. Cílem tohoto článku bylo prostřednictvím zkoumání poznatků doktríny a judikatury Nejvyššího soudu objasnit rozdíly mezi těmito dvěma opatřeními.

V první části článku byla současná právní úprava konfrontována s předcházející právní úpravou, jelikož se podle judikatury Nejvyššího soudu poznatky týkající se omezení rodičovské zodpovědnosti podle zákona o rodině uplatní i pro současnou právní úpravu. To však není zcela možné, máme-li v právní úpravě namísto jednoho opatření dvě, k nimž text zákona stanoví podmínky jejich aplikace jednotně.

V další části článku byla představena hierarchie opatření zasahujících do rodičovské odpovědnosti, jak byla zavedena Nejvyšším soudem. Tato hierarchie opatření seřazených podle intenzity zásahu do rodičovské odpovědnosti je přitom východiskem pro zkoumání rozdílů mezi porovnávanými opatřeními, avšak sám Nejvyšší soud neuvádí, v čem spočívá ona vyšší a nižší intenzita zásahu do rodičovské odpovědnosti.

Často zdůrazňovaným aspektem zásahů do rodičovské odpovědnosti je jejich povaha. Článek proto zkoumá povahu porovnávaných opatření a poukazuje na názorový vývoj v judikatuře Nejvyššího soudu. Podle posledně vysloveného názoru Nejvyššího soudu mají totiž porovnávaná opatření rozdílnou povahu, a sice preventivně-sankční v případě omezení rodičovské odpovědnosti a čistě preventivní v případě omezení jejího výkonu.

²⁸ NOVÁ, H. § 909 [Zvláštní ustanovení]. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, marg. č. 1.

Ačkoli se závěr, podle něhož má opatření vyšší intenzity, kromě preventivní také sankční povahu, jeví logickým, zdá se být pouhým důsledkem teorie o zařazení omezení výkonu rodičovské odpovědnosti do stávající hierarchie. Z judikatury Nejvyššího soudu se totiž nedozvídáme ani, v čem spočívá preventivní a sankční povaha porovnávaných opatření.

Následně se článek zabývá podmínkami uplatnění porovnávaných opatření. Z judikatury Nejvyššího soudu se dozvídáme pouze to, že opatření vyšší intenzity se uplatní při porušení rodičovské odpovědnosti vyšší intenzity a opatření nižší intenzity je dostačujícím v případě porušení rodičovské odpovědnosti nižší intenzity. Nejvyšší soud pak také rozlišuje mezi opatřeními v závislosti na přítomnosti zavinění na straně rodiče, co se týče důvodu nikoli řádného výkonu rodičovské odpovědnosti. Tyto předpoklady však dávají smysl, pouze pokud se skutečně jedná o opatření různé intenzity.

V rámci rozlišení podmínek aplikace porovnávaných opatření je dále rozlišováno mezi opakovaně a jednorázově vykonavatelnými právy a povinnostmi rodiče. V této části článek zdůrazňuje, že k omezení (výkonu) rodičovské odpovědnosti dochází vždy *pro futuro*, tudíž v případě jednorázově vykonatelných práv, která už byla nikoli řádně vykonána, by nemělo být uplatněno žádné z porovnávaných opatření, jelikož nemůže mít žádné reálné důsledky.

Jak bylo uvedeno, mají-li porovnávaná opatření představovat zásah rozdílné intenzity, měly by se jejich důsledky lišit. Pokud tomu tak není, ačkoli by byly podmínky pro jejich uplatnění odlišné, docházelo by za různých podmínek k uplatnění různých opatření, která však mají stejné důsledky, což je z hlediska spravedlnosti nepřijatelné.

Rozdílné důsledky porovnávaných opatření spočívají podle komentářové literatury a judikatury v tom, že při omezení výkonu rodičovské odpovědnosti, tedy omezení práva a povinnosti rodiče vykonávat rodičovskou odpovědnost ve vymezeném rozsahu (tzv. aktivní složky), zůstává nositelství rodičovské odpovědnosti (tzv. pasivní složka) nedotčeno. V případě omezení rodičovské odpovědnosti je však opatřením zasažena jak aktivní (výkon), tak i pasivní složka (nositelství) rodičovské odpovědnosti.

Avšak praktický rozdíl při aplikaci porovnávaných opatření se nejeví významný, jelikož ani v případě omezení rodičovské odpovědnosti, ani v případě omezení jejího výkonu nemůže rodič rodičovskou odpovědnost v daném rozsahu vykonávat. Skutečnost, že zůstává nadále jejím nositelem, se nijak fakticky neprojevuje. Článek v této části podrobuje kritice úvahu Nejvyššího soudu o právu na informace o dítěti jako tzv. pasivní složce rodičovské odpovědnosti, jelikož se jedná o samostatné právo rodiče, přičemž nerozhodne-li soud specificky o omezení práva rodiče na informace o dítěti, nemělo by mít omezení rodičovské odpovědnosti (v jiném rozsahu) na toto právo rodiče vliv.

V neposlední řadě je věnována pozornost podmínkám obnovení (výkonu) rodičovské odpovědnosti a případným rozdílům v důsledku uplatnění porovnávaných opatření. Jejich rozlišování by totiž našlo praktické opodstatnění, pokud by se jejich „rozdíly“ projeví alespoň rozdílným postupem při obnovení (výkonu) rodičovské odpovědnosti. Akceptujeme-li určité zachování nositelství rodičovské odpovědnosti, mohla by tato skutečnost usnadnit možnost (případně alespoň proces) obnovení práva a povinnosti rodiče ji vykonávat, avšak není tomu tak, jelikož právní úprava předpokládá pouze jediný postup obnovení rodičovské odpovědnosti, dojde-li od posledního rozhodnutí ke změně poměrů, a to podle § 909 o. z.

Z výše uvedeného tak vyplývá, že porovnaná opatření se od sebe v důsledku neliší. Ačkoli byla vyvinuta snaha doktríny i soudní praxe mezi nimi nalézt rozdíly, jedná se o pouhé teoretické aspekty těchto opatření. V § 870 o. z. je tak rozlišováno mezi opatře-

ními, jejichž jediným rozdílem je prakticky se nijak neprojevující rozdělení na zásah do nositelství rodičovské odpovědnosti a do práva vykonávat rodičovskou odpovědnost, což se následně projevuje v dalších rozebraných aspektech.

Jelikož jsou důsledky porovnávaných opatření fakticky stejné, pozbývá významu také rozlišování předpokladů pro jejich aplikaci. Docházelo by tím totiž k nerovnosti spočívající v tom, že za nikoli řádný výkon rodičovské odpovědnosti menší závažnosti by bylo do rodičovské odpovědnosti rodiče zasaženo ve stejné míře, jako kdyby se rodič dopustil závažnějšího porušení rodičovské odpovědnosti.

Zavedení možnosti omezení výkonu rodičovské odpovědnosti se tudíž jeví pouze hodnotově vedeným posunem ve snaze zachovat v co největší míře nedotčené nositelství rodičovské odpovědnosti (v souladu s principem minimalizace zásahu do práva na rodinný život). Tato změna se tak zdá být pouhou snahou o naplnění koncepce, ke které se občanský zákoník hlásí a „*dle které rodičovská odpovědnost náleží každému rodiči na základě statusového poměru rodičovství*“.²⁹ Jednotlivé dílčí závěry však vzbuzují pochybnost o potřebnosti rozlišení mezi omezením rodičovské odpovědnosti a omezením jejího výkonu v našem právním řádu.

²⁹ WESTPHALOVÁ, L. § 868 [Výkon rodičovské odpovědnosti nezletilého rodiče a rodiče, jehož svéprávnost byla v této oblasti omezena]. In: KRÁLÍČKOVÁ, Z. – HRUŠÁKOVÁ, M. – WESTPHALOVÁ, L. a kol. *Občanský zákoník II. Rodinné právo* (§ 655–975). 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 796–797, marg. č. 1.

DeepSeek jako precedent – Test odolnosti evropské regulace umělé inteligence

Martin Mach*

Abstrakt: Článek se zabývá problematikou ochrany osobních údajů v souvislosti s AI modelem DeepSeek, který čelí podezřením z předávání osobních dat uživatelů do Číny. Výzkum analyzuje právní rámec ochrany osobních údajů v EU, zejména s ohledem na nařízení GDPR a AI Act, a hodnotí, zda DeepSeek splňuje požadavky těchto regulací. Studie rovněž reflektuje přístup Evropské unie k regulaci AI a aplikaci principu předběžné opatrnosti, který byl v minulosti využit například při omezení přístupu k některým digitálním službám v Evropě. Zároveň se věnuje i komparaci přístupu EU a USA vůči technologickým společnostem se sídlem v Číně, přičemž poukazuje na obdobný případ společnosti ByteDance, mateřské společnosti vlastníci sociální síť TikTok, která čelila obviněním ze sdílení dat s čínskými úřady. Autor hodnotí možné regulační scénáře pro DeepSeek, včetně zařazení na seznam bezpečnostních hrozeb, dočasného zákazu či trvalé blokace jeho služeb v EU. Zvláštní pozornost je věnována otázce proporcionality a účinnosti těchto opatření, a to jak z pohledu ochrany osobních údajů, tak z hlediska geopolitických důsledků. Studie dochází k závěru, že ačkoli EU klade důraz na dialog a možnost nápravy, v případě důvodných pochybností o bezpečnosti dat by bylo vhodné dočasně omezit provoz DeepSeeku, dokud neprokáže plný soulad s evropskými právními normami.

Klíčová slova: umělá inteligence, GDPR, AI Act, DeepSeek, ochrana osobních údajů

Úvod

Evropská unie bývá kritizována za nadměrnou legislativní regulaci umělé inteligence (AI) bránící rozvoji AI¹ a omezující konkurenceschopnost evropských podniků, což může vést k fragmentaci globálního digitálního trhu. Tato regulace bývá zdůvodňována větším důrazem na ochranu osobních údajů obyvatel EU. Toto zdůvodnění jde podložit prameny upravující AI, zejména Obecné nařízení o ochraně osobních údajů (GDPR),² Nařízením o harmonizaci pravidel pro umělou inteligenci (AI Act),³ Nařízením o jednotném trhu digitálních služeb (DSA)⁴ a Stanovisko Evropského výboru regionů 28/2024,⁵ které komplexně

* Mgr. Martin Mach, MA, doktorand, katedra mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: martin.mach@upol.cz. Tato práce byla podpořena studentským projektem IGA_PF_2024_013 Univerzity Palackého v Olomouci.

1 Fourteen major organizations sign joint letter warning the EU on the Second Draft of the General Purpose AI Code of Conduct. In: *AI chamber* [online]. 14. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://aichamber.eu/fourteen-major-organizations-sign-joint-letter-warning-the-eu-on-the-second-draft-of-the-general-purpose-ai-code-of-conduct/>.

2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (GDPR). *Úřední věstník*. L 119, 4. května 2016, s. 1–88.

3 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1689 ze dne 13. června 2024, kterým se stanoví harmonizovaná pravidla pro umělou inteligenci a mění nařízení (ES) č. 300/2008, (EU) č. 167/2013, (EU) č. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 a (EU) 2019/2144 a směrnice 2014/90/EU, (EU) 2016/797 a (EU) 2020/1828 (akt o umělé inteligenci). *Úřední věstník*. L, 12. července 2024.

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (akt o digitálních službách). *Úřední věstník*. L, 27. října 2022.

5 Stanovisko Evropského výboru regionů – Posílení evropského správního prostoru (CompAct) 28/2024. *Úřední věstník*. C/2024/5369, 17. září 2024.

reagují na digitální výzvy a v praxi se vzájemně doplňují. GDPR představuje horizontální základ ochrany osobních údajů, ukládající povinnosti všem subjektům zpracovávajícím data fyzických osob, včetně AI modelů a jejich provozovatelů. Zajišťuje práva jednotlivců, jako je právo být zapomenut, a stanovuje přísné podmínky pro mezinárodní předávání dat, což je pro případy typu DeepSeek stěžejní. Paralelně s tím DSA cílí na odpovědnost a transparentnost online platform za obsah, který zprostředkovávají, ať už jde o obsah tvořený uživateli, nebo ten generovaný AI. Zavádí mechanismy pro řešení nezákonného obsahu a povinnosti pro velké online platformy týkající se řízení systémových rizik. AI Act přináší specifickou regulaci samotných AI modelů, klasifikuje je dle rizika a ukládá odpovídající požadavky na jejich bezpečnost, transparentnost a robustnost. Pro generativní AI modely, jako je DeepSeek, to znamená povinnost splnit transparentnostní požadavky a v případě vysokého rizika u AI modelu i náročnější certifikační procesy. Tato trojice nařízení tak vytváří komplexní síť, kde GDPR chrání data jako taková, DSA reguluje služby, které AI poskytuje, a AI Act dohlíží na samotnou AI technologii, což umožňuje řešit problematiku AI a ochrany dat z různých, avšak vzájemně propojených úhlů.

Zároveň však tento systém regulace může zapříčinit, že EU tímto není atraktivní pro investory a firmy vyvíjející AI. Pokud je to ale vyváжено ochranou soukromých údajů, je toto chování obhajitelné. Dne 20. ledna 2025 byl oficiálně představen čínský model AI s názvem DeepSeek-R1,⁶ který je podezříván právě z nedostatečné ochrany osobních údajů svých uživatelů. Jedním z důvodů pro tyto obavy bylo zjištění, že aplikace DeepSeek pro iOS, operační systém společnosti Apple, odesílá data na servery kontrolované společností ByteDance bez dostatečného šifrování, což může umožnit přístup čínské vládě k těmto informacím.⁷ Jedná se o první možnost EU prezentovat svůj přístup k AI jako opodstatněný. Příspěvek skrze případovou analýzu zkoumá, jaké jsou dopady a rizika spojené s používáním AI modelu DeepSeek v Evropské unii z hlediska ochrany osobních údajů a jeho souladu s evropskou legislativou a zda EU podniká kroky k zajištění adekvátní ochrany občanů EU, případně jaké kroky by měla podniknout. Odpověď na tuto otázku bude důležitá i do budoucna, protože nových AI modelů bude přibývat.

DeepSeek je AI model, který interaguje s uživatelem, což jej dle dělení do čtyř kategorií rizik dle AI Actu zařazuje do kategorie s omezeným rizikem, tzv. měkkou regulací.⁸ Musí tedy splňovat nároky na transparentnost, což však značí více než jen povinnost informovat uživatele, že komunikuje s AI modelem. Jedná se také o povinnost informovat o účelu a omezení AI modelu a informování, jak byla AI trénována.⁹ Mimo zmíněné existuje také povinnost zajistit mechanismy pro opravu nesprávných informací. V případě nesplnění těchto povinností, může být uložena pokuta do výše až 7 500 000 EUR nebo až do výše 1 % ročního obrátu podniku.¹⁰ Tedy v rámci 3 kategorií pokut definovaných v sankcích v AI Actu se jedná o nejnížší ze tří hranic.¹¹

⁶ DeepSeek-R1 Release. In: *Deepseek* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://api-docs.deepseek.com/news/news-250120>.

⁷ HOOG, Andrew. NowSecure Uncovers Multiple Security and Privacy Flaws in DeepSeek iOS Mobile App. In: *Nowsecure* [online]. 6. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.nowsecure.com/blog/2025/02/06/nowsecure-uncovers-multiple-security-and-privacy-flaws-in-deepseek-ios-mobile-app/>.

⁸ Čl. 52, Akt o umělé inteligenci.

⁹ Čl. 53, ibidem.

¹⁰ Čl. 99, odst. 5, ibidem.

¹¹ Čl. 99, ibidem.

DeepSeek se však jeví jako problematický z několika důvodů, a to natolik, že v některých zemích bylo zakázáno jej nabízet ke stahování pro operační systémy Android a iOS, například v Jižní Koreji¹² či Itálii,¹³ a to zejména z důvodu neposkytnutí dostatečných informací o způsobu sběru a uchovávání osobních údajů uživatelů, na což upozorňují i Francie, Nizozemsko, Belgie, Lucembursko a další státy.¹⁴ Vyšetřování, jak DeepSeek zpracovává osobní údaje a zda je jeho fungování v souladu s evropskými předpisy na ochranu soukromí, probíhá také v Německu a Irsku.¹⁵ Své vyšetřování vede i Evropský výbor pro ochranu údajů (EDPB).¹⁶ Je však toto vyšetřování EPBD adekvátní odpovědí na DeepSeek?

EDPB zkoumá, zda DeepSeek poskytuje uživatelům dostatečné informace o tom, jak jsou jejich data shromažďována, zpracovávána a uchovávána. Právě nedostatečná transparentnost byla důvodem, proč italský úřad pro ochranu osobních údajů DeepSeek zablokoval. Vyšetřování se tedy soustředí na to, zda praktiky společnosti DeepSeek odpovídají požadavkům nařízení GDPR, které klade důraz na ochranu soukromí uživatelů v Evropské unii. V souvislosti s vyšetřováním v jednotlivých členských státech EDPB také koordinuje činnost národních úřadů pro ochranu osobních údajů v zemích, které již byly zmíněny, které zahájily vlastní šetření ohledně praktik společnosti DeepSeek při sběru dat. Cílem této koordinace je posílit spolupráci a výměnu informací mezi regulačními orgány v oblasti prosazování pravidel týkajících se umělé inteligence. Vyšetřování EPDB odráží širší snahu Evropské unie zajistit, aby nové technologie, včetně AI aplikací, byly v souladu s přísnými evropskými standardy ochrany osobních údajů a soukromí.

Případ DeepSeeku s jeho potenciálním předáváním dat do Číny navíc překračuje pouhou otázku souladu s GDPR či nařízením AI Act. Slouží jako ilustrativní příklad hlubších teoretických dilemat, jež prostupují regulaci generativní umělé inteligence. Jedná se především o koncepční střet globálního dosahu AI technologií s požadavkem na digitální suverenitu členských států EU a ochranu jejich ústavního pořádku. Digitální suverenita totiž není pouhou snahou o kontrolu dat v rámci fyzických hranic států. Je to širší koncept, který odráží schopnost státu (nebo společenství států, jako je EU) prosadit svůj právní a politický pořádek a ochránit své ústavně garantované hodnoty a principy v digitálním prostředí. Zahrnuje schopnost určovat vlastní pravidla pro digitální infrastrukturu, datové toky, správu digitálních služeb a ochranu občanů před škodlivými dopady digitálních technologií. V kontextu AI, která může ovlivnit prakticky všechny aspekty života, se digitální suverenita stává nezbytným předpokladem pro účinnou správu. Ústavní právo zde hraje dvojí, avšak komplementární roli: jednak poskytuje normativní základ a legitimitu

¹² SMITH, Chris. DeepSeek AI banned in South Korea – should the US be next? In: *BGR* [online]. 18. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://bgr.com/tech/deepseek-ai-banned-in-south-korea-should-the-us-be-next/>.

¹³ COMUNICATO STAMPA – Intelligenza artificiale: il Garante privacy blocca DeepSeek. In: *Garanteprivacy* [online]. 30. ledna 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10097450>.

¹⁴ CHEE, Yun Foo. DeepSeek may face further regulatory actions, EU privacy watchdog says. In: *Reuters* [online]. 11. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.reuters.com/technology/deepseek-may-face-further-regulatory-actions-eu-privacy-watchdog-says-2025-02-11/>.

¹⁵ DeepSeek now in sights of EU data protection watchdogs. In: *Irish legal* [online]. 31. 1. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.irishlegal.com/articles/deepseek-now-in-sights-of-eu-data-protection-watchdogs>; BOOTH, Robert – KRUPA, Jakub – GIUFFRIDA, Angela. DeepSeek blocked from some app stores in Italy amid questions on data use. In: *The Guardian* [online]. 29. 1. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.theguardian.com/technology/2025/jan/29/deepseek-blocked-some-app-stores-italy-questions-data-use>.

¹⁶ CHEE, Yun Foo. DeepSeek may face further regulatory actions, EU privacy watchdog says.

pro snahy o digitální suverenitu, jako je ochrana ústavních hodnot a základních práv, konkrétně práva na ochranu soukromí a osobních údajů, svobodu projevu a principů právního státu; jednak působí jako nezbytný limit pro výkon digitální suverenity, aby přijatá opatření byla vždy proporcionální a nezbytná. Diskuse se přesouvá od prosté kontroly dat k otázce, jak stát může efektivně chránit základní práva svých občanů a zajistit demokratické procesy v prostředí, kde klíčové digitální infrastruktury a algoritmy mohou podléhat vlivu cizích jurisdikcí. Zároveň se objevuje naléhavá potřeba teoreticky uchopit problém důvěry a odpovědnosti v algoritmických rozhodnutích, neboť neprůhlednost a potenciální zkreslení generativních modelů mohou zásadně oslabit veřejnou důvěru v informace a legitimitu rozhodovacích procesů, které jsou stále více zprostředkovány technologiemi. Případ DeepSeeku tak neslouží jen jako případová studie pro analýzu souladu s regulací, ale především jako ilustrace a katalyzátor pro hlubší zamyšlení nad obecnými teoretickými důsledky regulace generativní AI.

Článek tedy analyzuje právní rámec ochrany osobních údajů v EU, zejména s ohledem na nařízení GDPR a AI Act, a hodnotí, zda DeepSeek splňuje požadavky těchto regulací, a klade si otázku, jakým způsobem aktuální a připravovaný právní rámec Evropské unie reaguje na výzvy spojené s ochranou osobních údajů a digitální suverenitou, které vystávají v souvislosti s provozem globálních generativních AI modelů, jako je DeepSeek, a jaké jsou teoretické a praktické důsledky uplatnění těchto regulačních nástrojů. Přičemž na základě prvotní analýzy lze formulovat hypotézu, že přesun dat uživatelů AI systémů sídlících mimo EU do třetích zemí bez odpovídajících záruk, jako je tomu v případě DeepSeeku, odhaluje inherentní napětí mezi globální povahou digitálních služeb a snahou EU prosadit svou digitální suverenitu a ochranu základních práv. Tato situace si vyžádá komplexní a potenciálně restriktivní regulační odpověď, jejíž efektivita a proporcionality budou klíčové pro udržení důvěry a zachování konkurenceschopnosti.

