

Válečný stav jako ústavní institut

Jakub Dienstbier*

Abstrakt: Článek se zabývá doktrinní analýzou dosud spíše opomíjeného institutu válečného stavu