Zvolený metodologický rámec je založen na kvalitativní právní analýze, využívající případovou studii DeepSeeku k ilustraci aplikovatelnosti unijního práva a identifikaci relevantních regulačních dilemat. Studie rovněž zahrnuje komparativní analýzu přístupů EU a USA vůči technologickým společnostem se sídlem v Číně, poukazující na obdobný případ společnosti ByteDance, mateřské společnosti sociální sítě TikTok, která čelila obviněním ze sdílení dat s čínskými úřady. Reflektován je také přístup Evropské unie k regulaci AI a aplikace principu předběžné opatrnosti, jenž byl v minulosti využit například při omezení přístupu k některým digitálním službám v Evropě. Následně budou zhodnoceny možné regulatorní scénáře pro DeepSeek, včetně zařazení na seznam bezpečnostních hrozeb, dočasného zákazu či trvalé blokace jeho služeb v EU. Zvláštní pozornost je věnována otázce proporcionality a účinnosti těchto opatření, a to jak z pohledu ochrany osobních údajů, tak z hlediska geopolitických a širších teoretických důsledků.

1. Skutečný soulad s GDPR, nebo jen iluze?

Data uživatelů AI modelu DeepSeek jsou ukládána v Čínské lidové republice, přičemž chybí jakákoliv zmínka o zpracování osobních údajů v souladu s GDPR, a navíc je v DeepSeek uvedeno, že jurisdikcí pro zpracování osobních údajů je Čínská lidová republika.¹⁷ Tato

¹⁷ Zásady ochrany osobních údajů. In: *Deepseek* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://deepseek.talkai.info/cs/privacy-policy/>.

deklarace DeepSeeku však nevylučuje aplikovatelnost práva Evropské unie. Evropská legislativa je totiž navržena tak, aby chránila evropské občany a trh bez ohledu na to, kde má sídlo poskytovatel digitální služby, pokud cílí na uživatele v EU. Klíčovým je zde princip extrateritoriální působnosti, která se vztahuje na zpracování osobních údajů subjekty usazenými mimo Unii, pokud je zpracování spojeno s nabízením zboží nebo služeb subjektům údajů v Unii nebo s monitorováním jejich chování, pokud k němu dochází v Unii.¹⁸ Vzhledem k tomu, že DeepSeek evidentně nabízí své služby uživatelům v členských státech EU a monitoruje jejich chování (např. pro zlepšování modelu), spadá pod působnost GDPR, a to bez ohledu na své prohlášení o jurisdikci.

Přenos osobních údajů do třetích zemí je povolen pouze za určitých podmínek stanovených v GDPR, které však DeepSeek nesplňuje.¹⁹ Ten je umožněn na základě rozhodnutí o odpovídající ochraně vydaném Evropskou komisí, které deklaruje, že určitá země zajišťuje odpovídající úroveň ochrany osobních údajů. Čína takové rozhodnutí nemá, což znamená, že přenosy osobních údajů do Číny nejsou automaticky povoleny.²⁰ V případě absence rozhodnutí o odpovídající ochraně, tedy v případě DeepSeeku a zpracovávání osobních údajů v Číně, musí správce nebo zpracovatel zajistit přiměřené záruky, například prostřednictvím standardních smluvních doložek schválených Evropskou komisí. V určitých případech může být přenos povolen na základě výjimek,²¹ například s výslovným souhlasem subjektu údajů po informování o možných rizicích.²² Pokud však DeepSeek přenáší osobní údaje uživatelů z EU do Číny bez splnění výše uvedených podmínek, představuje to významné porušení GDPR.

Zpracování osobních údajů občanů EU v Číně lze vykládat jako porušení přísných pravidel Evropské unie pro ochranu údajů. Vzhledem k tomu, že je tento AI model v Evropské unii snadno dostupný, jedná se o aktuální a prioritní téma. Počty stažení ze systému iOS nejsou veřejně dostupné, ovšem ze systému Android si DeepSeek měsíc po jeho zveřejnění stáhlo přes deset milionů uživatelů,²³ z toho přibližně 10–12 %, tedy více než milion uživatelů, jsou občany EU.²⁴ Za zmínku stojí, že nedodržování legislativních pravidel EU lze jako odpověď dostat od samotného AI modelu. Když byl model DeepSeek-R1 vyzván, aby posoudil své vlastní zásady ochrany osobních údajů z hlediska souladu s GDPR, kategoricky uvedl, že má několik mezer.²⁵

Důležitým aspektem u DeepSeeku je jeho open-source licence, protože dle AI Actu mají poskytovatelé odlišné a snížené regulační povinnosti stanovené v článku 53 odst. 1 písm. a) a b),²⁶ pokud budou jejich modely umělé inteligence „vydány pod svobodnou

¹⁸ Čl. 3 odst. 2 GDPR; čl. 13 odst. 1 DSA; čl. 2 odst. 1 a) c), AI Act.

¹⁹ Čl. 44–49, GDPR.

²⁰ Adequacy decisions. In: *Commission.Europa* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en?

²¹ Čl. 49, GDPR.

²² Čl. 49, odst. 1, písm. a), ibidem.

²³ DeepSeek – AI Assistant. In: *Obchod Play* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://play.google.com/store/apps/details?hl=en-US&id=com.deepseek.chat>.

²⁴ CURRY, David. DeepSeek Revenue and Usage Statistics (2025). In: *Businessofapps* [online]. 13. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.businessofapps.com/data/deepseek-statistics/>.

²⁵ POEL, Van den Michaël. Talk of the (Brussels) town today: Deepseek and its relation to EU data protection law. In: *LinkedIn* [online]. Únor 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://www.linkedin.com/posts/michael-van-den-poel_talk-of-the-brussels-town-today-deepseek-activity-7290006543016558593-A-bK/.

²⁶ Čl. 53, odst. 1, písm. a), b), Akt o umělé inteligenci.

a open-source licencí, která umožňuje přístup, používání, úpravy a distribuci modelu a její parametry, včetně vah, informací o architektuře modelu a informací o použití modelu, jsou veřejně dostupné.“²⁷ Nevztahují se tedy na něj povinnosti vypracovávat podrobnou technickou dokumentaci, zavést politiku autorských práv a zveřejnit dostatečně podrobný souhrn obsahu chráněného autorskými právy, který byl použit k trénování modelu, který od srpna 2025 bude vyžadovat AI Act.²⁸ V zásadách společnosti DeepSeek, v části *Jak používáme vaše informace*, v sekci „uchovávání údajů“ uvádí, že společnost DeepSeek použije osobní údaje „nezbytné pro splnění našich zákonných a regulačních povinností, včetně monitorování, odhalování a prevence podvodů; a pro naše daňové a účetní povinnosti a povinnosti v oblasti finančního výkaznictví“,²⁹ čímž formálně splňuje požadavky na zákonné zpracovávání osobních údajů uživatelů,³⁰ v praxi je však třeba brát v úvahu, že podezření týkající se nedodržování předpisů na ochranu osobních údajů a bezpečnosti, včetně možného sdílení dat s čínskou vládou, zpochybňují význam tohoto formálního souladu. V tomto případě tak nelze open-source povahu DeepSeeku považovat za polehčující okolnost, neboť zůstává otázka, zda model v rámci svého fungování neporušuje základní principy ochrany soukromí a transparentnosti.

Právě rizika však u DeepSeeku jsou. Primárně se jedná o již zmíněnou problematiku v oblasti ochrany osobních údajů uživatelů, kterou vyšetřují Evropský sbor pro ochranu osobních údajů i členské státy. Druhým rizikem, který se projeví zejména při vyšetřování, je nedůvěryhodnost společnosti DeepSeek z pohledu poskytovaných informací. To se projevilo například při tvrzení, že trénování DeepSeek stálo pouze 6 milionů dolarů a 2 048 grafických procesorů střední a vyšší třídy. Analytické studie však uvádí, že společnost DeepSeek vynaložila 1,6 miliardy dolarů na náklady na hardware a má flotilu 50 000 grafických procesorů Nvidia Hopper a A100.³¹ Jedná se pravděpodobně o snahu nepřiznat přístup k těmto procesorům, protože americká vláda neudělila exportní licenci pro export těchto nejvýkonnějších procesorů do Číny.³² Výzkumy v Číně sice přiznávaly přístup k těmto procesorům, avšak v řádu jednotek, nikoliv desítek tisíc, jako tomu je v případě DeepSeeku.³³ Tato skutečnost dle autora příspěvku snižuje důvěryhodnost informací poskytovaných společností během vyšetřování a vyžaduje důkladné vyšetřování bez opomenutí jakýchkoliv aspektů. Vzhledem k těmto pochybnostem je pozitivním krokem iniciativa vzniku týmu rychlé reakce, který bude sloužit ke koordinaci opatření orgánů pro ochranu údajů.³⁴

²⁷ Čl. 53, odst. 2, ibidem.

²⁸ Bod 179, ibidem.

²⁹ Zásady ochrany osobních údajů. In: *Deepseek* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://deepseek.talkai.info/cs/privacy-policy/>.

³⁰ Čl. 6, GDPR.

³¹ PATEL, Dylan – KOURABI, AJ – O'LAUGHLIN, Doug – KNUHTSEN, Reyk. *DeepSeek Debates: Chinese Leadership On Cost, True*. In: *SemiAnalysis* [online]. 31. 1. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://semianalysis.com/2025/01/31/deepseek-debates/>.

³² Form 8-K, Current report. In: *United States Securities and Exchange Commission* [online]. 26. 8. 2022 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.sec.gov/ix?doc=/Archives/edgar/data/0001045810/000104581022000146/nvda-20220826.htm>.

³³ TITCOMB, James. Chinese researchers sidestep US sanctions on Nvidia chips. In: *The Telegraph* [online]. 16. 3. 2024 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.telegraph.co.uk/business/2024/03/16/china-ai-researchers-sidestep-biden-nvidia-chip-sanctions/>.

³⁴ EDPB adopts statement on age assurance, creates a task force on AI enforcement and gives recommendations to WADA. In: *European Data Protection Board* [online]. 12. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://www.edpb.europa.eu/news/news/2025/edpb-adopts-statement-age-assurance-creates-task-force-ai-enforcement-and-gives_en.

2. Princip předběžné opatrnosti a regulační dilema DeepSeeku

I když se jedná dle názvu o „tým rychlé reakce“, nelze považovat tuto rychlost za dostačnou, a tedy za adekvátní přístup od EPDB, respektive EU. Otázka předávání dat do Číny není novým problémem, jak ukazuje případ společnosti ByteDance, mateřské společnosti sociální sítě TikTok. Tento problém byl intenzivně řešen i ve Spojených státech, kde bylo zahájeno řízení proti ByteDance kvůli možnému sdílení uživatelských dat s čínskými úřady.³⁵ ByteDance je čínská společnost a podle čínských zákonů, zejména podle zákona o národní bezpečnosti,³⁶ by mohla být nucena sdílet data s čínskými úřady. Americké zpravodajské služby se obávaly, že TikTok může být využíván ke špionáži, sledování uživatelů a šíření propagandy,³⁷ protože TikTok sbírá velké množství dat (např. polohu, kontakty, biometrické údaje), což vzbuzuje obavy, že by mohla být data zneužita k profilování uživatelů. Studie také ukazují, že TikTok cenzuruje obsah, který je v rozporu s čínskými zájmy (např. zmínky o Tchaj-wanu, Hongkongu, Ujgurech).³⁸ Tato cenzura odlišných názorů od oficiálního stanoviska Čínské lidové republiky může vést k manipulaci veřejného mínění a podporuje dezinformační kampaně. ByteDance, stejně jako DeepSeek, není důvěryhodným partnerem při vyšetřování, protože i on podával nepravdivé informace. ByteDance měl přístup k datům amerických uživatelů, přestože firma tvrdila, že se data ukládají na serverech v USA.³⁹ Předpokládaným řešením by mohlo být oddělení sociální sítě TikTok od ByteDance, aby měla kontrolu nad svými uživatelskými daty prodejem TikToku.⁴⁰ Tuto pozici potvrdil i Nejvyšší soud USA, který zároveň potvrdil ústavnost zákona Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA).⁴¹ Tento zákon zakazuje společnosti v USA poskytovat služby pro distribuci, údržbu nebo aktualizaci sociální sítě TikTok, pokud její provoz v USA není oddělen od čínské kontroly. Soud dospěl k závěru, že i kdyby tato regulace vlastnictví podniků zasahovala do práv na svobodu projevu uživatelů TikToku, obstála by při přezkumu podle střední úrovně přísnosti (*intermediate scrutiny*). Soud uvedl, že Kongres považuje divestici za nezbytnou k řešení dobře podložených obav o národní bezpečnost týkajících se

³⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu USA ze dne 17. ledna 2025. *TikTok Inc. v. Garland*. Dostupné z: <https://www.supremecourt.gov/opinions/24pdf/24-656-ca7d.pdf>.

³⁶ National Security Law of the People's Republic of China, No. 29/2015. Dostupné z: <https://govt.chinadaily.com.cn/s/201812/11/WS5c0f1b56498eefb3fe46e8c9/national-security-law-of-the-peoples-republic-of-china-2015-effective.html>.

³⁷ TikTok Concerns and Vulnerabilities. In: *National Counterintelligence and Security Center* [online]. Březen 2023 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/nittf/OPSEC_Advisory_TikTok_Concerns_and_Vulnerabilities.pdf.

³⁸ FINKELSTEIN, Danit – YANOVSKY, Sonia – ZUCKER, Jacob – JAGDEEP, Anisha – VASKO, Collin – JAGDEEP, Ankita – JUSSIM, Lee – FINKELSTEIN, Joel. Information manipulation on TikTok and its relation to American users' beliefs about China. *Frontiers in Social Psychology*. 2024, Vol. 2 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3389/frsps.2024.1497434>; FINKELSTEIN, Joel – JUSSIM, Lee – FARMER, John – GOLDENBER, Alex – ZUCKER, Jacob – FINKELSTEIN, Danit – YANOVSKY, Sonia. The CCP's Digital Charm Offensive: How TikTok's Search Algorithm and Pro-China Influence Networks Indoctrinate GenZ Users in the United States. In: *Network Contagion Research Institute* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://networkcontagion.us/wp-content/uploads/NCRI-Report_The-CCPs-Digital-Charm-Offensive.pdf.

³⁹ BAKER, Emily. TikTok Parent ByteDance Planned To Use TikTok To Monitor The Physical Location Of Specific American Citizens. In: *Forbes* [online]. 22. 11. 2022 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.forbes.com/sites/emilybaker-white/2022/10/20/tiktok-bytedance-surveillance-american-user-data/>.

⁴⁰ JOANNAVITHULA, Ani – SAYED, Pantho. The TikTok Bill Isn't Only About TikTok. In: *Jolt* [online]. 26. 4. 2023 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://jolt.law.harvard.edu/digest/the-tiktok-bill-isnt-only-about-tiktok>.

⁴¹ Protecting Americans from Foreign Adversary Controlled Applications Act (PAFACA).

praktik sběru dat TikTok a jeho vztahu s cizím protivníkem a že zákon neporušuje práva stěžovatelů podle Prvního dodatku Ústavy.⁴²

Společnost ByteDance figuruje také u AI modelu DeepSeek, který obsahuje její komponenty pro sběr dat. Společnost Privado, která se zabývá ochranou soukromí, identifikovala konkrétní čtyři sady pro vývoj softwaru ByteDance v aplikaci DeepSeek pro Android, včetně systémů pro analýzu, monitorování provozu a sběr dat o výkonu.⁴³ Podobně analýza síťového provozu odhalila, že verze aplikace DeepSeek pro iOS odesílá nešifrovaná citlivá uživatelská data na servery vlastněné ByteDance,⁴⁴ objevují se tedy obdobné pochybnosti o ochraně dat jako v případě sociální sítě TikTok v USA. Jihokorejská Komise pro ochranu osobních údajů (PIPC) vznesla obvinění z předávání uživatelských dat společnosti ByteDance, když zjistila, že DeepSeek sdílí data uživatelů s ByteDance bez jejich vědomí.⁴⁵

Podezření na nedodržování GDPR⁴⁶ a AI Actu⁴⁷ AI modelem DeepSeek se jeví jako oprávněné, samotné vyšetřování by tedy mělo zejména odpovědět na otázku, zda tato skutečnost představuje nepřijatelné riziko pro uživatele. V případě kladné odpovědi by mohl být DeepSeek v EU významně omezen, nebo dokonce zakázán.⁴⁸

Zákaz DeepSeeku na základě zmíněných skutečností by byl v souladu s přístupem EU k digitálním technologiím i AI. EU často uplatňuje princip předběžné opatrnosti (*precautionary principle*) při regulaci nových technologií, včetně AI. Tento princip umožňuje přijímat preventivní opatření v situacích, kdy vědecké důkazy o potenciálních rizicích jsou nejisté, ale možné následky by mohly být závažné. Podle analýzy Evropského parlamentu z roku 2015 princip předběžné opatrnosti „umožňuje tvůrcům rozhodnutí přijímat preventivní opatření, když jsou vědecké důkazy o environmentálním nebo zdravotním riziku nejisté a sázky jsou vysoké.“⁴⁹ Tento princip bývá kritizován názory, že aplikace principu předběžné opatrnosti by mohla omezit inovace a adopci AI technologií, což by mohlo negativně ovlivnit ekonomický růst a společenský pokrok.⁵⁰ Autor však považuje princip předběžné opatrnosti za racionální a žádoucí, zejména v citlivé oblasti ochrany osobních údajů. Zejména pokud se jedná o aplikaci principu na základě podezření vycházejících z aktuálně známých informací, jako tomu je v případě DeepSeek, nikoliv z jednání bez

⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu USA ze dne 17. ledna 2025. *TikTok Inc. v. Garland*. Dostupné z: https://www.supremecourt.gov/opinions/24pdf/24-656_ca7d.pdf.

⁴³ ANTIL, Vaibhav. DeepSeek App: A Closer Look at Its Privacy Posture. In: *Privado* [online]. 29. 1. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.privado.ai/post/deepseek-app-a-closer-look-at-its-privacy-posture>.

⁴⁴ LEKANDER, Alex. DeepSeek iOS App Sends Cleartext Data to ByteDance Servers. In: *Cyberinsider* [online]. 7. 2. 2025 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://cyberinsider.com/deepseek-ios-app-sends-clear-text-data-to-bytedance-servers/>.

⁴⁵ Tisková zpráva PIPC o dočasném pozastavení poskytování aplikací společnosti DeepSeek v Jižní Koreji. In: *Government of the Republic of Korea* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://www.pipc.go.kr/eng/user/ltm/new/noticeDetail.do?bbsId=BBSMSTR_000000000001&nttId=2784#none.

⁴⁶ Čl. 44–49, GDPR.

⁴⁷ Čl. 5, Akt o umělé inteligenci.

⁴⁸ Čl. 58, odst. 2, ibidem.

⁴⁹ The precautionary principle: Definitions, applications and governance. In: *European Parliament* [online]. 9. 12. 2015 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA%282015%29573876.

⁵⁰ CASTRO, Daniel – McLAUGHLIN, Michael. Ten Ways the Precautionary Principle Undermines Progress in Artificial Intelligence. In: *Information Technology & Innovation Foundation* [online]. 4. 2. 2019 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://itif.org/publications/2019/02/04/ten-ways-precautionary-principle-undermines-progress-artificial-intelligence/>.

znalostí či informací. To odpovídá povaze AI Actu o vyvážení mezi podporou inovací a zajištěním bezpečnosti a důvěryhodnosti AI modelů.⁵¹

EPBD však v rámci svého šetření přistupuje k DeepSeeku na základě důkazů a hodnocení rizik již vzniklé situace spíše než preventivních opatření předem, tedy přístupem charakteristickým zejména pro USA.⁵² V USA je preferováno hodnocení na základě empirických dat a konkrétních případů. Tento přístup kontrastuje s principem předběžné opatrnosti, který je častěji uplatňován v evropských zemích a zahrnuje preventivní regulaci technologií na základě potenciálních, i když dosud neprokázaných rizik. Princip předběžné opatrnosti v souvislosti s AI modelem DeepSeek aplikovaly zmíněné státy jako Itálie, či Jižní Korea, avšak ne EPBD.

Evropská unie je známá svou pokročilou legislativou na ochranu osobních údajů, která je považována za komplexní a efektivní.⁵³ Efektivita ochrany osobních údajů však do značné míry závisí na procesním výkonu, nejen legislativním pramenu, a současný stav zpracování takto citlivých dat nelze považovat za adekvátní. DeepSeek je stahován velkým množstvím obyvatel EU, v řádu jednotek milionů. Přitom u DeepSeeku existuje reálné podezření, že není v souladu s právními předpisy EU, zejména v oblasti ochrany osobních údajů. Tato oblast je natolik citlivá, že v případě byt jen důvodného podezření na nedostatečnou ochranu či na přesun a manipulaci s daty, včetně sbírání dat a tvorby digitální podoby uživatele v Číně, je nutné se zabývat i možností zakázání, respektive pozastavení možnosti jeho fungování v EU, dokud nebude celá situace řádně prošetřena.

Princip předběžné opatrnosti v tomto případě aplikovaly státy, které DeepSeek zakázaly, ať již v měkčí, nebo tvrdší formě zákazu. Měkčí zákaz zvolil jihokorejský úřad pro ochranu osobních údajů, který nařídil společnostem Apple a Google odstranit aplikaci DeepSeek z jejich obchodů s aplikacemi. Je však důležité poznamenat, že přístup k němu prostřednictvím webového prohlížeče zůstává v zemi nadále možný, nejde tedy o jeho úplný zákaz. Tvrdší zákaz naopak zvolily italské úřady, které se rozhodly dočasně zakázat DeepSeek kvůli obavám o ochranu osobních údajů ve všech podobách, tedy nejen ve formě aplikace, ale i přístupu prostřednictvím webového prohlížeče.

Tato forma preventivní opatrnosti přístupu k AI modelům, u kterých existuje důvodné podezření na porušování legislativních aktů, má vyjma menšího zásahu do osobních údajů občanů EU ještě jeden významný pozitivní aspekt. AI modely jsou stále ve svých počátcích a dle studie zabývající se patenty v oblasti AI současný trend naznačuje rostoucí počet AI modelů a jejich implementaci v různých odvětvích.⁵⁴ Ponechání AI modelu k dispozici občanům EU i přes důvodné podezření na nedodržování legislativních předpisů EU může vést k inflaci takovýchto modelů. Protože bude jednodušší je vytvořit a EPDB tak může být přetížen jednotlivými vyšetřováními, která budou nad jeho personální kapacity.

⁵¹ FRASER, Henry – VILLARINO, José-Miguel Bello y. Acceptable Risks in Europe's Proposed AI Act: Reasonableness and Other Principles for Deciding How Much Risk Management Is Enough. *European Journal of Risk Regulation*. 2024, Vol. 15, No. 2 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1017/err.2023.57>.

⁵² Blueprint for an AI Bill of Rights. In: *Biden White House* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://bidenwhitehouse.archives.gov/ostp/ai-bill-of-rights/>.

⁵³ LYNKEY, Orla. Complete and Effective Data Protection. *Current Legal Problems*. 2023, Vol. 76, No. 1 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/clp/cuad009>.

⁵⁴ GONZALES, Julius Tan. Implications of AI innovation on economic growth: a panel data study. *Journal of Economic Structures*, 2023, Vol. 12 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1186/s40008-023-00307-w>.

3. Regulační scénáře pro DeepSeek

Při posuzování reakce na potenciální rizika spojená s provozem AI modelů EU disponuje řadou nástrojů s různou mírou intenzity. Primární kroky při snaze o sjednání nápravy směřují k méně invazivním, avšak závazným opatřením, jejichž cílem je vynutit soulad s unijním právem. Mezi taková opatření patří formální varování ze strany příslušného dozorového orgánu, uložení administrativních pokut za porušení GDPR či AI Actu, nařízení specifických technických a organizačních opatření k zajištění ochrany dat a bezpečnosti systému nebo požadavek na určení právního zástupce DeepSeeku v EU, který by byl přímo odpovědný za dodržování právních předpisů. Dále by bylo možné nařídit zvýšený dohled a pravidelné audity datových toků a procesů či případně dočasné omezení určitých funkcionalit systému, které představují nejvyšší rizika. Cílem těchto kroků je dát provozovateli možnost k nápravě a minimalizovat dopady na uživatele a digitální trh.

Jedním z možných opatření EU by v případě DeepSeeku bylo jeho zařazení na seznam bezpečnostních hrozeb, což by umožnilo přijmout cílené restriktce vůči jeho provozu. Tato úvaha pramení ze závažných a přetrvávajících obav ohledně nedostatečné ochrany osobních údajů uživatelů a rizika jejich neoprávněného přístupu či předávání do třetích zemí bez odpovídajících právních záruk, což by mohlo zpochybňovat soulad s esenciálními požadavky unijního práva a představovat hrozbu pro digitální suverenitu občanů EU. Evropské vlády by následně mohly rozhodnout o jeho částečné či úplné blokaci, například prostřednictvím poskytovatelů internetových služeb. Tento postup byl v minulosti aplikován v případě některých ruských webových stránek po začátku války na Ukrajině, kdy došlo k jejich plošnému zablokování v rámci unijní reakce na hybridní hrozby a dezinformační kampaně.⁵⁵ Primárním nástrojem u scénáře DeepSeeku se jeví uložení povinnosti poskytovatelům internetových služeb (ISP) v členských státech provést blokaci na úrovni DNS (*Domain Name System*). Tento mechanismus, který byl efektivně využit například zmíněným zákazem italským úřadem Garante pro ochranu osobních údajů, zamezuje překladu doménového jména služby na její IP adresu, čímž znemožňuje připojení. Doplnkově by mohlo být zváženo případné IP blokování, avšak to je technicky náročnější a méně flexibilní. Ačkoliv je nutné uznat, že se nejedná o blokaci absolutní, a technicky zdatní uživatelé mohou takové blokace obejít (např. použitím VPN či alternativních DNS serverů), tato opatření se v současnosti jeví jako nejefektivnější a nejrychlejší cesta k plošnému omezení přístupu pro většinu běžných uživatelů, a sloužila by jako silný signál pro zajištění souladu s evropskými předpisy.

V případě DeepSeeku by podobná opatření mohla zahrnovat zákaz přístupu ke službě v rámci veřejných institucí, vyloučení z kritické infrastruktury či úplné odpojení od evropského internetového prostoru prostřednictvím rozhodnutí regulačních orgánů. Takový krok by však měl zásadní dopady nejen na dostupnost DeepSeeku v EU, ale mohl by mít i dopad na širší geopolitické vztahy mezi Uníí a Čínou, zejména v kontextu digitální

⁵⁵ EU imposes sanctions on state-owned outlets RT/Russia Today and Sputnik's broadcasting in the EU. In: *Council of the EU* [online]. 2. 3. 2022 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/02/eu-imposes-sanctions-on-state-owned-outlets-russia-today-and-sputnik-s-broadcasting-in-the-eu/>; Russia's war of aggression against Ukraine: Council bans broadcasting activities in the European Union of four more Russia-associated media outlets. In: *Council of the EU* [online]. 17. 5. 2024 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/17/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-council-bans-broadcasting-activities-in-the-european-union-of-four-more-russia-associated-media-outlets/>.

suverenity a ochrany strategických datových toků. Osobní údaje občanů EU by však byly chráněny před možným zneužitím. Trvalý zákaz je však radikálním řešením, u kterého by autor očekával napadení takového rozhodnutí DeepSeekem u Soudního dvora, tedy obdobnou reakci jako v případě zákazu TikToku v USA.⁵⁶ Evropská unie navíc obvykle dává přednost dialogu a spolupráci s dotčenými subjekty před uvalením přímých zákazů. Cílem je dosáhnout souladu s právními předpisy prostřednictvím konstruktivního procesu, který umožňuje společností napravit své postupy bez nutnosti okamžitých restriktivních opatření. Je zároveň třeba zmínit, že případné trvalé omezení přístupu je komplexní a vyvolává řadu dilemat, zejména ve vztahu k právům a svobodám uživatelů. Potenciální regulační opatření, jako je plošná blokáce, by také mohla vyvolat otázky ohledně svobody projevu a přístupu k informacím, garantovaných například Listinou základních práv EU⁵⁷ nebo Evropskou úmluvou o lidských právech.⁵⁸ Omezení přístupu k digitálním službám by tak mohlo být vnímáno jako zásah do práv uživatelů na komunikaci a získávání informací z různých zdrojů. Dále je nezbytné zvážit dopad na právo na přístup k technologiím, které, ačkoliv není v současné době explicitně zakotveno jako samostatné, formální, mezinárodně uznávané lidské právo, ale spíše chápáno jako právo instrumentální nebo facilitující, je v digitální éře klíčové pro participaci na společenském a ekonomickém životě. Každé takové opatření proto musí striktně podléhat testu proporcionality a nezbytnosti v demokratické společnosti, aby bylo zajištěno, že legitimní cíl (jako je ochrana osobních údajů a národní bezpečnost) je dosažen co nejméně invazivním způsobem a nepřiměřeně neomezuje práva jednotlivců. Kromě dopadů na práva uživatelů by plošná blokáce jednoho z AI modelů mohla mít důsledky i pro hospodářskou soutěž v EU. Zákaz jednoho z modelů na rychle se rozvíjícím trhu generativní AI by mohl sice krátkodobě zvýhodnit stávající konkurenty, avšak dlouhodobě by mohl vést k omezení konkurence a inovací, potenciálně i k vyšším cenám či nižší kvalitě pro evropské uživatele. Dále by takový krok přispěl k fragmentaci globálního digitálního trhu a mohl by vyvolat riziko odvetných opatření ze strany třetích zemí vůči evropským technologickým firmám. Je tedy zásadní posuzovat každé restriktivní opatření nejen z pohledu ochrany dat a národní bezpečnosti, ale i s ohledem na jeho širší dopady na dynamiku trhu a celkový digitální ekosystém EU.

V případě zmiňovaného dočasného zákazu na základě principu předběžné opatrnosti však je nutné určit, kdy bude zákaz ukončen, případně potvrzen. Ten by měl trvat, dokud provozovatel nesjedná nápravu,⁵⁹ případně do stanovení data, do kterého má k nápravě dojít. Pokud by se DeepSeek, případně obecně jakýkoliv AI model, který nesplňuje legislativní požadavky EU, rozhodl vyhovět evropské regulaci, aby si udržel přístup na trh EU, musel by změnit současný stav. To by mohlo zahrnovat například zřízení evropského datového centra, podobně jako OpenAI a další velcí hráči. DeepSeek by mohl začít ukládat a zpracovávat data pouze v EU a zajistit, že žádná data nebudou odesílána do Číny. Součástí těchto opatření by byl také soulad s GDPR, včetně jmenování zástupce v EU, jak požaduje legislativa. Tento krok je povinný pro zahraniční společnosti, které zpracovávají

⁵⁶ KERN, Rebecca. TikTok sues to challenge law forcing sale or ban. In: *Politico* [online]. 5. 7. 2024 [cit. 2025-03-04]. Dostupné z: <https://www.politico.com/news/2024/05/07/tiktok-sues-to-challenge-law-forcing-sale-or-ban-00156517>.

⁵⁷ Čl. 11, Listina základních práv EU.

⁵⁸ Čl. 10, Evropská úmluva o lidských právech.

⁵⁹ Čl. 68, čl. 71, Akt o umělé inteligenci; čl. 58, odst. 2, čl. 83, GDPR.

data občanů EU, a zajišťuje, že mají v Unii právního zástupce.⁶⁰ Kromě toho by DeepSeek musel zavést transparentnější pravidla a upravit zásady zpracování osobních údajů. Tím by si DeepSeek zachoval přístup na trh EU a také by to posílilo důvěru uživatelů v jeho služby.

Druhou variantou v případě dočasného zákazu by bylo nesplnění legislativních požadavků EU. Důvodů pro toto nesplnění existuje vícero, například by stále panovala obava ze zpřístupnění osobních údajů občanů EU čínské vládě, tím by DeepSeek mohl mít problém se získáním evropského certifikátu důvěryhodnosti podle AI Actu, případně by si náklady na provoz v EU vyhodnotil jako vysoké. Pokud tedy i po stanoveném datu EU dojde k závěru, že DeepSeek porušuje GDPR a AI Act, a proto zahájí vyšetřování a případné následné sankční řízení.⁶¹ Pokud DeepSeek pokuty nezaplatí nebo se přizpůsobí jen formálně, může dojít k trvalé blokaci jeho služeb v EU. Ta by se dala také chápat jako signál, že ochrana soukromí není jen teorie v legislativních pramenech EU. Zároveň by mohlo dojít k eliminaci podobného chování u ostatních společností provozujících AI modely.

Závěr

Evropská unie se dlouhodobě profiluje jako globální lídr v regulaci umělé inteligence a ochrany osobních údajů. Tento přístup je často kritizován pro údajné zpomalování technologického pokroku a konkurenceschopnosti evropského trhu. Případ DeepSeeku představuje test, zda jsou tyto kritiky oprávněné a zda EU dokáže efektivně čelit výzvám spojeným s potenciálně nebezpečnými AI modely.

DeepSeek vykazuje závažné nedostatky jeho souladu s GDPR a AI Actem, přičemž klíčová rizika spočívají v přenosu dat do Číny, netransparentním nakládání s osobními údaji a potenciálním přístupem čínských státních orgánů k těmto datům. Některé státy, jako například Itálie či Jižní Korea, uplatnily formu zákazu DeepSeeku na svém území. Evropská unie oproti tomu dosud k tomuto opatření nepřistoupila, přestože princip předběžné opatrnosti, který často uplatňuje v jiných případech, by nasvědčoval dočasnému nebo trvalému omezení přístupu této technologie na unijní trh.

Z pohledu právního rámce je EU na podobné případy připravena, ale její reakce by měla být aktivnější. Příspěvek proto dospívá k závěru, že Unie by měla zvážit dočasný zákaz DeepSeeku do doby, než bude zajištěn plný soulad s evropskou legislativou, což může být zejména vytvoření datových center v EU, zavedení specifických šifrovacích protokolů, změna procesů zpracování dat, aby splňoval požadavky EU práva, určení zástupce v EU a další. Tento postup by nejen ochránil osobní údaje občanů EU, ale také by vytvořil důležitý precedens pro další problematické AI modely. Současně je nezbytné posílit spolupráci mezi členskými státy a dozorovými orgány, aby bylo možné pružně a efektivně reagovat na podobné hrozby v budoucnu.

Případ DeepSeeku představuje významný milník v oblasti regulace AI a ochrany osobních údajů. Pokud EU neprokáže schopnost prosadit vlastní pravidla vůči zahraničním technologickým subjektům, mohla by oslabit svou pozici v oblasti digitální suverenity. Naopak důsledné vymáhání právních předpisů by nejen zvýšilo ochranu uživatelů, ale

⁶⁰ Čl. 27, GDPR.

⁶¹ Čl. 83, GDPR.

zároveň by vyslalo jasný signál dalším poskytovatelům AI modelů o nutnosti dodržování evropských standardů. Evropská unie má několik možností, jak reagovat na bezpečnostní rizika spojená s DeepSeekem. Mezi nejprísnejší opatření by patřilo jeho zařazení na seznam bezpečnostních hrozeb, což by mohlo vést až k úplné blokaci jeho služeb v EU, podobně jako v minulosti u některých ruských webových stránek. Přestože by takový krok posílil ochranu osobních údajů občanů EU, zároveň by měl zásadní geopolitické důsledky a pravděpodobně by vyvolal právní spor před Soudním dvorem EU, podobně jako zákaz TikToku v USA. Toto potenciální regulační opatření, jako je plošná blokáce ať již dočasná, nebo trvalá, by také mohla vyvolat otázky ohledně svobody projevu a přístupu k informacím, což bylo otázkou i ve zmíněném právním sporu v USA týkající se regulace TikToku, který se rovněž zabýval otázkou zásahů do práv uživatelů, zejména práva na svobodu projevu, přičemž Nejvyšší soud USA dospěl k závěru, že i kdyby taková regulace skutečně zasahovala do lidských práv, při přezkumu by mohla být shledána jako oprávněná, což může argumentačně podpořit zmíněnou blokaci v EU.

V souladu s dosavadním přístupem EU je však pravděpodobnější snaha o dialog a nalezení řešení, které by umožnilo DeepSeeku pokračovat v činnosti při dodržení unijních pravidel. To by mohlo zahrnovat zřízení evropského datového centra, dodržování požadavků GDPR včetně jmenování zástupce v EU a zavedení transparentnějších zásad ochrany osobních údajů. Pokud by DeepSeek tyto podmínky nesplnil, mohla by EU prodloužit dočasný zákaz jeho činnosti nebo zahájit sankční řízení. Neochota DeepSeeku přizpůsobit se evropské legislativě by mohla vést k trvalé blokaci jeho služeb, což by posloužilo jako precedens pro přísnější vymáhání pravidel i vůči dalším AI modelům. Tento případ tak představuje důležitý test toho, nakolik EU dokáže efektivně chránit digitální suverenitu a práva svých občanů v kontextu globalizovaného trhu s umělou inteligencí.

Vliv daňové ztráty na lhůtu pro stanovení daně dle aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu

Pavel Hájek*

Abstrakt: Možnost uplatnění daňové ztráty se ze zákona pojí s delšími lhůtami pro stanovení daně. Daňová ztráta ovšem neovlivňuje toliko lhůtu pro stanovení daně za zdaňovací období, ve kterém bylo daňové ztráty dosaženo. K modifikaci délky lhůty pro stanovení daně dochází také u následujících, popřípadě také předcházejících zdaňovacích období. Právě prodloužování lhůt pro stanovení daně může vést k tomu, že se daňový subjekt práva na uplatnění daňové ztráty raději vzdá. Na základě tohoto kroku sice nedojde k prodloužení lhůt pro stanovení daně za zdaňovací období ovlivněná daňovou ztrátou, avšak daňový subjekt pozbyde možnost snížit si svůj základ daně ve dvou předchozích či pěti následujících zdaňovacích obdobích. Základním východiskem tohoto příspěvku je, že v praxi nepanuje jednoznačná shoda na tom, jak jednotlivé úkony s vlivem na lhůtu pro stanovení daně mění celkovou délku této lhůty, pokud je ovlivněná daňovou ztrátou. Určení správného konce lhůty pro stanovení daně může být pro mnohá daňová řízení zcela klíčové. Uplynutím lhůty pro stanovení daně totiž dojde k prekluzi práva. K prekluzi práva jsou navíc správní orgány i soudy povinny přihlížet z úřední povinnosti. Cílem tohoto článku je proto vymezit správný postup pro výpočet lhůty pro stanovení daně v případě jejího ovlivnění daňovou ztrátou. Závěry článku vycházejí zejména z rozboru relevantních právních předpisů a aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu.

Klíčová slova: lhůta pro stanovení daně, prekluzivní lhůta, daňová ztráta, prodloužení lhůty, přerušování lhůty, stavení lhůty

Úvod

Správné určení délky lhůty pro stanovení daně bývá v daňovém řízení zcela klíčové. Smyslem lhůty pro stanovení daně je totiž vymezit základní časový rámec, ve kterém může dojít ke stanovení daně za určité zdaňovací období. Účelem lhůty pro stanovení daně je zejména stimulace správce daně ke včasnému výkonu jeho práv a povinností. Z hlediska právní jistoty daňových subjektů je pak jejím účelem nastolit takovou situaci, ve které po uplynutí lhůty zanikají i jejich povinnosti, zejména povinnosti důkazní. Prokazování rozhodných okolností totiž bývá s odstupem času téměř vždy spjato s určitými obtížemi.¹ Povinnosti daňového subjektu související s jeho daňovou zátěží proto nejsou bezbřehé. Jsou vázány nejen lhůtami souvisejícími se stanovením daně, tedy typicky jejím vyměření či doměřením, ale také lhůtami spojenými s vymáháním daňových povinností.²

Jedním z klíčových problémů, který se v praxi opakovaně vyskytuje, je počítání lhůty pro stanovení daně za zdaňovací období ovlivněné daňovou ztrátou. Oprávnění daňového

* Mgr. Bc. Pavel Hájek, M.A., Ph.D., asistent soudce, Nejvyšší správní soud. Email: hajekpavel7@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6834-9725>. Tento článek vznikl na Masarykově univerzitě v rámci projektu *Spravedlivé daně a nerovnosti ve zdaňování* (MUNI/A/1574/2024).

1 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, čj. 9 Afs 86/2007-161, č. 1542/2008 Sb. NSS.

2 Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2006, čj. 2 Afs 52/2005-94, č. 953/2006 Sb. NSS.

subjektu odečíst si daňovou ztrátu se totiž *ex lege* pojí s prodloužením lhůty pro stanovení daně, a to nejen za zdaňovací období, za které byla daňová ztráta vykázána. Otázkou vlivu daňové ztráty na lhůtu pro stanovení daně se úřední osoby správce daně, správní soudci i daňoví poradci zabývají takřka na denní bázi. Judikatura týkající se této otázky se však stále vyvíjí, a ani v odborných kruzích není naprostá shoda na tom, jak tuto lhůtu správně počítat. Proto je cílem tohoto článku vymezení a vysvětlení dopadů stanovené daňové ztráty na lhůtu pro stanovení daně. Pro dosažení cíle jsem si stanovil následující výzkumnou otázku: *Jakým způsobem ovlivňuje vykázání daňové ztráty lhůtu pro stanovení daně?*

Předkládaný článek vychází zejména z metody právní analýzy, jejímž cílem je interpretace relevantních právních norem upravujících daňovou ztrátu a lhůtu pro stanovení daně u daní z příjmů. Z tohoto hlediska bude rozhodná zejména analýza ustanovení daňového řádu³ a zákona o daních z příjmů.⁴ Tato analýza se však bude opírat o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu, jak již ostatně napovídá název tohoto článku. Vyjma judikatury a právních předpisů bude vycházeno rovněž z relevantní komentářové literatury a odborných článků na toto téma.

1. Lhůta pro stanovení daně u daní z příjmů

Lhůta pro stanovení daně je lhůtou prekluzivní. Jejím uplynutím zaniká právo státu na stanovení daně daňovému subjektu za dané zdaňovací období. Zároveň se jedná o lhůtu hmotněprávní. Nelze na ni proto aplikovat ryze procesní normy daňového řádu, např. navrácení lhůty v předešlý stav.⁵ K prekluzi práva je přitom soud povinen přihlížet i bez návrhu.⁶ Lhůta pro stanovení daně je obecně upravena v daňovém řádu. Z dikce zákona vyplývá, že základní (subjektivní) lhůta pro stanovení daně je tříletá. Počíná běžet dnem, ve kterém uplynula lhůta pro podání řádného daňového tvrzení. V případě, že daňový subjekt nemá povinnost podat za dané zdaňovací období řádné daňové tvrzení, počne běžet dnem, ve kterém se daň stala splatnou.⁷

Určení počátku lhůty pro stanovení daně u daní z příjmů nebývá příliš sporné. Daňový subjekt je povinen podat daňové přiznání k dani z příjmů fyzických či právnických osob obecně nejpozději do tří měsíců po uplynutí dotčeného zdaňovacího období. Tato lhůta se prodlužuje na čtyři měsíce, pokud daňový subjekt podá přiznání elektronicky a zároveň je nepodal nejpozději do tří měsíců po uplynutí dotčeného zdaňovacího období. Lhůta pro podání daňového přiznání se ze zákona prodlouží na šest měsíců od uplynutí zdaňovacího období, a to tehdy, pokud má daňový subjekt zákonem uloženou povinnost ověření účetní závěrky auditorem či pokud daňové přiznání za daňový subjekt podal poradce, a to až po uplynutí základní tříměsíční lhůty.⁸ Poradcem pro účely prodloužení lhůty pro podání daňového přiznání se rozumí advokát či daňový poradce.⁹ Jelikož se počátek lhůty

³ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění účinném k 1. 1. 2025 (dále jen „daňový řád“).

⁴ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění účinném k 1. 4. 2025 (dále jen „zákon o daních z příjmů“).

⁵ LICHNOVSKÝ, Ondřej. § 148 [Lhůta pro stanovení daně]. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej – ONDRÝSEK, Roman a kol. *Daňový řád*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 658.

⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, č. 74/2009 Sb. ÚS.

⁷ Ust. § 148 odst. 1 daňového řádu.

⁸ Ust. § 136 odst. 1 a 2 daňového řádu.

⁹ Ust. § 29 odst. 2 daňového řádu.

pro stanovení daně odvíjí od konce lhůty pro podání daňového přiznání, je nutné předně zjistit, jaké lhůty pro podání daňového přiznání se v dané věci aplikují. To však obvykle nebývá sporné.

Potíž v praxi způsobuje především určení konce lhůty pro stanovení daně. Lhůta se totiž může prodlužovat, přerušit či stavit. K prodloužení, přerušení či stavení lhůty přitom může dojít i opakovaně.¹⁰ Prodloužení lhůty typicky způsobí oznámení rozhodnutí o stanovení daně, oznámení výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení, pokud tato výzva vedla k doměření daně, či podání dodatečného daňového tvrzení. Prodloužení však může způsobit i zahájení řízení o dozorčím či mimořádném opravném prostředku, oznámení rozhodnutí o prohlášení nicotnosti předchozího rozhodnutí o stanovení daně či oznámení rozhodnutí ve věci dozorčího či opravného prostředku.¹¹ K prodloužení lhůty vede výše uvedený úkon daňového subjektu či správce daně pouze tehdy, pokud je učiněn v posledních 12 měsících před koncem dosavadní lhůty. Pro posouzení toho, zda úkon lhůtu prodlouží, je tedy nejprve nutné vypočíst dosavadní lhůtu pro stanovení daně a až následně je možné zkoumat, zda byl daný úkon učiněn v posledních 12 měsících původní lhůty. Podstatné je rovněž zmínit to, že prodloužení lhůty způsobí její faktické prodloužení o 1 rok ode dne jejího původního konce. V praxi se lze občasné setkat s nesprávným výkladem spočívajícím v tom, že lhůta skončí vždy po 1 roce ode dne, kdy důvod prodloužení lhůty nastal. Takový výklad je však v rozporu s výslovným zněním zákona.

Přerušení lhůty nastává v případě, že správce daně zahájí daňovou kontrolu či pokud oznámí výzvu k podání řádného daňového tvrzení, respektive pokud daňový subjekt podá řádné daňové tvrzení. Ode dne učinění tohoto úkonu počne běžet lhůta znovu. Zákon hovoří také o tom, že tento úkon musel být učiněn před uplynutím lhůty pro stanovení daně.¹² To je však logické. Nelze totiž přerušit, prodloužit ani stavit lhůtu, která již uplynula.

Stavením lhůty se rozumí to, že lhůta po dobu trvání rozhodné skutečnosti neběží. Lhůta pro stanovení daně typicky neběží po dobu soudního řízení před správními soudy či Ústavním soudem, které se týká stanovení daně, či po dobu, kdy probíhá mezinárodní spolupráce. Méně častěji se lze setkat se stavením lhůty na základě toho, že o otázce nezbytné pro správné stanovení daně rozhoduje příslušný soud či z důvodu probíhajícího trestního stíhání pro daňový trestný čin s touto daní související. Nelze však opomenout ani to, že lhůta pro stanovení daně se staví také od zmeškání odvolací lhůty proti rozhodnutí o stanovení daně, do oznámení rozhodnutí o jejím navrácení v předešlý stav a ode dne marného uplynutí úložní doby až do dne doručení rozhodnutí, kterým je prohlášena neúčinnost doručení rozhodnutí vydaného v nalézacím řízení.¹³

Dle judikatury Nejvyššího správního soudu má však na lhůtu pro stanovení daně vliv pouze takový úkon, který má zákonnou povahu a zároveň se nejedná o úkon toliko formální a účelový.¹⁴ Ohledně oznámení výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení je

¹⁰ NOVOTNÁ, Monika et. al. Kapitola 9. Lhůta pro stanovení daně. In: NOVOTNÁ, Monika – JORDANOVÁ, Kateřina – KRUPÍČKOVÁ, Lenka – ŠOTNÍK, Jakub. *Daňové řízení*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 228, marg. č. 238.

¹¹ Ust. § 148 odst. 2 daňového řádu.

¹² Ust. § 148 odst. 3 daňového řádu.

¹³ Ust. § 148 odst. 4 daňového řádu.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, čj. 2 Afs 22/2016-43, č. 3417/2016 Sb. NSS.

nutné konstatovat, že je způsobilé k prodloužení lhůty pouze za splnění 2 základních předpokladů. Prvním z nich je, že k vydání výzvy došlo v zákonem předvídaném období, tedy v posledním roce před uplynutím lhůty pro stanovení daně. Druhou podmínkou je naplnění příčinné souvislosti mezi vydáním výzvy a doměřením daně. Proto platí, že výzvy k podání dodatečného daňového tvrzení musí být nutně tím úkonem, na jehož základě došlo k doměření daně. To v praxi znamená, že k prodloužení lhůty pro stanovení nedojde tehdy, pokud správce daně daňovému subjektu doměří daň až na základě následně vedené daňové kontroly.¹⁵

Na úkony správce daně, které mohou mít vliv na lhůtu pro stanovení daně, je třeba hledět dle jejich skutečného obsahu. Pokud tedy správce daně začne provádět kontrolní činnost před formálním zahájením daňové kontroly, je nutné vycházet z toho, že k přerušení lhůty pro stanovení daně došlo již samotným zahájením kontrolní činnosti, nikoliv až formálním zahájením daňové kontroly.¹⁶ Tento fenomén se v odborných daňových kruzích nazývá jako tzv. „skrytá daňová kontrola“. Jak však správně zdůrazňuje Čepelák, hranice mezi zákonnou a „skrytou“ daňovou kontrolou jsou neostře. Judikatura správních soudů neposkytuje jednoznačné vodítko, na základě kterého by bylo s určitostí možné rozeznat „skrytou“ a „řádnou“ daňovou kontrolu.¹⁷ Pro dané posouzení je tak nutné vycházet toliko z obecného východiska, že pokud správce daně pouze „mapuje terén“, jedná se o vyhledávací činnost bez vlivu na lhůtu pro stanovení daně. Pokud však již komplexněji prověřuje správnost a úplnost daňového tvrzení daňového subjektu a hodnotí jednotlivé důkazy, pak již s vysokou pravděpodobností zahájil „skrytou daňovou kontrolu“, která již vliv na lhůtu pro stanovení daně má.

Shodně je třeba nahlížet také na situaci, ve které správce daně sice daňovou kontrolu formálně zahájí, avšak bez zbytečného odkladu nezačne zjišťovat rozhodné okolnosti pro stanovení daňové povinnosti, popř. nezačne prověřovat řádnost a úplnost tvrzení daňového subjektu. V takovém případě k přerušení lhůty dojde až v okamžiku započetí takového prověřování či zjišťování.¹⁸ Abstraktní pojem „bez zbytečného odkladu“ pochopitelně nelze přesně vymezit. Je proto opětovně nutné vycházet z judikatury. Nejvyšší správní soud se ve věci *ZD Výčapy* zabýval situací, ve které správce daně formálně zahájil daňovou kontrolu a zároveň vyzval daňový subjekt k předložení podstatných dokumentů. Jelikož daňový subjekt nereagoval, zaslal mu správce daně po přibližně 7 týdnech výzvu k prokázání skutečností. Nejvyšší správní soud v dané věci dospěl k závěru, že správce daně nebyl ve věci pasivní, jelikož prováděl relevantní činnost pro potřebu daňové kontroly již ke dni formálního zahájení daňové kontroly. Proto měl za to, že k materiálnímu a formálnímu zahájení došlo v tentýž den.¹⁹ Dle Nejvyššího správního soudu by však formální zahájení daňové nemělo vliv na lhůtu pro stanovení daně tehdy, pokud by správce daně provedl první faktický úkon až deset měsíců po jeho formálním zahájení a více než čtyři měsíce poté, kdy měla uplynout původní lhůta pro stanovení daně. Takto dlouhou

¹⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2015, čj. 2 Afs 1/2015-49, č. 3245/2015 Sb. NSS.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2022, čj. 7 Afs 39/2020-29.

¹⁷ ČEPELÁK, Václav. Zamyšlení nad judikaturou dovozenými kritérii skryté daňové kontroly. In: MÁLEK, O. – TULÁČEK, M. (eds.). *Správa daní*. Soubor statí z odborné konference konané na Právnické fakultě Univerzity Karlovy dne 6. října 2023 [online]. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023. DOI: <https://doi.org/10.14712/9788076300361>.

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, čj. 5 Afs 16/2024-30.

¹⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 2. 2023, čj. 10 Afs 455/2021-36.

prodlevu mezi formálním a materiálním zahájením daňové kontroly proto NSS neshledal za účelnou, a proto dle něj došlo k úkonu přerušujícím lhůtu až zahájením skutečné kontrolní činnosti.²⁰

Daňový řád dále stanoví, že lhůta pro stanovení daně končí nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku.²¹ Dle závěru rozšířeného senátu NSS ve věci *Global Drink* platilo, že i v případech, kdy se lhůta pro stanovení daně prodlužuje, přerušuje nebo staví, končí lhůta pro stanovení daně nejpozději uplynutím 10 let od jejího počátku. Výjimky z tohoto pravidla spatřoval rozšířený senát NSS toliko v případech stanovených v § 148 odst. 6 a 7 daňového řádu.²² Ty stanovují výslovné výjimky z objektivní desetileté lhůty. První z nich spočívá v oprávnění správce daně stanovit daň i po uplynutí lhůty pro stanovení daně, a to v důsledku jednání, které bylo předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu. V takovém případě má správce daně právo stanovit dotčenému daňovému subjektu daň do konce druhého roku následujícího po roce, v němž nabylo rozhodnutí trestního soudu právní moci.²³ Tuto výjimku lze ovšem aplikovat toliko na daňové povinnosti vzniklé po 1. 1. 2011.²⁴ Druhá výjimka spočívá v možnosti stanovit daň, je-li to třeba pro zánik trestnosti daňového trestného činu z důvodu účinné lítosti. V takovém případě lze daň stanovit bez ohledu na to, zda již lhůta pro stanovení daně uplynula, a to za předpokladu, že daňový subjekt podá daňové tvrzení a současně tvrzenou daň včetně jejího příslušenství uhradí.

Další výjimku z uvedeného pravidla o maximální lhůtě pro stanovení daně dovodil rozšířený senát NSS až v nedávno vydaném v usnesení ve věci *JASA trans*. V něm se rozhodl analogicky aplikovat ustanovení týkající prodloužení lhůty i na desetiletou objektivní lhůtu pro stanovení daně. Konstatoval, že maximální desetiletá lhůta pro stanovení daně se prodlužuje o rok, pokud v posledních 12 měsících před uplynutím této lhůty podal daňový subjekt dodatečné daňové tvrzení na nižší daň. Nejvyšší správní soud však takové prodloužení lhůty omezil prospěchem daňového subjektu a časem. To znamená, že daňové orgány v tomto prodlouženém období (přesahujícím 10 let od počátku lhůty) nemohou stanovit výslednou daň na základě dodatečného daňového přiznání vyšší, než jaká byla poslední známá daň. To platí i přesto, že daňové orgány nejsou povinny prověřovat pouze ty okolnosti, které daňový subjekt vedly k podání dodatečného daňového přiznání. Mohou tak uznat některé okolnosti tvrzené daňovým subjektem vedoucí ke snížení daně, avšak mohou zároveň zohlednit i jiné (netvrzené) okolnosti vedoucí k jejímu zvýšení. Nikdy však za daných okolností nemůže správce daně daňovou povinnost daňovému subjektu zvýšit. Ohledně omezení časem NSS konstatoval, že v této prodloužené lhůtě již daňový subjekt není oprávněn podávat další dodatečná daňová přiznání. To proto, aby nedošlo k nekonečnému řetězení a prodlužování lhůty. Desetiletou lhůtu, prodlouženou maximálně o jeden rok, totiž NSS v daných případech považuje za dostatečnou.²⁵

²⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2006, čj. 8 Afs 7/2005-96, č. 1480/2008 Sb. NSS.

²¹ Ust. § 148 odst. 5 daňového řádu.

²² Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2023, čj. 9 Afs 95/2021-64, č. 4543/2024 Sb. NSS.

²³ Ust. § 148 odst. 6 daňového řádu.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2021, čj. 8 Afs 292/2020-23, č. 4242/2021 Sb. NSS.

²⁵ Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2025, čj. 1 Afs 231/2022-44.

2. Daňová ztráta a její vliv na lhůtu pro stanovení daně

Daňová ztráta vzniká tehdy, pokud daňově účinné výdaje převyšují daňově účinné příjmy (po jejich upravení dle § 23 zákona o daních z příjmů).²⁶ Daňová ztráta se stanoví rozhodnutím správce daně. Její stanovení je nutnou podmínkou jejího uplatnění.²⁷ Daňový subjekt má právo si daňovou ztrátu či její část odečíst od základu daně ve dvou bezprostředně předcházejících či pěti bezprostředně navazujících zdaňovacích obdobích.²⁸ Pokud však daňový subjekt dosáhne daňové ztráty, prodlouží se mu lhůta pro stanovení daně za období, ve kterém jí dosáhl (ať již zdaňovací období, či období, za které se podává daňové přiznání).

Dosažená daňová ztráta však ovlivní také délku lhůty pro stanovení daně za všechna zdaňovací období, ve kterých si tuto ztrátu může uplatnit. Ze zákona o daních z příjmů totiž vyplývá, že lhůta pro stanovení daně za všechna období, ve kterých si daňový subjekt může daňovou ztrátu uplatnit, končí současně se lhůtou pro stanovení daně za poslední zdaňovací období, ve kterém ji bylo možné uplatnit.²⁹ Jinými slovy řečeno, lhůta pro stanovení daně za období, ve kterém byla vykázána ztráta, a za 4 následující zdaňovací období, uplyne až současně se lhůtou pro stanovení daně v posledním období, ve kterém si daňový subjekt může ztrátu uplatnit. Obecně se konec těchto lhůt odvíjí od konce lhůty pro stanovení daně za páté zdaňovací období po vykázání daňové ztráty. To však platí pouze za předpokladu, že nedojde k jakýmkoliv úkonům s vlivem na běh této lhůty. Základní lhůta pro stanovení daně za období, ve kterém byla daňová ztráta vyměřena, tak bude typicky osmiletá, za následující zdaňovací období sedmiletá a postupně se lhůta za následující zdaňovací období bude zkracovat až opětovně dosáhne 3 let v pátém zdaňovacím období po vykázání daňové ztráty.³⁰ Obdobná pravidla se aplikují i v případě, pokud si daňový subjekt uplatní daňovou ztrátu za předchozí zdaňovací období. V takovém případě lhůta pro stanovení daně za toto období končí současně se lhůtou za poslední zdaňovací období, ve kterém si ji mohl daňový subjekt uplatnit.³¹ V případě uplatnění ztráty za předchozí zdaňovací období je však pro prodloužení rozhodné to, zda si ji daňový subjekt skutečně uplatnil. Pokud si ji neuplatní ve standardní lhůtě, k jejímu „prodloužení“ nedojde.

Finanční správa dlouhé roky výše uvedené vykládala tak, že pokud dojde ke stanovení nové daňové ztráty ve zdaňovacím období, jehož lhůta pro stanovení daně je ovlivněna předchozí daňovou ztrátou, dojde k tzv. „řetězení daňových ztrát“. Tato praxe byla natolik zavedená, že daňovým subjektům mohlo vzniknout legitimní očekávání, že v souladu s ní budou daňové orgány postupovat.³² Tento výklad však Nejvyšší správní soud jednoznačně odmítl v rozsudku *Heidriv* a označil jej za nesouladný nejen s výslovným textem zákona, ale také za popírající jeho smysl a účel. V daném rozsudku dále dodal, že smyslem jasného stanovení lhůty pro stanovení daně a jejího prekluzivního charakteru je nejen zajištění právní jistoty na straně daňových subjektů i správce daně, ale také vytvoření

²⁶ Ust. § 38n ve spojení s § 23 zákona o daních z příjmů.

²⁷ PELC, Vladimír. § 38n [Daňová ztráta]. In: PELC, Vladimír. *Daně z příjmů*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 565.

²⁸ Ust. § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

²⁹ Ust. § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů.

³⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2020, čj. 9 Afs 81/2020-40, č. 4056/2020 Sb. NSS.

³¹ Ust. § 38r odst. 2 zákona o daních z příjmů.

³² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2024, čj. 1 Afs 10/2024-33.

stimulu pro včasné uspořádání právních vztahů obou stran. Pro běh této lhůty není rozhodné ani to, zda daňový subjekt odpočet skutečně uplatní, nýbrž to, že tak alespoň teoreticky učinit mohl.³³ Delší lhůta pro stanovení daně přitom zůstane zachována i tehdy, pokud dojde ke zrušení daňové ztráty na základě podaného dodatečného daňového přiznání. Jednou rozběhlou prekluzivní lhůtu totiž nelze zkrátit pouze v důsledku právního jednání jedné ze stran právního vztahu.³⁴

Nejvyšší správní soud také již vyřešil otázku vlivu zákonem předvídaných úkonů na délku lhůty pro stanovení daně, pokud byla lhůta pro stanovení daně ovlivněna daňovou ztrátou. Touto problematikou se zabýval ve, dnes již ikonickém, rozsudku ve věci *BOHE-MIACHLAD*. V něm konstatoval, že na uvedenou lhůtu běžně dopadají ustanovení týkající se prodloužení, přerušení a stavení lhůty. Pokud tedy dojde k zahájení daňové kontroly, počne tímto dnem běžet nová lhůta v původní délce (v dané věci osmiletá). Připustil také to, že obdobně by mohlo dojít ke stavení či prodloužení lhůty. Nejvyšší správní soud však v dané věci opakovaně zdůraznil, že i pro tuto lhůtu platí maximální mez pro běh lhůt v délce deseti let od jejího počátku. Zároveň podotkl, že tyto úkony mající vliv na běh lhůty je nutné vztahovat tolíko ke zdaňovacímu období, kterého se týkají.³⁵ Pokud by tedy správce daně zahájil daňovou kontrolu tolíko ve vztahu k jednomu ze zdaňovacích období ovlivněných daňovou ztrátou, došlo by k přerušení lhůty pro stanovení daně pouze za toto období.

S uvedenými závěry Nejvyššího správního soudu se někteří odborníci neztotožnili. Lichnovský má za to, že ovlivňování počátku či konce lhůty nic nemění na tom, že lhůta je i tak ve skutečnosti lhůtou tříletou.³⁶ Nic však nenasvědčuje tomu, že by Nejvyšší správní soud své předchozí závěry přehodnotil. Neztotožnil se totiž ani s obdobnou argumentací daňového subjektu, dle které by přerušením lhůty pro stanovení daně ovlivněné daňovou ztrátou mělo dojít k běhu nové lhůty, která by však měla být pouze tříletá. Poukázal na to, že uvedeným výkladem by mohlo dojít k situacím, ve kterých by lhůta pro stanovení daně za dotčené zdaňovací období byla kratší než lhůta pro stanovení daně za poslední zdaňovací období, ve kterém mohl daňový subjekt daňovou ztrátu uplatnit. To je přitom v rozporu s výslovným zněním zákona o daních z příjmů. Nejvyšší správní soud však také uvedl, že přerušení lhůty se nepojí tolíko se zahájením daňové kontroly, ale také např. s podáním řádného daňového přiznání. Zákon přitom mezi těmito úkony ve vztahu ke lhůtě pro stanovení daně nerozlišuje, a proto je nutné k nim přistupovat shodně. Dle Nejvyššího správního soudu by v souladu s argumentací daňového subjektu postačilo, aby daňový subjekt podal řádné daňové přiznání opožděně, čímž by si lhůtu pro stanovení daně fakticky mohl zkrátit až téměř o pět let. To je však neakceptovatelné. Uvedený výklad je dle

³³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2020, čj. 8 Afs 58/2019-48, č. 4023/2020 Sb. NSS. Nutno však podotknout, že uvedený rozsudek nebere v potaz možné uplatnění daňové ztráty za zdaňovací období, jenž předchází období, ve kterém byla daňová ztráta vykázána. Tato možnost totiž byla do zákona implementována až zákonem č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2 a zákon č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela přitom byla účinná až od 1. 7. 2020, tudíž až po vydání uvedeného rozsudku. Ze zákona o daních z příjmů po této novele přitom vyplývá, že lhůtu pro stanovení daně za předcházející zdaňovací období pouze tehdy, pokud si ji daňový subjekt v tomto období skutečně uplatní. Nepostačuje tak pouze teoretická možnost jejího uplatnění.

³⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2021, čj. 10 Afs 3/2020-38.

³⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2020, čj. 9 Afs 81/2020-40, č. 4056/2020 Sb. NSS.

³⁶ LICHNOVSKÝ, Ondřej. *Daňový řád*, s. 658.

Nejvyššího správního soudu také v rozporu se smyslem a účelem zákona. Snahou zákonodárce totiž zjevně bylo to, aby správce daně mohl v případě budoucího uplatnění ztráty zkontrolovat, zda skutečně vznikla. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby lhůta pro stanovení daně neskončila dříve než za poslední zdaňovací období, ve kterém lze daňovou ztrátu uplatnit.³⁷ Z uvedených závěrů je tedy zřejmé, že se Nejvyšší správní soud nehodlá v nejbližší době od svého dosavadního výkladu odchýlit.

Je naprosto pochopitelné, že takto významné prodloužení lhůty pro stanovení daně vnímají daňové subjekty značně negativně. Přeci jen nelze vyloučit, že správce daně účelově zahájí kontrolu až před uplynutím takto prodloužené lhůty pro stanovení daně. Přitom prokázání rozhodných okolností na samém chvostu desetileté lhůty pro stanovení bývá skutečně náročné. Zároveň je nutné podotknout, že důkazní břemeno v daňovém právu leží primárně na daňovém subjektu. Toho totiž tíží povinnost prokázat veškeré skutečnosti, které je povinen uvádět v daňovém tvrzení.³⁸ Proto se nelze divit tomu, že vykázaní daňové ztráty může přinést více potíží než užítku.

Zákon o daních z příjmů však daňovému subjektu poskytuje možnost se práva na uplatnění daňové ztráty vzdát. Vzdání se práva na uplatnění daňové ztráty se činí oznámením správcí daně ve lhůtě pro podání daňového přiznání za období, za které se daňová ztráta stanoví. V takovém případě k prodloužování lhůt pro stanovení daně nedochází. Pro úplnost je však nutné poznamenat, že jednou učiněné vzdání se práva na uplatnění daňové ztráty nelze vzít zpět.³⁹ Daňový subjekt proto musí pečlivě zvážit, zda se práva na uplatnění daňové ztráty vzdá, čímž se fakticky připraví o možné snížení základu daně, či zda akceptuje razantní prodloužení lhůty pro stanovení daně. Na závěr lze jen poznamenat, že samotná delší lhůta pro stanovení daně nemusí být vždy nutně v neprospěch daňového subjektu. Ten totiž v této delší lhůtě může podat dodatečné daňové přiznání, díky němuž může dojít ke snížení jeho daňové povinnosti. Proto ani pro daňové subjekty nemusí být nutně delší lhůta na škodu, byť se k jejímu „prodlužování“ podstatná část z nich nestaví kladně. Ačkoliv není možné určit, zda je vykázaní daňové ztráty pro daňové subjekty spíše žádoucí či naopak převážně na škodu, je z uvedených úvah zřejmé, že správné pochopení výpočtu lhůty pro stanovení daně je zcela klíčové. K vyjasnění problematických aspektů lhůty pro stanovení daně by měl posloužit i tento článek.

Závěr

Na výzkumnou otázku, stanovenou v úvodu tohoto článku, neexistuje jednoduchá odpověď. Z jednotlivých poznatků provedené analýzy vyplývá, že daňová ztráta ovlivňuje lhůtu pro stanovení daně zcela zásadním způsobem. Není přitom rozhodné to, zda prostřednictvím dodatečného daňového přiznání dojde k jejímu pozdějšímu zrušení. Stanovení daňové ztráty fakticky prodlouží lhůtu pro stanovení daně nejen za období, ve kterém došlo k jejímu stanovení, ale i za 4 následující zdaňovací období. Konec těchto lhůt se řídí dle konce posledního (pátého) zdaňovacího období následujícího po období, ve kterém byla daňová ztráta vykázána. Standardně je tedy lhůta pro stanovení daně za období, ve kterém byla daňová ztráta stanovena, osmiletá. Nelze vyloučit ani to, že tato lhůta bude

³⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2024, čj. 8 Afs 118/2024-86.

³⁸ Ust. § 92 odst. 3 daňového řádu.

³⁹ Ust. § 34 odst. 1 zákona o daních z příjmů.

delší, a to s ohledem na specifika určení počátku lhůty v posledním zdaňovacím období, ve kterém si daňový subjekt může ztrátu uplatnit. Zároveň platí, že pokud si daňový subjekt uplatní daňovou ztrátu ve zdaňovacím období předcházejícím období, ve kterém ztráta vznikla, dojde k „prodloužení“ i lhůty pro stanovení daně za toto období, z důvodu čehož bude tato lhůta devíti či desetiletá.

Maximální délka lhůty pro stanovení daně je však omezena horní hranicí deseti let. Tato horní hranice bývá zpravidla nepřekročitelná. Existují však tři zcela specifické výjimky z tohoto pravidla. První zákonná výjimka, dle které lze daň stanovit i po uplynutí lhůty pro stanovení daně, spočívá v tom, že ke stanovení daně dojde v důsledku jednání, které bylo předmětem pravomocného rozhodnutí soudu o spáchání daňového trestného činu. Dle daňového řádu lze daň stanovit po uplynutí lhůty pro stanovení daně také tehdy, pokud daňový subjekt podá daňové tvrzení, současně tvrzenou daň včetně jejího příslušenství uhradí a je-li toho třeba pro zánik trestnosti daňového trestného činu z důvodu účinné lítosti. Z aktuální judikatury lze dovodit také třetí výjimku spočívající v tom, že maximální desetiletá lhůta se o rok prodlouží v případech, že daňový subjekt v posledních 12 měsících před uplynutím této lhůty podal dodatečné daňové tvrzení na nižší daň, než kterou původně tvrdil. V tomto prodlouženém časovém úseku nemohou daňové orgány stanovit daňovému subjektu vyšší daň, než jaká byla jeho poslední známá daň. Daňový subjekt však v tomto prodlouženém období není oprávněn podávat další dodatečná daňová přiznání. Nemůže tak dojít k opakovanému prodloužování předmětné lhůty.

Na lhůtu pro stanovení daně ovlivněnou daňovou ztrátou je nutné aplikovat také obecná ustanovení týkající se prodloužení, přerušení a stavení této lhůty. Určující je přitom původní délka lhůty. K prodloužení lhůty jsou totiž rozhodné toliko úkony nastalé v posledních 12 měsících před uplynutím původní lhůty. Přerušením lhůty také nezačne běžet znovu základní lhůta v délce tři roky, nýbrž lhůta ve své původní délce (např. osmiletá). Jediným možným způsobem, jak se daňový subjekt může vyhnout takto razantnímu prodloužení lhůty, je to, pokud se daňový subjekt práva na uplatnění daňové ztráty vzdá (vyjma možnosti daňovou ztrátu nevykázat). Tento úkon však musí učinit ve lhůtě pro podání daňového přiznání za období, za které se daňová ztráta stanoví. Zároveň se jedná o úkon nevratný. Je tedy na daňovém subjektu, aby pečlivě zvážil, zda se práva na uplatnění daňové ztráty vzdá, či zda akceptuje razantní prodloužení lhůty pro stanovení daně nejen v dotčeném období, ale ve všech zdaňovacích obdobích touto daňovou ztrátou ovlivněných.

Z výše uvedeného je zřejmé, že stanovení daňové ztráty ovlivní předmětnou lhůtu zcela významně. Její výpočet přitom není jednoduchý. Správná interpretace právních předpisů týkajících se této problematiky by bez znalosti aktuální judikatury byla prakticky nemožná. Proto tento článek blíže popisuje jednotlivé závěry NSS, na základě kterých lze délku lhůty počítat, a zasazuje je do kontextu. Na úplný závěr je však třeba zdůraznit, že je vždy nutné přihlédnout ke konkrétním okolnostem každé posuzované věci. To platí zejména proto, že lhůtu zpravidla neovlivní činění čistě formálních úkonů (např. formální zahájení daňové kontroly). Pro správný výpočet lhůty pro stanovení daně je tak nutné přihlédnout ke všem okolnostem daného daňového řízení.

Předběžná úprava poměrů dítěte

Renáta Šínová*

Abstrakt: Článek je autorským záznamem habilitační přednášky autorky. Věnuje se aplikaci právní úpravy předběžných opatření na úpravu poměrů dítěte. Objasňuje, že předběžná opatření je možné nařídit i v podobě tzv. regulujících předběžných opatření, jež mohou předjímat rozhodnutí ve věci samé.

Klíčová slova: předběžné opatření, nezletilý, civilní proces

Úvodem

Předběžná úprava poměrů dítěte je bezpochyby otázkou, jež v současné podobě právní úpravy zasahuje jak do norem hmotného, tak procesního práva. Jak správně upozornil Křístek, občanský zákoník č. 89/2012 Sb. (dále „o. z.“) obsahuje „nově“ pro zatímní zásah do poměrů dítěte výslovnou právní normu v § 924.¹ Její realizace je vždy závislá na procesním zásahu, proto budou následující řádky směřovány výlučně k procesním souvislostem.

Nezbytnost soudního zásahu do života dítěte v podobě rychlého soudního rozhodnutí je dána prostým během života. V jeho rámci nelze vyloučit vznik situací, v nichž je potřeba, aby soud zasáhl okamžitě, respektive v časovém horizontu, který neumožňuje vyčkat meritorního vyřízení věci. Procesní právo ve své podobě *de lege lata*, jež je jednoznačně ovlivněno nedokončením rekodifikace procesního práva,² poskytuje pro prozatímní úpravu poměrů dítěte reálně pouze institut předběžných opatření. S výjimkou zvláštní právní úpravy předběžného opatření v § 452 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních (dále „z. ř. s.“), a předběžného opatření směřujícího k poskytnutí ochrany proti domácímu násilí v § 400 a násl. téhož právního předpisu³ je aplikovatelná pouze obecná úprava předběžných opatření v § 74 a násl. o. s. ř. Aplikace těchto obecných ustanovení však v mnoha souvislostech pro účely předběžné úpravy poměrů dítěte „pokulhává“, neboť nejsou praxí důsledně reflektována její specifika.

* Doc. JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: renata.sinova@upol.cz. Text je autorským záznamem habilitační přednášky přednesené dne 10. 12. 2024 na PF UP v Olomouci.

¹ Křístek přitom dovozuje, že v důsledku právní úpravy v § 924 o. z. jde pak i o hmotněprávní institut. Srov. KŘÍSTEK, Adam. Stručně o soudních předběžných opatřeních v oblasti péče soudu o nezletilé. *Právo a rodina*. 2017, č. 1, s. 9 an. Dostupné z: www.noveaspil.cz.

² Tj. základním pramenem je stále občanský soudní řád, zákon č. 99/1963 Sb. („o. s. ř.“), s více než 150 novelizacemi.

³ Tomuto pak nebude s ohledem na zaměření tohoto článku a samotné habilitační přednášky věnována dále pozornost, a to z důvodu specifičnosti jeho účelu, který se týká pouze ochrany proti domácímu násilí a poměry dítěte jsou jím upraveny tedy pouze tehdy, pokud zde taková situace v životě dítěte nastala.

1. Typologie předběžných opatření pro účely identifikace správného výkladu norem o obecných předběžných opatřeních

Přeběžná opatření jsou v rámci civilního procesu považována za tzv. zajišťovací řízení, jejichž smyslem a účelem je prostřednictvím autoritativního rozhodnutí zajistit poměry pro určitou dobu. Hrnčířík vystihuje podstatu smyslu a účelu předběžných opatření tak, že předběžná ochrana je nutná proto, aby navrhovateli mohla být ve věci samé, respektive ve věci ochrany jeho ohroženého nebo porušeného práva, poskytnuta efektivní (finální) právní (soudní) ochrana s ohledem na to, že je úkolem státu zajistit též skutečnou prosaditelnost uplatněného práva.⁴ Návrh věcného záměru civilního řádu soudního připomíná, že předběžná opatření mají, zjednodušeně řečeno, zajistit právo strany před jeho hospodářským či právním znehodnocením.⁵ Základním charakteristickým rysem předběžných opatření je jejich prozatímnost, případně můžeme hovořit o předběžnosti nebo provizornosti. Baur tuto výstižně charakterizuje jako zajištění stavu před možnými změnami, které by ohrozily uskutečnění práva přiznaného v nalézacím řízení.⁶

Základním problémem, který je třeba v případě předběžné úpravy poměrů dítěte řešit, je otázka vnitřní diferenciací předběžných opatření. Česká doktrína dělí předběžná opatření toliko na obecná a zvláštní,⁷ avšak dělení předběžných opatření by mělo být i dle jejich primárního cíle tak, jak to činí např. německá panující nauka. Právě toto dělení pak umožňuje využít právní úpravu předběžných opatření pro předběžnou úpravu poměrů dítěte tak, aby tato byla funkční.

Německá nauka dělí předběžná opatření na „klasická“ zajišťovací předběžná opatření, pro která je užíván pojem *Verfügungen*, případně též *Sicherungsverfügungen*, *einstweilige Verfügungen*, *vorläufige Verfügungen*, tj. je kladen důraz na zajištění a jde o podobu jakéhosi příkazu či dispozici. Základní podstatou tohoto předběžného opatření je především zajištění (*Sicherung*) budoucí možnosti uplatnění hlavního nároku. Základní právní normou pro tato předběžná opatření je ustanovení § 935 německého ZPO,⁸ podle kterého jsou předběžná opatření týkající se předmětu sporu přípustná, pokud existují obavy, že změna stávající situace by mohla zmařit nebo výrazně ztížit realizaci práva strany.⁹

Tato předběžná opatření reprezentují předběžná opatření spočívající v zákazu dispozice s nemovitou věcí, zákazu nakládání s prostředky na účtu u peněžního ústavu či v příkazu složení věci do soudní úschovy. V této podobě jsou pak předběžná opatření vnímána i v českých souvislostech a takto uvedené příklady též odpovídají i předběžným opatřením tak, jak je zpravidla česká praxe vnímá. Je však současně zjevné, že pro předběžnou úpravu poměrů dítěte jsou neaplikovatelná, neboť jejím účelem zpravidla není ochrana

⁴ Srov. HRNČÍŘÍK, Vít. *Přeběžná opatření v civilním řízení*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 32.

⁵ Srov. Věcný záměr civilního řádu soudního. In: *Ministerstvo spravedlnosti české republiky* [online]. [cit. 2025-01-26], s. 281. Dostupné z: https://msp.gov.cz/documents/12681/2872506/V%C4%9Bcn%C3%BD+z%C3%A1m%C4%9BBr_final_2017.pdf/7d99428a-ea94-4b54-8bc8-7e64b22eb4ca.

⁶ Srov. BAUR, F. *Studien zum einstweiligen Rechtsschutz*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1967, s. 1.

⁷ Srov. např. k tomu PETROV KŘIVÁČKOVÁ, Jana. In: ŠÍNOVÁ, Renáta – HAMULÁKOVÁ, Klára a kol. *Civilní proces. Obecná část a sporné řízení*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 145. Petrov Křiváčková ani nevymezuje druhy předběžných opatření, ale hovoří o předběžných opatřeních a pak zvláštní právní úpravě.

⁸ *Ziviprocessordnung*, občanský soudní řád, ze dne 30. 1. 1877, nyní v podobě nového znění dne 12. září 1950.

⁹ „*Einstweilige Verfügungen in Bezug auf den Streitgegenstand sind zulässig, wenn zu besorgen ist, dass durch eine Veränderung des bestehenden Zustandes die Verwirklichung des Rechts einer Partei vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte.*“

v hospodářském slova smyslu (výjimkou jsou případy výživného), ale uspořádání poměrů mezi dítětem a rodiči, případně řešení péče o dítě třetí osobou nebo ústavem.

Německá doktrína proto vedle výše uvedených zajišťovacích řízení rozlišuje též i tzv. regulující předběžná opatření, jejichž podstatou je zatímní, dočasná regulace poměru, který je předmětem řízení. Pro odlišení je pro tato předběžná opatření používán pojem *einstweilige Anordnung*, tj. dočasné uspořádání. Základem právní úpravy je ustanovení § 49 německého FamFG,¹⁰ podle kterého soud může předběžným opatřením nařídit prozatímní opatření, je-li to odůvodněno ustanoveními upravujícími právní vztah a je-li třeba neodkladně jednat.¹¹ Podstatou zásahu v rámci těchto opatření je nastolit v právních poměrech, které jsou předmětem řízení, určitý pořádek, a to do doby meritorního vyřízení věci.¹²

Jakkoli je vydání regulujícího předběžného opatření umožněno i na základě § 935 ZPO,¹³ je charakteristické právě pro rodinněprávní otázky. Z tohoto důvodu je též regulace *einstweilige Anordnung* obsažena právě ve FamFG, tj. právním předpise, který upravuje rodinněprávní řízení.

Níže vymezená typologie předběžných opatření pak musí být aplikována na výklad právní úpravy předběžných opatření podle § 74 o. s. ř., pokud jde o předběžnou úpravu poměrů dítěte.¹⁴

2. Předběžná úprava poměrů dítěte předběžným opatřením podle § 74 a násl. o. s. ř. v kontextu uvedené typologie předběžných opatření

Z povahy věci vyplývá, že pro předběžnou úpravu poměrů dítěte je typické regulující předběžné opatření. Jeho smyslem není zajištění hospodářské ochrany zneužití práva, podstatou je právě nastolení právního pořádku v ohrožených právních poměrech. Nelze proto souhlasit s případnou argumentací, která mnohdy českou praxi ovládá, tj. s tím, že předběžné opatření v rámci úpravy poměrů není možné, neboť nesměruje k zajištění hospodářského výsledku.

I pro předběžná opatření upravující poměry dítěte jednoznačně platí, že musí být obecně naplněn prvek jejich prozatímnosti. Lze je proto aplikovat na situace, v nichž není

¹⁰ Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586, 2587), tj. zákon o řízení v rodinných věcech a ve věcech nesporných ze dne 17. prosince 2008.

¹¹ „Das Gericht kann durch einstweilige Anordnung eine vorläufige Maßnahme treffen, soweit dies nach den für das Rechtsverhältnis maßgebenden Vorschriften gerechtfertigt ist und ein dringendes Bedürfnis für ein sofortiges Tätigwerden besteht.“

¹² Nastolení tohoto právního pořádku, tj. *Rechtsfrieden*, je přitom primárním cílem civilního soudního řízení, srov. ROSENBERG, Leo – SCHWAB, Karl Heinz – GOTTWALD, Peter. *Zivilprozessrecht*. 17. Auflage. Mnichov: C. H. Beck, 2010, s. 3. Hrncířík však upozorňuje, že nastolení tohoto pořádku může být právě účelem regulujících předběžných opatření. Srov. HRNČÍŘÍK, Vít. *Předběžná opatření v civilním řízení*, s. 39.

¹³ Srov. RAUSCHER, Thomas (Hrsg.). *Münchener kommentar zur Zivilprozessordnung*. 3. Auflage. Mnichov: C. H. Beck, 2010, s. 2370.

¹⁴ V rámci přednášky nebylo dále pracováno s původně třetím typem, který rozlišovala německá doktrína, ta to jsou *Leistungsverfügungen*, tj. předběžná opatření směřující k plnění. RAUSCHER, Thomas (Hrsg.). *Münchener kommentar zur Zivilprozessordnung*, s. 2370. V tomto se přikláníme k Hrncíříkovým závěrům, který upozorňuje na velmi složité identifikovatelné rozlišovací hranice mezi třemi typy předběžných opatření, a přikláníme se k tomu, že je správné rozlišení na výše uvedené dva typy s tím, že předběžné opatření ukládající plnění se mohou vyskytovat v obou z nich. Srov. dále HRNČÍŘÍK, Vít. *Předběžná opatření v civilním řízení*, s. 41.

možné vyčkat meritorního vyřešení věci bez negativních důsledků, jež by taková prodleva pro dítě měla. Jejich základní povaha je však výše uvedená regulující, tj. předběžné opatření směřuje k úpravě poměrů dítěte, nikoli k zajištění práva ve smyslu zajišťujícího předběžného opatření. Platí proto, že předběžná opatření upravují stejné poměry, které bude následně upravovat rozhodnutí ve věci samé,¹⁵ jejich povaha je pak časově omezená, respektive provizorní. Jejich vydání je přitom podmíněno nezbytností zásahu v této provizorní podobě.

Předběžnou úpravu poměrů dítěte je nezbytné v praxi aplikovat i tam, kde z povahy věci již meritorní zásah následovat nemůže, neboť se samotnou provizorní, respektive rychlou úpravou, podstata problému konzumuje. Jedná se např. o nutnost soudního zásahu pro úpravu letních prázdnin či Vánoc. S přihlédnutím k tomu, že současná úprava neumožňuje použití jiného procesního nástroje, je třeba sáhnout právě po regulujících předběžných opatřeních. Následně soud musí meritum věci odpovídajícím způsobem upravit tak, aby ve vzájemném vztahu s vydaným předběžným opatření společně fungovalo.¹⁶

3. K předběžné úpravě poměrů podle § 452 a násl. z. ř. s.

Jak bylo vymezeno v úvodu, zabýváme-li se předběžnou úpravou poměrů dítěte v souvislostech vymezení jejího účelu a možnost aplikace jednotlivých nástrojů, je třeba připomenout též právní úpravu v § 452 a násl. z. ř. s.¹⁷

V souladu s tímto ustanovením, je možné zasáhnout do poměrů dítěte předběžným opatřením, jež trvá po dobu 3 měsíců,¹⁸ pokud je dítě „*ve stavu nedostatku řádné péče bez ohledu na to, zda tu je či není osoba, která má právo o dítě pečovat, nebo je-li život dítěte, jeho normální vývoj nebo jiný důležitý zájem vážně ohrožen nebo byl-li narušen, soud předběžným opatřením upraví poměry dítěte tak, že nařídí, aby dítě bylo umístěno ve vhodném prostředí, které v usnesení označí*“ (§ 452 z. ř. s.). Podle současné právní úpravy v § 454 z. ř. s. „*předběžné opatření, jímž má být nařízeno umístění dítěte mimo péči rodičů nebo péči osoby dítěti příbuzné nebo blízké, může soud nařídit jen na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí*“.

Právě poslední uvedené, tj. vymezení aktivní legitimace k podání návrhu činí v praxi interpretační obtíže. Jazykové znění ustanovení je z hlediska interpretace bezpochybné, tj. je vymezeno toliko, v jakých případech přísluší legitimace pouze OSPOD. Ze samotného jazykového znění však nelze dovozovat ničeho dále, pokud jde o to, kdo může podat návrh na předběžné opatření podle § 452 z. ř. s. Pomocí výkladu logickými argumenty, konkrétně argumentu *a contrario* je zřejmý závěr, že pro ostatní případy, tj. pro předběžná opatření, která nesměřují k umístění dítěte mimo péči rodičů nebo péči osoby příbuzné nebo blízké, omezení legitimace neplatí. Praxe však částečně tenduje k dotvoření vůle

¹⁵ Na rozdíl od zajišťujícího předběžného opatření.

¹⁶ Směřuje-li předběžné opatření na úpravu péče či styku v době letních prázdnin či Vánoc, pak bude meritem věci zpravidla úprava péče či styku v tomto období v následujících letech, případně posouzení rozsahu péče či styku jako celku.

¹⁷ Předběžné opatření označované dříve jako tzv. rychlé předběžné opatření, neboť bylo zákonem podmíněno jeho vydání do 24 hodin, nyní již takto striktně lhůta 24 hodin stanovena není. Proto je spíše na místě označovat toto předběžné opatření jako zvláštní.

¹⁸ S možností následného prodloužení, k tomu srov. § 452 an. z. ř. s.

zákonodárce tak, že právní úpravou měl na mysli zjevně to, že předběžné opatření podle § 452 z. ř. s. je možné vydat toliko na návrh OSPOD, a to bez ohledu na to, jaká úprava jí má být nařízena. Argumentuje přitom především vůlí zákonodárce v kontextu subjektivně historického výkladového cíle, neboť poukazuje na to, že takový byl účel, jehož chtěla úprava dosáhnout, což deklaruje přímo důvodová zpráva.¹⁹ Vedle této argumentace, kterou lze nalézt i v odborné literatuře,²⁰ existuje názor podporovaný i námi, jež akcentuje objektivně recentní výkladový cíl a skutečné znění zákona. Výlučná aktivní legitimace v § 454 z. ř. s. není upravena a toliko argumentací, že ji chtěl zákonodárce zakotvit, si nemůžeme vystačit. Zákonodárce zjevně zamýšlel omezit legitimaci na případy odebrání dítěte z péče osob o něj pečujících, jež jsou jeho rodiči nebo osobami s citovou nebo příbuzenskou vazbou. Pro jiné případy legitimaci dále neupravil, a tedy ani neomezil.

Závěrem

Závěrem lze konstatovat, že pokud je třeba zasáhnout do poměrů dítěte v podobě rozhodnutí, jež musí být přijato rychleji, než je možné učinit v podobě meritorního zásahu, je třeba nejprve poměřovat, jaká je míra akutnosti zásahu. Jde-li o situaci nedostatku řádné péče, jež vyžaduje akutní zásah, je na místě použít ustanovení § 452 a násl. z. ř. s. Posouzení míry nutnosti zásahu je především na navrhovateli a na soudu, hranice mezi nezbytností postupu podle § 452 z. ř. s. a podle § 74 o. s. ř. může být tenká. V souladu s nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3200/20 ze dne 2. 2. 2021 je nicméně na místě tam, kde je potřeba akutní ustanovení § 452 z. ř. s. skutečně aplikovat.²¹ Je pak zřejmé, že Jirsou publikovaný typicky citovaný příklad odlišení akutnosti, zmíněný i ve výše uvedeném nálezu Ústavního soudu, je toliko jedním z příkladů, jímž interpretační vodítka pro odlišení zásahu podle § 452 z. ř. s. a § 74 o. s. ř. nemohou být vyčerpána.²²

¹⁹ Srov. mimořádnost takového zásahu se promítá především v omezené aktivní legitimaci k podání příslušného návrhu, kterou by měl mít pouze orgán sociálně-právní ochrany. Vláda: Důvodová zpráva k zákonu č. 363/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 363/2021 Dz.

²⁰ „K podání návrhu na vydání předběžného opatření je aktivně legitimován výhradně orgán sociálně-právní ochrany dětí (§ 454 odst. 1). Návrh podá orgán sociálně-právní ochrany dětí buď prostřednictvím datové schránky, nebo osobně prostřednictvím podatelny soudu. Mimo pracovní dobu, o víkendu nebo ve svátek lze kontaktovat službu konajícího soudce zpravidla prostřednictvím služebního mobilního telefonu, který mají orgány sociálně-právní ochrany dětí k dispozici. Soudce potvrdí přijetí podání otiskem úředního razítka s vyznačením data a přesné doby přijetí návrhu.“ SVOBODA, Karel. In: SVOBODA, Karel – TLÁŠKOVÁ, Šárka – VLÁČIL, David – LEVÝ, Jiří – HROMADA, Miroslav a kol. Zákon o zvláštních řízeních soudních. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 981, marg. č. 1.

²¹ Právní věta daného rozhodnutí zní: „Rozhodne-li soud ‚obecným‘ předběžným opatřením podle § 76 a násl. občanského soudního řádu i za situace, kdy jsou naplněny podmínky pro vydání předběžného opatření podle § 452 zákona č. 292/2012 Sb., o zvláštních řízeních soudních, aniž jsou však dodrženy kogentní podmínky pro vydání takového zvláštního předběžného opatření podle § 459 odst. 1 a § 460 odst. 1 zákona o zvláštních řízeních soudních, jde o procesní postup neslučitelný s ústavními kautelami řízení ve věcech péče o dítě a zasahující práva dotčeného rodiče na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s právem dítěte podle čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.“

²² „Opětovně s odkazem na doktrínu (srov. JIRSA, Jaromír. Komentář k § 452. Op. cit.) lze uvést příklad, že chodilo-li by dítě ‚za školu‘, lze je odevzdat do péče jiné osoby, která na ně lépe dohlédne, a v tomto případě by bylo namístě použít předběžné opatření podle § 76 o. s. ř. Pokoušelo-li by se však dítě za školou v partě starších dětí o experimenty s tvrdými drogami, nepochybně by to byl důvod pro vydání ‚speciálního‘ předběžného opatření podle § 452 z. ř. s. O výjimečnosti ‚speciálního‘ předběžného opatření podle § 452 a násl. z. ř. s. svědčí též to, že toto předběžné opatření může soud nařídít jen na návrh orgánu sociálně-právní ochrany dětí (§ 454 odst. 1 z. ř. s.).“ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3200/20.

Nenaplnuje-li situace předpoklady pro nutnost zásahu podle § 452 a násl. z. ř. s., je třeba aplikovat § 74 a násl. o. s. ř. Nelze přitom argumentovat tím, že taková úprava není vhodná, neboť jde o zajištění práva, kdy pro předběžnou úpravu poměrů jsou na místě předběžná opatření regulujícího charakteru, jež jsou možná a přípustná. Jejich úprava pak musí být interpretována v kontextu základního principu, kterým je ochrana nejlepšího zájmu dítěte. Máme proto za to, že je přípustné u regulujících předběžných opatření směřujících k úpravě poměrů dítěte zvážit slyšení ostatních účastníků a realizaci participačních práv dítěte. Jakkoli je postup v právní úpravě v o. s. ř. konstruován opačně, je nezbytné zdůraznit, že okamžik překvapení a s ním spojená nemožnost slyšet žalovaného, má smysl pro zajišťovací předběžná opatření. Právě s ohledem na tento smysl a účel musí být právní norma § 75c odst. 3 o. s. ř. interpretována. Je zcela odlišné, cílí-li předběžné opatření na znemožnění nakládat s prostředky na účtu peněžního ústavu nebo jde-li o úpravu péče o dítě. Slyšením účastníků a dítěte může být jen těžko smysl a účel předběžného opatření, jež má vymezit na měsíce či i roky, jak bude péče o dítě vypadat, popřen. Právě naopak, absencí slyšení riziko nevhodného zásahu výrazně stoupá.

Regulující předběžná opatření jsou opatření zatímní, zatímnost, respektive časový zásah se projevuje ve zkrácené době, v jejímž rámci musí být (ve srovnání s meritorním rozhodnutím) vydána. Jejich akutnost, provizornost je však pouze časová, nikoli obsahová, jak často praxe mylně vykládá. Z žádné právní normy nevyplývá, že úprava předběžným opatření má být toliko „minimalistická“, neboť nesmí předjímat rozhodnutí ve věci samé (dle praxe s ním nesmí být shodná). Typicky se tento přístup projevuje na úpravě styku, v níž soudy často bez jakéhokoli podkladu konstatují, že předběžným opatřením je možné nastavit jen případný „minimální kontakt“. Takové postupy jsou dezinterpretací povahy předběžných opatření a důsledkem nerozlišení jejich výše uvedených typů. Minimální zásah je typický pro zajišťovací předběžná opatření. Pro ty regulující však platí to, že je na místě vztahy upravit, a to tak, jak to situaci odpovídá. Zatímnost je pouze časová, jinak musí úprava odpovídat okolnostem případu. U úpravy poměrů dětí proto musí reflektovat potřeby tohoto dítěte a jeho zájem ve všech souvislostech. Nelze pak nepoznamenat, že minimální kontakt s jedním z rodičů, aniž by k tomu byly dány vážné důvody narušeného vztahu, pak v zájmu dítěte bývá skutečně zřídka.

Předběžná opatření dle § 74 o. s. ř. jsou pro úpravu poměrů dítěte aplikovatelná, musí být interpretována jako regulující, jejich zatímní povaha určuje jejich časové trvání, nikoli pak již nezbytně jejich obsah. Ten musí odpovídat skutkovým okolnostem případu a sledovat nejlepší zájem dítěte. Potřeba minimalistické úpravy z právní úpravy nevyplývá a je důsledkem mylného směšování zajišťovacích a regulujících předběžných opatření. Pro předběžnou úpravu poměrů dítěte nelze předjímáním rozhodnutí ve věci samé argumentovat. Naopak logicky je upravováno předběžným opatřením totéž, co bude následně upravovat meritorní rozhodnutí, neboť nejde o zajištění práva, aby byla meritorní úprava možná, ale jde o to, že není možné do meritorní úpravy téhož „časově vyčkat“, a proto musí úprava téhož meritornímu rozhodnutí předcházet. Tato koncepce je zahraničním úpravám běžná, pro odlišný přístup v České republice pak nelze shledat žádné důvody.

RECENZE

Leino-Sandberg Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, xlví + 332 s.

Výzkum v oblasti práva se převážně věnuje jeho normativnímu chápání, ať už perspektivou adresátů norem, nebo jejich aplikace. Pokud bychom si vypůjčili slogan blogu *Jiné právo*, že „*právo je jiný svět*“, kniha finské právničky Päivi Leino-Sandberg čtenáři umožňuje nahlédnout do světa tvorby práva EU perspektivou sebevnímání jeho aktérů. Kniha konkrétně nabízí vhléd do jinak úzkostlivě chráněného byrokratického aparátu právních služeb tří základních orgánů Evropské unie, tj. Komise, Rady a Evropského parlamentu. Leino-Sandberg ve své knize vychází z šedesáti rozhovorů se zaměstnanci evropských institucí a národní státní správy, které doplňuje vlastní zkušeností finského národního experta a relevantní akademickou tvorbou. Přestože všechny tři právní služby pro své instituce zajišťují shodně poradní a litigační servis, kniha nabízí právně-sociologickou skicu umožňující identifikovat odlišné role, které jednotlivé právní služby mají, jejich rozdílnou institucionální váhu a v důsledku vliv, který mají na podobu unijní legislativy.

Kniha se zejména věnuje roli právníků v jednotlivých právních službách, kteří provázejí každý legislativní návrh od počátku až do konce – právní služba Komise usměrňuje právníky věcných odborů a snaží se anticipovat případné posouzení ze strany Soudního dvora, právní služba Rady hraje roli při hledání kompromisů mezi členskými státy a jejich formulaci a konečně služba Evropského parlamentu ve snaze poskytovat neutrální expertízu manévruje mezi zájmy jednotlivých politických frakcí. Všechny tři právní služby podporují své představené při vyjednávání v rámci trialogů, které – ač mimo strukturu smluv – jsou hlavním fórem pro hledání interinstitucionálního dialogu. Věrnost právu všech pracovníků právních služeb je ale často zkoušena politickou realitou, takže musí vážit vlastní integritu proti nezbytnosti flexibilního řešení aktuálních krizí. Autorka argumentační gymnastiku demonstruje na příkladech programu kvantitativního uvolňování Evropskou centrální bankou, přijetí směrnice na ochranu whistleblowerů,¹ nařízení o kondicionalitě² nebo finálního přepsání unijních fiskálních pravidel schválením Nástroje pro oživení a odolnost.³ V některých těchto případech právní služby musely zcela otočit ve svých postojích, někdy dokonce stáhnout své dřívější právní rozborů. Naopak jinak striktně nevěřejné právní stanovisko právní služby Rady bylo na podporu poslední uvedené iniciativy zveřejněno,⁴ což jen podtrhává instrumentalizaci práva jako pokračování politiky.

Právníci jsou často ve zvláštním postavení sekulárních kněží, kteří rozhodují o tom, co je dovoleno, a co nikoli.⁵ Významně se to projevuje v případě Evropské komise, jejíž služba

¹ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*. Cambridge: Cambridge University Press, 2021, s. 73.

² Ibidem.

³ Ibidem, s. 295 an.

⁴ Ibidem, s. 298.

⁵ K tomu na příklad WOOD, Philip. *The Fall of the Priests and the Rise of the Lawyers*. London: Bloomsbury Publishing, 2016, s. 288.

je nezávislá na Sekretariátu a podléhá přímo předsedovi Komise. Jedná se zároveň o nejstarší právní službu i jedno z prvních pracovišť vzniklých v rámci Komise. Funkčně se to projevuje v právu vetovat návrhy jiných částí Komise v případě schvalování návrhu v tiché proceduře nebo privilegovaném právu vystoupit v rozpravě kolegia eurokomisařů. Kolegium je také jediný orgán, který může rozhodnout, že se Komise nebude řídit stanoviskem právní služby, a ta to musí akceptovat. Právní služba sice nevstupuje do tvorby politik a vyjednávání textace právních předpisů, to náleží právníkům na příslušných generálních ředitelstvích, stanovuje ale mantinely pro tuto činnost a „*přicházejí na scénu, když jde do tuhého*“.⁶ Právní služba Komise má exkluzivní nezávislost zejména v řízení před evropskými soudy, kde má výlučnou volnost volby litigační strategie. Služba je v praxi u všech řízení před Soudním dvorem EU, což jí dává jedinečnou expertizu a vzhled do přemýšlení evropských soudců: „*určení právního základu, který by obstál před rozmary Soudního dvora, je spíše umění než věda... a právní služba je v jejich předvídání mnohem zběhlejší než jakýkoli právní profesor*“.⁷ Právní služba se též vyznačuje profesionální uzařeností, takže externista si s jejími pracovníky nesjedná konzultaci ke konkrétnímu návrhu a musí za „kovářičkem“ v osobě právníka věcného ředitelství. Právní služba má též výjimku z možnosti rotace pozic uvnitř Komise, takže získání této práce je vyhrazeno cestou tvrdého výběrového řízení mezi ostatními právníky Komise. Je to zkrátka elita i mezi evropským úřednictvem. Není proto překvapením, že pod Junkerovou Komisí došlo k pokusům omezit váhu a nezávislost právní služby a podřídit ji politické kontrole předsedy komise a zejména šéfa jeho kabinetu Martina Selmayra, což kniha též mapuje.⁸

Právní služba Rady je oproti službě Komise mnohem menší a méně viditelná. Zároveň je vnímána respondenty knihy jako nejvíce silná a politická. Rada je řízena rotačním předsednictvím členských států, takže právní služba jednak zajišťuje institucionální paměť orgánu a zároveň nenahraditelnou oporou předsednictví v úskalích jednacího řádu. Rada, coby kolektivní orgán zasedající navíc v mnoha formacích ministrů, těžko formuluje pro právní službu politické zadání; naopak služba může manévrováním mezi národními pozicemi a červenými liniemi členům Rady nabízet varianty řešení politických patů. Nikdo nezná národní pozice napříč státy a agendami tak dobře jako právníci právní služby Rady, kteří sedí u všech jednání na všech úrovních. Jak autorka uvádí, autorita právní služby je taková, že jakmile služba zaujme nějakou pozici, ta téměř automaticky získává podporu většiny členských států.⁹ Právní služba Rady sice poskytuje striktně právní poradenství, ale při hledání kompromisu uprostřed legislativního procesu (zpravidla navíc v časných ranních hodinách) je linie mezi právem a politikou velmi tenká.

Evropský parlament také disponuje právní službou, která je ve zcela odlišném postavení než její sestry. Evropský parlament je velmi roztříštěný co do názorů i své organizace a je pro právní rady vysoce konkurenčním prostředím. Pokud členové Parlamentu nedostanou od služby stanovisko, které by konvenovalo jejich zájmům, obrátí se na právníky výborů, právníky svých frakcí, právníky svých států, vlastní expertní konzultanty anebo na právní služby ostatních evropských institucí.¹⁰ Velká část úkolů, které plní právní služby

⁶ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, s. 156.

⁷ Ibidem, s. 95.

⁸ Ibidem, s. 182–195.

⁹ Ibidem, s. 222.

¹⁰ Ibidem, s. 287.

Komise nebo Rady, je v Parlamentu navíc svěřena právnímu výboru JURI, tj. voleným politikům, kteří mají k dispozici odborný sekretariát výboru. Rozhodnutí zahájit řízení před evropskými soudy je tak ještě více politickou otázkou, nicméně právní služba Evropského parlamentu má alespoň volnou ruku ve volbě strategie; byť někdy se liší od veřejných projevů členů právního výboru, což snižuje její efektivitu.¹¹ Právní služba musí balancovat mezi nadstranickostí, aby se nezdiskreditovala, interpretační flexibilitou, aby neztratila v konkurenčním prostředí relevanci, a věrností vůči právu, aby se neprovinila vůči vlastnímu poslání. To je velmi nezáviděníhodná pozice.

Celou knihou se prolíná motiv profesní etiky pracovníků právní služby, která kombinuje étos veřejného služebníka v hierarchické struktuře s odpovědností právníka za stav právního řádu. Prakticky se to projevuje v druhé kapitole, kde se *Päivi Leino-Sandberg* věnuje problémům prezentovaného výzkumu – nízké transparence činnosti unijních orgánů a nevole zpřístupnit často banální informace ve snaze zachovat důvěrnost poskytovaných rad právních služeb. Ty zůstávají – i přes opakované zásahy Evropského soudního dvora (SDEU) – striktně neveřejné. Dokonce do té míry, že nejsou v řízeních před SDEU přípustné jako důkaz, pokud je strana sporu nepředložila se svolením příslušné instituce.¹² Hledání hranice mezi důvěrností právní rady a veřejným zájmem na transparentním rozhodováním unijních orgánů souvisí s trvající transformací Unie z mezinárodní organizace řízené diplomaty v cosi *sui generis*.

Předkládaná kniha je vítaným vhledem do zákulisí fungování evropských orgánů a umožňuje lépe pochopit jejich rozhodovací procesy. Věnuje se sice výseku jen asi tří stovek lidí pracujících v mase desetitisíců zaměstnanců Evropské unie, ti ale hrají velmi důležitou roli při formování evropského práva a dohledu nad legalitou počínání Unie. Kniha je psána přístupným jazykem s mnoha praktickými příklady hraničícími občas s (doloženými!) pracovními historkami. Autorka upozorňuje na často přehlíženou skutečnost, že pracovníci právní služby jsou fakticky jedinou *ex ante* kontrolou legality projednávané legislativy a často jedinými aktéry, kteří mohou kontrolovat zákonnost počínání unijních orgánů. Pointa v závěru knihy shrnuje, proč je důležité se pro mnohé podružnému tématu právníků-úředníků věnovat: „*Právní služby mohou být sice oddané právu, nicméně jejich činnost reflektuje politické priority a má politické preference. A především politické následky.*“¹³ Pokud tyto následky chceme jako příjemci právních norem anticipovat, je nutné znát faktory ovlivňující legislativní proces nad rámec formálních pravidel jednacích řádů.

Michal Říha*

¹¹ Rozsudek Tribunálu (sedmého rozšířeného senátu) ze dne 22. března 2018 ve věci T-540/15 *Emilio De Capitani proti Evropskému parlamentu*, ECLI:EU:T:2018:167.

¹² Usnesení Soudního dvora ze dne 23. října 2002 ve věci C-445/00 *Rakouská republika proti Radě Evropské unie*, ECLI:EU:C:2002:607.

¹³ LEINO-SANDBERG, Päivi. *The Politics of Legal Expertise in EU Policy-Making*, s. 306.

* JUDr. Michal Říha, Ph.D., katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: rihamich@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9227-2158>.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Global Legal Skills 2025: Zpráva z mezinárodní konference pořádané Právnickou fakultou Masarykovy univerzity v Brně

Ve dnech 28.–30. května 2025 hostila Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně sedmnáctý ročník celosvětové konference *Global Legal Skills*, která se zaměřuje na výuku právních dovedností. Během tří dnů intenzivního programu vystoupili akademici především ze Spojených států a evropských zemí, aby sdíleli zkušenosti a příklady dobré praxe, jak efektivně a v souladu s pravidly *evidence-based teaching* pomoci svým studentům osvojit si klíčové právní dovednosti.

Jak to u konferencí tohoto typu bývá, je možné s jejich pomocí svým způsobem nahlédnout do budoucnosti právního vzdělávání ve své zemi. Zatímco české právnické fakulty v posledních letech dělají důležité kroky k tomu, aby základní penzum znalostí obohatily i o právní dovednosti (schopnost psát právní texty, řešit právní případy, vystupovat v simulovaných soudních řízeních, vést pohovor s klientem a uvědomovat si a v praxi uplatňovat pravidla profesní etiky právního povolání), v některých zahraničních institucích je toto již řadu let naprosto nezbytný standard, který fakulty dále rozvíjejí. Namísto debaty, zda bychom měli právní dovednosti posilovat, či ne, se soustředí zejména na to, jak to dělat efektivně. Je proto například v amerických podmínkách možné být profesorem, který se věnuje výuce právních dovedností jako tomu hlavnímu, co dělá, proč ho univerzita zaměstnává a proč mu dává smlouvu na dobu neurčitou (tzv. *tenure*).

Hlavními tématy letošního ročníku byly efektivní výuka právních dovedností, inovace ve vzdělávání a stále naléhavější otázka začlenění umělé inteligence do právního vzdělávání. Vedle představení řady případů inspirativních výukových metod a aktivit se řada příspěvků věnovala výuce práva a právních dovedností v mezinárodním, multikulturním prostředí, důležitosti *soft skills* a důrazu na *well-being* studentů.

Aniž by k tomu organizátoři konference vybízeli, dobrá třetina příspěvků se věnovala otázce umělé inteligence a tomu, jaký dopad na výuku právních dovedností i vůbec přípravu absolventů vlastně má či by mít měla. Zaznívala nejen opatrnost, ale i inspirující příklady, jak lze umělou inteligenci (AI) využít ve výuce i právní praxi.

Bylo osvěžující zažít tolik akademiků, jak zaujatě diskutují o tom, jaký dopad umělá inteligence bude mít, respektive už má na podobu právního vzdělávání v různých koutech světa. Bylo inspirativní pozorovat, jak si jednotliví akademici k umělé inteligenci hledají vztah a jak lze její nadšené i opatrné uživatele, stejně jako skeptiky nacházet mezi zástupci prakticky všech zemí. V tomto ohledu hraje geografický kontext poměrně malou roli.

Rozdíly v přístupu k AI přitom panují nejen mezi jednotlivci, ale i celými institucemi. Některé, jakkoli představují zatím spíš výjimku, již překonaly stadium váhání a už nepochybují o tom, zda se máme výuce umělé inteligence a jejímu uplatňování ve světě práva na fakultách věnovat. Svůj úkol vidí spíš v nalezení cesty k tomu, jak to dělat dobře a smysluplně a jak svým absolventům usnadnit nástup do profese, která v příštích letech projde zásadní proměnou a kde bude aktivní používání AI nástrojů s největší pravděpodobností nutností. Několikrát auditoriem zarezonovalo trefné tvrzení, že to není tak, že umělá inteligence nahradí právníky, ale že právníci, kteří budou umět pracovat s umělou inteligencí, nahradí ty, kteří to umět nebudou.

Akademici z různých jurisdikcí se shodovali na tom, že AI již dnes dokáže asistovat při tvorbě právních textů, analyzovat smlouvy a jiné právní dokumenty, zlepšovat jazykovou stránku podání, zpracovat časové osy, chystat argumenty pro ústní i písemný projev. Přesto zdůrazňovali, že studenty musíme nadále učit tyto úkoly zvládat samostatně – a to nejen kvůli profesním zkouškám, kde nástroje AI používat nesmějí, ale i kvůli schopnosti kriticky hodnotit výstupy nástrojů, které se stále mohou mýlit.

Řada příspěvků se proto zaměřovala na to, co tvoří ve světě nastupující umělé inteligence pro právníky přidanou hodnotu, čím se má vyznačovat tzv. *human lawyering*. Ukazuje se, že bude třeba si osvojit či rozvinout tři typy dovedností. Předně technologické dovednosti, tedy schopnost rozumět moderním technologiím a efektivně je používat. Dále pak kulturní kompetenci (*cultural competence*), tedy schopnost rozumět kontextu naší kultury a být schopni nahlédnout své kulturní pozadí, rozumět tomu, že naši kolegové či klienti mohou pocházet z jiného kulturního prostředí, a že pokud jim chceme opravdu rozumět a pomoci, musíme se naučit své základní kulturní předpoklady překračovat (kulturami v tomto smyslu přitom nejsou jen kontinenty či jednotlivé státy, ale i různé skupiny s rozdílnými kulturními kapitály v rámci jedné země, regionu i města). Poslední skupinu představují tzv. lidské dovednosti (*humanity-based skills*), tedy takové dovednosti, které jsou typické pro lidi a které nástroje umělé inteligence – alespoň zatím – nedokáží plně nahradit: empatie, soucit, emoční inteligence, schopnost číst neverbální komunikaci, žitá životní zkušenost, schopnost vzbudit důvěru a vnímat etický rozměr právní profese. V jednom z příspěvků zazněla výstižná výzva: „*Be tech-savvy, but with a human approach*“, tedy osvojme si technologie, ale nezapomínejme na lidský rozměr práva.

Příklad rozvíjení lidských dovedností představila například *Jessica Moeller* z Charleston School of Law, která přesvědčivě argumentovala, že je stále třeba připravovat studenty na to, aby byli schopni vést rozhovor s klientem bez použití techniky. Musí tedy být stále schopni psát si poznámky rukou, aby mohli i neverbálně komunikovat se svým klientem a neschovávali se za svůj notebook, což narušuje pocit důvěry a aktivního naslouchání. Stejně tak potřebují rozvíjet svou empatii – což trénují například i psaním dopisů – buď jednotlivým klientům, anebo studentům, kteří příští rok nastoupí do 1. ročníku fakulty a kterým mají nechat nahlédnout do svých zkušeností z prvních týdnů či měsíců studia a poradit jim, jak studium dobře zvládnout. *Lurene Contento* z Chicago-Kent College of Law pak ukázala, jak lze o právním systému učit inovativněji než skrze tradiční prezentaci, a přitom bez AI – třeba tím, že napsala scénář hry z právního prostředí, který studenti předčítají. Díky tomu si uvědomují specifika jednotlivých náležitostí amerického právního systému, typicky právního procesu, a zapojují se do vedení hodin.

Při přemýšlení o tom, jak s nástroji umělé inteligence pracovat, pomáhá přemýšlet o ní ve třech časových dimenzích. Co uměla před dvěma lety, když začínal současný boom odstartovaný zpřístupněním modelu ChatGPT? Co umí dnes, v roce 2025, tedy o kolik se za dva roky posunula? Co bude umět v roce 2030, kdy budou naši současní studenti prvního ročníku odcházet do praxe?

Je zřejmé, že už dnes AI řadu úkonů, které právník běžně vykonává, dokáže velmi dobře zpracovat. Zdaleka ne všechno dokáže perfektně, a právě proto dává smysl stále studenty jednotlivé dovednosti učit. Aby dokázali rozpoznat chyby a nepřesnosti generované AI a nestali se na technologiích zcela závislí – podobně jako je dobré dokázat číst mapu i v době aplikací, které nás vcelku spolehlivě provedou městem i přírodou. Navíc je dobré nezapomínat, že tyto nástroje není možné používat například u profesních zkoušek.

Už jsme zmínili, že některé univerzity učinily rozhodnutí, že chtějí nástroje AI aktivně zahrnovat do výuky jednotlivých předmětů i celého kurikula. Děje se tak například na

University of Westminster. Motivaci k tomu jim dodává vědomí, že jejich studenti AI nástroje již používají, ale současně si uvědomují, že by v tom potřebovali dál podpořit – a očekávají to od své univerzity. Univerzita jde tomuto očekávání naproti a zároveň chce studentům pomoci reflektovat limity a etické otázky využívání AI. Zastáncem častějšího používání nástrojů umělé inteligence ve výuce i vědě je také například *Michael Murray* z University of Kentucky. Ve svém příspěvku zdůrazňoval, že řada lidí AI nástroje nepoužívá proto, že je dostatečně neznají, nemají s nimi zkušenosti a nedokáží si dost dobře představit, jak by šlo jednotlivé nástroje na jejich akademickou práci použít. Brzy nás přitom čeká další podoba AI nástrojů: takzvaní AI agenti, se kterými nebude třeba neustále interagovat pomocí jednotlivých promptů, ale kteří budou mít jistou míru autonomie a schopnosti pracovat na úkolech samostatně jako naši osobní asistenti. Jak to formuloval *Michael Murray*, bude to znamenat posun od *human-led* k „*AI-led and human assisted (and supervised) workflows*“, tedy od světa, ve kterém lidé vykonávají práci, někdy s pomocí nástrojů AI, ke světu, kde je vůdčí umělá inteligence, na kterou lidé zejména dohlížejí a poskytují ji nezbytnou asistenci při práci na jednotlivých úkolech.

Konference nabídla nejen vhled do současného směřování právního vzdělávání ve světě, ale také konkrétní inspirace z českého prostředí. Byla radost vidět, že čeští zástupci z brněnské, olomoucké i pražské právnické fakulty dokáží se zahraničními kolegy vést plnohodnotný dialog. Jejich příspěvky byly zřetelnou ukázkou toho, že naše přemýšlení o zapojení nástrojů umělé inteligence i kultivaci právních dovedností míří podobným směrem. V některých oblastech jsme napřed, v řadě jiných můžeme čerpat inspiraci ze zahraničí. Konkrétně např. *Maxim Tomoszek* mluvil o používání rubrik pro hodnocení právních dovedností, *David Sehnálek* o efektivních strategiích sbírání zpětné vazby od studentů, *Markéta Štěpáníková* o právním divadle, trojice *Michaela Růžková*, *Zsófia Folková* a *Adéla Slavíková* o používání simulací ve výuce práva a *Michal Urban* o zapojování nástrojů AI do kurikula fakulty.

Konference zřetelně ukázala, že si řada akademiků uvědomuje, že právní vzdělávání bude muset projít další vlnou změn – tentokrát iniciovanou zejména příchodem nástrojů umělé inteligence. Bude třeba znovu promýšlet, jaké právní znalosti, dovednosti a postoje naši absolventi opravdu budou ve svém budoucím povolání potřebovat. Co z toho, co dnes učíme, si můžeme dovolit delegovat na AI nástroje, a co jsou naopak ty znalosti, dovednosti či postoje, které musí naši absolventi umět ovládat – buď navzdory tomu, že je nástroje ovládají také (nebo dokonce lépe než naši absolventi), anebo právě proto, že je AI (zatím) neovládá, a tím spíš je musí ovládat naši absolventi. Mimo jiné i proto, aby nejrůznější chatboty dokázali náležitě korigovat.

Bylo povzbudivé zažít, že podobné otázky si kladou univerzity po celém světě – a že většina z nich také svou odpověď teprve hledá. V řadě případů jsou to zejména jednotliví vyučující, kteří tyto otázky promýšlejí a mají na ně už určitou odpověď, zatímco univerzity svou institucionální odpověď teprve hledají. Konference *Global Legal Skills 2025* nepochybně zafungovala jako motivace i inspirace v tom tyto otázky klást – a nacházet na ně odpovědi na individuální i institucionální rovině. Brněnské právnické fakultě proto patří velký dík, že tuto konferenci hostila.

Michal Urban*

* JUDr. Mgr. Michal Urban, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: urban@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6140-7902>.

Zpráva z 9. bienální konference Společnosti pro mezinárodní ekonomické právo

Konference Společnosti pro mezinárodní ekonomické právo (SIEL) s podtitulem *Směrem k novým obzorům: Mezinárodní ekonomické právo v měnícím se světě* se konala v Tchaj-peji na půdě Národní tchajwanské univerzity (NTU) ve dnech 9.–11. července 2025 v době, kdy mezinárodní obchod již po několik měsíců dominoval novinovým titulům kvůli americkému prezidentovi Donaldu Trumpovi a jeho protekcionistické obchodní politice.

Těsně před zahájením konference hrozilo, že Tchaj-pej bude zasažena prvním silným tajfunem letní sezony pojmenovaném Danas. Nicméně ten na poslední chvíli ztratil na síle a účastníci konference se museli po celé tři dny potýkat pouze s vydatným deštěm. Snad v tom lze najít i jistou paralelu s obchodní politikou současné americké administrativy. Navzdory početným hrozbám a vyhlášenému „dnu osvobození“ 2. dubna 2025, kdy prezident Trump oznámil bezprecedentní cla na všechny důležité americké obchodní partnery s platností od 7. července 2025, obchodní válka USA se světem nebyla dosud rozpoutána. „Tajfun Donald“ tak neudeřil svojí plnou silou na mezinárodní obchodní systém založený na pravidlech, jak jej ztělesňuje Světová obchodní organizace (WTO), ale spíše jej systematickou činností začal podemílat a narušovat důvěru v něj.

Konferenci zahájila úvodní přednáškou *Cchaj Jing-wen*, profesorka mezinárodního práva, ale především bývalá prezidentka Tchaj-wanu, respektive Čínské republiky mezi lety 2016–2024. S ohledem na to, že vyučovala na Právnické fakultě NTU a vyjednávala vstup Tchaj-wanu do WTO, jednalo se o více než příležitou volbu čestného hosta tchajwanských hostitelů, kteří proti vůli Čínské lidové republiky jen obtížně prosazují zapojení Tchaj-wanu do mezinárodního řádu. *Jing-wen* se také ve své přednášce zaměřila nejen na výzvy světovému obchodnímu systému, které představuje Trumpova administrativa, ale podle očekávání také na Čínu s jejím státním kapitalismem, subvencemi domácímu průmyslu a nadprodukci, na které mezinárodní ekonomické právo hledá jen obtížně odpovědi.

Z témat, která nejčastěji zaznívala během konference, bylo možné odvodit několik současných trendů. Jedním z nich je ústup pozornosti, které se ze strany právních expertů dostávalo investiční ochraně a investičním sporům. Tato témata již nedominovala diskusním panelům a kulatým stolům jako v předešlých ročnících konference SIEL. Místo nich se více pozornosti soustředilo na otázky spojené s rostoucím geopolitickým napětím ve světě či globálním oteplováním: dodavatelské řetězce, opětovný rozmach průmyslových politik, zelenou tranzici a reflexi bezpečnostních témat, např. ve formě rozšiřování mechanismů prověřování zahraničních investic, kontroly vývozu či aplikace bezpečnostních výjimek.

Účastníci konference se nevyhnuli ani problematice nových technologií, zvláště umělé inteligence (AI), které se jen pomalu stávají předmětem mezinárodněprávní úpravy, a to především díky rozdílným přístupům k jejich regulaci mezi největšími ekonomikami, jak se již v nedávné minulosti stalo třeba také u datových toků.¹ Druhou nejčastěji zmiňo-

¹ Především lze v této souvislosti uvažovat o přísnější unijní regulaci, např. ve formě Aktu o umělé inteligenci, nařízení (EU) 2024/1689, a souvisejícímu „bruselskému efektu“ na ostatní země a protikladnému „americkému efektu“, který naopak dává technologickým společnostem volnou ruku.

vanou pokročilou technologií byly polovodiče. Ty jsou pro Tchaj-wan typické, protože ostrov je globálním centrem výroby polovodičů, zejména pokročilých čipů. Tchajwanská firma TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company) je pak jejich největším světovým výrobcem.² Bylo tak příhodné, že polovodiče byly opakovaně objevujícím se tématem, zvláště v kontextu dodavatelských řetězců, státních subvencí k podpoře domácí výroby a kontroly jejich vývozu rivalům. U dodavatelských řetězců se rozvinula diskuze, zda tato oblast má být vůbec předmětem mezinárodního ekonomického práva a zda není vhodnější nechat jejich regulaci na vnitrostátním, především obchodním právu, nebo mezinárodním právu soukromém s ohledem na to, jak úzce se dodavatelské řetězce dotýkají vnitřního fungování obchodních společností a vzájemných smluvních závazků. Tato problematika se bytostně týká polovodičového průmyslu, který je notoricky známý svým komplexním globálním dodavatelským řetězcem, citlivým na každé narušení. Je proto těžko představitelné, že toto odvětví bude ponechané pouze na soukromé regulaci, ale alespoň podobně smýšlející země nebudou uvažovat o nastavení smluvně zakotvené spolupráci na mezinárodní úrovni.³ Také u kontroly vývozu nebylo možné vynechat regulaci vývozu pokročilých čipů a technologií potřebných k jejich výrobě. Především americká vývozní omezení, které se snaží podobně prosadit u dalších zemí jako Japonsko, Jižní Korea, Nizozemí nebo právě Tchaj-wan, vyvolávají řadu pochybností. Jak bylo ale rovněž upozorněno, tento americký unilaterální přístup je také částečně důsledkem oslabení role Wassenaarského ujednání, jehož konsensuální rozhodování o seznamu kontrolovaných technologií dvojího užití, typicky čipů, k vývozu je narušováno jednou smluvní stranou: Ruskem.

Stálíci širokého zájmu naopak přes svoji hlubokou krizi zůstává Světová obchodní organizace. Ač tento rok slaví 30 let od svého založení, důvodů k oslavám je minimum a poslední 13. Ministerská konference, která se konala v Abú Dhabí v minulém roce, byla jen dalším zklamáním, když (opět) nepřinesla žádné významné výsledky a došlo k zablokování zahájení jednání o klíčových obchodních výzvách, přestože takovou dohodu podpořila většina ostatních delegací.⁴ WTO dlouhodobě trpí nejen paralýzou vyjednávací role, kvůli které se nepodařilo vyřešit deset i dvacet let staré problémy ve světovém obchodě, ale není ani schopna reagovat na nové trendy jako vzestup e-commerce a státních subvencí. K tomu se přidalo ochromení mechanismu řešení obchodních sporů, kdy Spojené státy již devátým rokem blokují jmenování členů odvolacího orgánu WTO.⁵ Někteří účastníci se tak ve svých příspěvcích věnovali možnosti změnit způsob rozhodování v organizaci anebo obejít veto jednoho či více členů formou vyjednávání o mnohostranných iniciativách mimo rámec WTO.

Navzdory tomuto stavu ale zazněly i argumenty k mírnému optimismu. Přes všechny negativní předpovědi si zachovává WTO svoji relevanci. Někteří účastníci v diskuzi k budoucímu směřování WTO připomněli, že naprostá většina jejích členských států stále

² Stojí za připomenutí, že Karlova univerzita a tchajwanská National Chengchi University na konci roku 2023 společně založily „Supply Chain Resilience Center“ pro výzkum odolnosti dodavatelských řetězců, se zaměřením na polovodičový průmysl.

³ SVOBODA, O. Semiconductors Minilateral Agreement: Preventing Friendly Fire. *Journal of World Trade*. 2025, Vol. 59, No. 4.

⁴ Ministerstvo průmyslu a obchodu. 13. Ministerská konference WTO v Abú Dhabí přinesla smíšené výsledky. 18. 3. 2024.

⁵ Blíže viz např. SVOBODA, O. Krize Odvolacího orgánu Světové obchodní organizace: Její příčiny a následky. *Právník*. 2020, roč. 159, č. 11.

dodržuje pravidla, ke kterým se při vstupu do organizace zavázala, a stává se z ní široké fórum pro jednání o světovém obchodě mezi demokratickými a autokratickými režimy, tedy něco, co např. v meziválečném období nebo v době studené války v éře Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT) chybělo. Na závěr konference emeritní profesor Univerzity v Bernu *Thomas Cottier*, jedna z nejuznávanějších autorit na právo GATT a WTO, členům SIEL a účastníkům konference připomenul, že jejich práce při obraně vlády práva v mezinárodních ekonomických vztazích je v dnešní době důležitější než kdykoli před tím. Po další červencové vlně hrozeb z Bílého domu, které otevřeně zpochybňující americké závazky vyplývající z většiny uzavřených obchodních dohod a z členství Spojených států ve WTO, s tím lze jen souhlasit.

Ondřej Svoboda*

Weyrovy dny právní teorie 2025

Ve dnech 5. a 6. června 2025 se po tříleté pauze na Právnické fakultě Masarykovy univerzity uskutečnil 9. ročník konference *Weyrovy dny právní teorie* pořádané katedrou právní teorie. Již tradičně konferenci uspořádal organizační tým pod záštitou jejího zakladatele *Martina Haply* a vystoupilo na ní 30 účastníků nejenom z řad právních teoretiků, ale také akademiků z oblasti ústavního práva, politologie, filozofie či medicíny. Letošní ročník nesl název *Právo, člověk, společnost* a byl tematicky rozdělen do dvou sekcí – první byla zaměřena na interdisciplinární reflexi vztahu práva a společnosti, druhá se pak zaměřila na aktuální problémy právní teorie, přičemž hlavní pozornost byla věnována především metodologii a interpretaci práva, právní filozofii, vztahu práva a jazyka či *Law & Humanities*.

Konferenci formálně zahájili její koordinátoři *Michal Vosínek* a *Linda Tvrdíková*. Po stručném představení programu předali úvodní slovo děkanovi *Martinu Škopovi*, který účastníky na půdě fakulty vřele přivítal a popřál zdárný průběh konference.

Po krátkém úvodu následoval panel moderovaný *Lindou Tvrdíkovou*. Jako první vystoupil *Jan Tryzna* s příspěvkem na téma *Soud jako zákonodárce*. Na pozadí příkladů z české soudní praxe představil teoreticko-právní problematiku hledání rozdílu mezi dotvářením práva a jeho interpretací. Z příspěvku vyplynulo, že hranice mezi oběma koncepty je velmi tenká a rozlišení závisí především na subjektivním názoru vnějšího pozorovatele. Dle autora příspěvku jsou aktuální trendy v rozhodování českých soudů důkazem toho, že v některých případech je tato linie překračována, tedy že soudy nejenom právo nalézají, ale i tvoří. V současnosti proto není na místě diskutovat o tom, zda k dotváření práva ze strany soudů dochází, nýbrž jak na tuto autonomní tvorbu, kterou je třeba trans-

* JUDr. Bc. Ondřej Svoboda, Ph.D., vědecký pracovník, katedra mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, a zaměstnanec Ministerstva zahraničních věcí České Republiky. Názory obsažené v tomto článku jsou pouze osobními názory autora a nevyjadřují oficiální stanovisko MZV ČR. E-mail: svobodao@prf.cuni.cz. Zpráva byla zpracována v rámci Univerzitního centra pro konfliktní a post-konfliktní studia (projekt UNCE č. 24/SSH/039).

parentně přiznat, reagovat. Je nutné zkoumat důsledky změny tohoto paradigmatu pro koncepci dělby moci a činnost samotného zákonodárce, jakož i hledat meze přípustnosti takového způsobu dotváření práva.

Následoval příspěvek nazvaný *Apel na popularitu v súdnom procese*, který představil Marek Káčer. Po stručném vymezení argumentu *ad populum* se autor příspěvku zaměřil na jeho užití v právní praxi. Jedna z jeho podob spočívá v obhajování svého tvrzení tím, že toto tvrzení mnoho lidí akceptuje. Autor se domnívá, že povaha soudního jednání takový argument *a priori* vylučuje, narozdíl např. od zákonodárského procesu. Nicméně i tento argumentační typ má své kontextuální opodstatnění, které jeho užití před soudem za určitých okolností legitimizuje. Mimo normotvorbu a podobné právní diskursy tak otázka veřejného mínění hrála roli např. v rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Oliari a ostatní proti Itálii*,¹ ve kterém se názor většinové společnosti stal jazyčkem na vahách ve prospěch širší ochrany lidských práv. Pokud v obdobných případech argument *ad populum* plní toliko podpůrnou funkci, je jeho užití zcela legitimní. Soudy by však měly s jeho užíváním zacházet mimořádně opatrně, aby byla zachována jejich nestrannost a nezávislost. Měly by pečlivě vážit, jak veřejné mínění zohlední – podat se mu může být stejně nebezpečné jako jej zcela ignorovat. Pokud by totiž soudy přijaly rozhodnutí, které by se postojí veřejnosti přičilo, mohly by vyvolat hlasitý odpor části společnosti, která by takové rozhodnutí nebyla ochotná akceptovat. V tomto kontextu autor příspěvku uváděl jako ilustrativní příklad rozhodnutí *Roe vs. Wade* Nejvyššího soudu USA, zakotvující ústavní ochranu práva na potrat, jehož dlouholetá a masivní kritika části veřejnosti vedla v roce 2022 k jeho zrušení.

Jako třetí z panelistů se ujal slova Jan Holzer z Fakulty sociálních studií MU, který se zaměřil na současnou krizi neoliberálních režimů a představil koncept tzv. *přetížení politiky*. Neoliberální státy jsou postaveny na tom, že svým občanům poskytují co nejvíce negativní svobody. To však, společně s diskusemi o obsahu lidských práv, vede k postupné politizaci osobní sféry občanů. Do politického diskursu se dostávají i takové otázky, které do něj dříve zahrnuty nebyly – od rodinného života až po otázky interrupcí či eutanazie. Tím roste i tlak na politiky, od kterých se očekává vytváření právní regulace. Politici jsou tak nuceni regulovat čím dál tím více zpolitizovaných témat, což vede k normotvorné expanzi a přetížení politiky. V důsledku toho je neoliberální stát nucen stále více zasahovat do negativních svobod občanů, čímž však zásadně popírá své vlastní ideály.

První blok uzavřel Pavel Ondřejek, který se v příspěvku nazvaném *Přizpůsobování právního řádu krizové situaci a reflexivní právní argumentace* věnoval modelům mimořádného vládnutí a jejich důsledkům pro metodologické a argumentační postupy užívané v soudním rozhodování, jakož i pro samotnou interpretaci práva. Soudy by měly při aplikaci testu proporcionality v rámci přezkumu zásahů orgánů veřejné moci do subjektivních práv občanů zohledňovat skutečnost, že byl zásah učiněn v mimořádném stavu. V takové situaci je totiž mnohdy nezbytné pod tíhou okolností činit kroky a rozhodnutí, které by optikou standardního testu proporcionality neobstály. Dle autora by proto soudy měly při aplikaci a interpretaci práva za mimořádného stavu připustit i hrubější zásahy do práv občanů. Jinak totiž právo nikdy nedokáže na podobné situace reagovat dostatečně pružně a dynamicky.

¹ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 7. 2015, *Oliari a ostatní proti Itálii*, č. stížnosti 18766/11.

Ve druhém bloku se moderování ujal Jiří Baroš. Jako první vystoupil *Tomáš Sobek* s příspěvkem na téma *Jediná opravdu důležitá otázka: Co dělat?*, ve kterém se věnoval normativnímu pluralismu. Na úvod připomněl, že existuje pluralita normativních důvodů – prudenciálních, morálních, právních, náboženských, ale i estetických – které mohou být ve vzájemných konfliktech. Není přitom jasné, zda existuje nějaké sjednocující meta-hledisko, v jehož světle lze normativní důvody různého druhu vzájemně poměřovat. Jestliže neexistuje, můžeme jen konstatovat, že určité jednání je správné z jednoho hlediska, ale špatné z hlediska jiného. V návaznosti na *Humovu* tezi si nicméně dokážeme položit otázku: „Akceptuji normativní hledisko X, ale opravdu bych měl toto hledisko akceptovat?“ Tato otázka ztělesňuje kritickou sebe-reflexi, tedy odstup od svého vlastního hlediska a zájem o jiné perspektivy. Závěrem svého příspěvku se blíže věnoval morálce. Shrnul, že přestože někteří autoři (např. *Hart*) pojmově rozlišují pozitivní a kritickou morálku, každý morální systém podléhá kritické sebe-reflexi, a proto žádný nemůže mít nadřazený status kritické morálky.

Následoval příspěvek *Pavla Dufky* z Filozofické fakulty UHK zaměřený na téma *Nozickovská metautopie dnes*. Pozornost byla věnována pojetí minimálního státu jako tzv. *metautopie*, představující platformu, v rámci níž si jednotlivci mohou tvořit vlastní komunity (utopie) dle svých koncepcí dobra, a to za předpokladu, že nebudou ohrožovat svá práva navzájem. Protože *Nozick* předpokládal minimální stát, předpokládal rovněž to, že mohou jednotlivci utopie opustit. Postupné opouštění utopií podle něj povede k vytvoření jedné jediné utopie, ve které bude dobro všech jednotlivců optimalizováno na základě tržních mechanismů. Autor příspěvku na závěr podotknul, že *Nozickova* slova mají důležité politicko-právní implikace. Zákododárce by se podle něj neměl příliš dlouho zamýšlet nad tím, jaký je optimální stav a jak ho dosáhnout; měl by naopak jednat i přesto, že nemá jasnou vidinu toho, kam přesně směřuje. Stav se totiž po nějaké době optimalizuje sám, pokud k tomu zákonodárce jednotlivcům poskytne dostatečnou svobodu.

Druhý blok uzavřel *Jiří Baroš* z Fakulty sociálních studií MU s příspěvkem nazvaným *Otázka pro liberály: Jaké místo má autonomie v řádu hodnot?*, v němž představil různé přístupy k autonomii jednotlivce a jejich proměny v čase v závislosti na společensko-historickém a politickém kontextu. Zdůraznil, že společenský konflikt mezi liberály a jejich odpůrci se promítá i do chápání ústavní hodnoty lidské důstojnosti, která – alespoň podle některých autorů – stojí v samotném jádru našeho ústavního pořádku a kolem ní by měla být integrována naše politická obec. Na základě srovnání personalistického pojetí lidské důstojnosti, v němž hrají zásadní roli tzv. společná dobra, na jedné straně a liberální interpretací lidské důstojnosti, která ji ztotožňuje s autonomií, na straně druhé, pojednával o tom, jaké místo by autonomie měla zaujímat v hierarchii našich hodnot.

Poslední blok prvního dne, moderovaný *Tomášem Sobkem*, zahájil *Radim Bělohrad* z Filozofické fakulty MU. Ve svém příspěvku *Pojem újmy v sociálně-konstruktivistickém modelu těla* podrobil kritice sociálně konstruktivistický přístup k tělesným postižením. Autor úvodem předestřel, že tělesnou újmu lze pojmát dvojím způsobem: individuálně, nebo sociálně. Individuální přístup újmu vnímá jako vadu těla, a vždy jí proto připisuje negativní hodnotu. Sociální přístup pojímá postižení jako znevýhodnění, jehož jádro tkví ve společenských překážkách. Újma je tedy toliko biologicky nezdůvodněným sociálním konstruktem, který zároveň nemusí být inherentně špatný. Zatímco podle individuálního modelu je třeba napravit primárně tělo jedince, podle sociálního modelu bychom měli „opravit společnost“. Autor příspěvku kladl důraz na individuální přístup, přičemž nedostatky sociálního modelu spatřoval zejména v tom, že nereflektuje existenci vad

(respektive postižení) mimo společnost lidí (v přírodě). Zároveň poukázal na to, že existují i nesociální překážky, které společnost, byť sebevíc inkluzivní, nedokáže zcela eliminovat (např. fyzická bolest). Zastávání čistě sociálního přístupu může vést k bagatelizaci bolesti, která je podle autora bezpodmínečně špatná a kterou tělesně postižený cítí bez ohledu na postoj společnosti. V diskusi vzneseným výtkám ohledně toho, že se v některých kulturách lidé podrobují bolesti dobrovolně, autor příspěvku oponoval tím, že taková bolest je pouze prostředkem (instrumentem) k dosažení budoucího uspokojení, a tudíž očekávané dobro převyšuje momentální bolest.

Po *Radimu Bělohradovi* přebrala slovo *Nada Petříková*, která se věnovala roli důvěry ve státní a evropské instituce v dezinformačním věku. Na základě empirických dat dospěla k závěru, že důvěra veřejnosti ve státní instituce, jež je pro jejich správné fungování klíčová, kvůli dezinformacím klesá. První den konference uzavřel *Vladimír Monček*, který se zaměřil na obhajobu utilitarismu skrze evoluční teorii práva.

Druhý den byl program konference rozdělen do dvou paralelních sekcí. V první z nich nejdříve promluvil *Jan Géryk*, který se zamyslel nad tím, jak narativita (vyprávění) ovlivňuje identitu společnosti a jakým způsobem toto ovlivnění zasahuje do práva a politiky. Na něj navázali *Martin Koloušek*, zabývající se tím, jaké má františkánský slib chudoby (tedy odříkání si vlastnictví hmotných statků) implikace pro současnou konzumní společnost, a *Olga Rosenkranzová*, která se věnovala technologickým vylepšováním člověka z pohledu transhumanismu a posthumanismu.

Po obědové pauze v první sekci vystoupil *Michal Koščík* z Lékařské fakulty MU, jenž se zaměřil na současnou podobu českého systému veřejného zdravotního pojištění s důrazem na napětí mezi principem solidarity a představou společnosti o sociální spravedlnosti ve zdravotnictví. Po něm se slova ujala *Markéta Štěpáníková*, která prezentovala příspěvek na téma *Divadlo jako materiální pramen práva?* Hlavní pozornost autorka věnovala vztahu práva a divadla. Dále také představila metody využití divadla ve výuce práva na právnických fakultách. O paradoxech sebereferece práva jako systému poté promluvil *Arkady Alexandrov*.

V posledním panelu první sekce vystoupil nejdříve *Vincent Bujňák*, zabývající se slovenskou právní úpravou politických stran, jež sdružovací právo podmiňuje trvalým pobytem. Na něj navázala dvojice ve složení *Emy Krkoškové* a *Petry Paľuchové*, které se věnovaly právu na přístup ke konzulární právní pomoci. První sekci poté zakončil *Jaroslav Rychtera* se svým příspěvkem na téma *Přírodovědné atributy práva a právního řádu*.

Ranní blok druhé sekce svým příspěvkem zahájil *Jakub Stádník*, který se zabýval riziky vnitřní závaznosti judikatury Ústavního soudu. O otevřené justici v kontextu mediální komunikace soudců pak společně promluvili *Adam Simota* a *Jan Novotný*. Panel následně uzavřel *Lukáš Králík* s příspěvkem na téma *Sbírky soudních rozhodnutí a jejich „tovární výroba“ v praxi*.

Druhý blok druhé sekce se nesl v empirickém a metodologickém duchu. Nejdříve vystoupil *David Bouz* se svou právně-ekonomickou analýzou hustoty výstavby. Navázal na něj *Libor Dušek*, který se v intencích téhož přístupu věnoval právně-empirické analýze dostupnosti bydlení. Po diskusi svůj příspěvek na téma *Hermeneutický kruh a metodologie právní interpretace* přednesl *Lukáš Hlouch*. Poslední příspěvek tohoto bloku odprezentovala *Linda Tvrdíková*, jež promluvila o implikacích sociální ontologie pro zjišťování záměru zákonodárce.

Odpolední blok druhé sekce byl zaměřen na ústavní právo. *Oto Binhack* promluvil o způsoblosti státu podat ústavní stížnost a *Stanislav Gaňa* o interpretaci ústavního práva.

Výstupem z konference budou tematická čísla časopisů *Ratio Publica* a *Iurium Scriptum*, která vyjdou ke konci tohoto roku.²

Konference se dle našeho názoru vydařila. Účastníkům nabídla možnost prezentovat dosavadní výsledky svého výzkumu a diskutovat o nich, jakož i příležitost neformálního setkání s ostatními u kávy a občerstvení. Nadto spojila akademiky z celé řady oborů, čímž přispěla nejenom k podnětným interdisciplinárním diskuzím, ale i k představení různých pohledů na aktuální teoreticko-právní otázky.

Vendula Pucharová* – Denis Pauk**

² Dostupná budou též na stránkách časopisů: <https://ratiopublica.cz/> a <https://www.iurium.cz/scriptum/>.

* Vendula Pucharová, studentka, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: 520010@mail.muni.cz.

** Denis Pauk, student, Právnická fakulta, Filozofická fakulta a Fakulta sociálních studií Masarykovy univerzity. E-mail: denis.pauk.17@mail.muni.cz.

Restrictions on Freedom of Expression in the Context of Securitization of Law

Jan Hořeňovský (<https://orcid.org/0000-0001-5343-9736>) – Klára Fraňková

Abstract: The article deals with the current state and development trends of freedom of expression in the Czech Republic. It is based on an observable trend of gradual restriction of this fundamental freedom and identifies the main cause as the growing fear of disinformation, hate speech and other security threats. The article interprets this development through two key concepts – the securitisation of law and the culture of fear. Securitization of law refers to the tendency to transform societal problems into security issues, opening space for the expansion of state regulation at the expense of individual rights. The culture of fear then creates an environment in which public debate is dominated by fear, which legitimises restrictive measures. The article builds on The Future of Free Speech's international research (2015–2022), which confirms the global trend of restricting free speech in democratic countries. The analysis focuses on specific legislative acts concerning the Czech Republic. The research part is based on case studies that show how threats are constructed and used as a basis for restricting free speech. The article draws attention to the absence of counterbalancing liberalisation measures and warns of the long-term consequences of unilateral regulation.

Keywords: freedom of expression, securitization of law, culture of fear, European law, disinformation

Strategic Litigation in Constitutional Review as a Tool for Change

Andrea Procházková (<https://orcid.org/0000-0003-4793-8007>)

Abstract: Strategic litigation is a form of legal action that aims to achieve change beyond the individual interests of the claimant. It is most often employed by individuals or groups who lack sufficient influence within the political process to effect change through standard legislative means. Ideally, strategic litigation will influence legal interpretation, challenge existing norms, or spark broader societal debate through court decisions at the level of constitutional or other high courts. Although it originated primarily in the Anglo-American legal system, strategic litigation is becoming increasingly prevalent in Europe, including in continental legal systems such as that of the Czech Republic. In Europe, strategic litigation is becoming more prominent, particularly in areas where there is a lack of political will to address socially complex or controversial issues. Typical topics include minority rights, equal access, climate justice, and reproductive rights. Despite its growing practical relevance, the phenomenon remains under-explored academically, especially at the national level. While it is difficult to define precisely or identify reliably in individual cases, an increasing number of stakeholders, ranging from NGOs to legal professionals, are employing strategic litigation as both a legal tool and a means of political and societal mobilisation.

Keywords: constitutional review, strategic litigation, Constitutional court, human rights, separation of powers

Romanian Precedent: Constitutional Aspects of Annuling Election Results in the Slovak Republic and the Sovereignty of Election

Peter Matuška (<https://orcid.org/0009-0005-1742-0962>)

Abstract: The decision of the Romanian Constitutional Court to annul the first round of the presidential elections has caused a strong uproar not only among politicians but also within the professional legal community. The aim of the article is to analyze this decisions in the context of the conditions of Slovak constitutional law. In the first part, the article focuses on the key aspects of the decision of the Romanian Constitutional Court. In the second part, it analyzes the case law of the Slovak Constitutional Court and argues whether a similar decision could be rendered in Slovakia. In the last part, it points to the relevant case law of the European Court of Human Rights (ECHR) and defines the new concept of the “sovereignty of elections”, which has its roots in the material core of the Constitution.

Keywords: Romanian elections, annulment, constitutional court, sovereignty, material core, sovereignty of election

Distinction between Limitation of Parental Responsibility and Restricting of the Exercise of Parental Responsibility

Veronika Kissová

Abstract: Section 870 of Act No. 89/2012 Coll., the Civil Code, newly introduces a distinction between two measures by which the court may intervene into parental responsibility, namely restriction of parental responsibility and restriction of the parent's right to exercise parental responsibility. The objective of this contribution is to find a justification for such distinction, which is a rarity from a historical perspective within Czech legislation. The paper offers a critical analysis of the arguments provided by the contemporary doctrine and case-law of the Supreme Court of the Czech Republic distinguishing between these measures. Given the aspects that have received attention by the doctrine and case-law, the paper is divided into several parts. Firstly, the nature (preventive and punitive) of the compared measures and the corresponding prerequisites for their application are addressed. Followed by an analysis of the consequences of the compared measures in terms of the form of interference into parental responsibility and the subsequent possibility of restoring (the right to exercise) parental responsibility. However, in view of the concept of the legal regulation of interference with parental responsibility, the arguments for distinguishing the compared measures and their placement in the hierarchy of measures interfering with parental responsibility, as introduced by the Supreme Court's case-law, seem unconvincing.

Keywords: parental responsibility, best interest of the child, restricting parental responsibility, right to family life, parental rights and responsibilities

DeepSeek as a Precedent – A Test of the Resilience of European AI Regulation

Martin Mach (<https://orcid.org/0009-0005-8437-6869>)

Abstract: This article discusses the privacy issues surrounding the DeepSeek AI system, which is facing allegations of transferring user data to China. The author analyses the legal framework for data protection in the EU, in particular with regard to the GDPR and the AI Act, and assesses whether DeepSeek complies with the requirements of these regulations. The study also reflects on the European Union's approach to AI regulation and the application of the precautionary principle, which has been used in the past, for example, to restrict access to certain digital services in Europe. The paper also compares the EU and US approach to technology companies based in China, highlighting the similar case of ByteDance, TikTok's parent company, which faced allegations of data sharing with Chinese authorities. The author assesses possible regulatory scenarios for DeepSeek, including security threat listing, temporary banning or permanent blocking of its services in the EU. Particular attention is paid to the question of proportionality and effectiveness of these measures, both in terms of data protection and geopolitical implications. The study concludes that, although the EU emphasises dialogue and redress, if there are reasonable doubts about data security, it would be appropriate to temporarily restrict DeepSeek's operations until it demonstrates full compliance with European legal standards.

Keywords: artificial intelligence, GDPR, AI Act, DeepSeek, data protection

Effect of Tax Loss on the Tax Assessment Period According to the Current Case Law of the Supreme Administrative Court

Pavel Hájek (<https://orcid.org/0000-0001-6834-9725>)

Abstract: The possibility of claiming a tax loss is by law associated with longer tax assessment periods. However, the tax loss does not only affect the tax assessment period for the taxable year in which the tax loss was incurred. The length of the tax assessment period is also modified for previous or subsequent tax years. It is the extension of the tax assessment periods that may lead to the taxpayer waiving the right to claim the

tax loss. Although this step does not result in an extension of the tax assessment periods for the taxable years affected by the tax loss, the taxpayer loses the possibility of reducing its tax base in the two preceding or five following taxable years. The basic idea of this paper is that there is no clear consensus in practice on how individual actions affecting the tax assessment period change the overall length of the period affected by the tax loss. Determining the correct end date of the tax assessment period can be quite crucial for many tax proceedings. This is because the expiration of the tax assessment period will result in a limitation of the right. Moreover, the administrative authorities and the courts are obliged to take into account the limitation of the right as a matter of course. The aim of this article is therefore to define the correct procedure for calculating the time limit for the assessment of tax. The conclusions of the article are based in particular on an analysis of the relevant legislation and the current case law of the Supreme Administrative Court.

Keywords: tax assessment period, preclusion period, tax loss, extension of the period, interruption of time period, suspension of the time limit

Preliminary Ruling Concerning Children and their Circumstances

Renáta Šínová

Abstract: The article is an author's record of her habilitation lecture. It deals with the application of legal regulations on preliminary rulings to regulate the circumstances of a child. It explains that preliminary rulings can also be ordered in the form of so-called regulatory preliminary rulings, which may anticipate the decision in the case itself.

Keywords: preliminary ruling, minor child, civil procedure

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.

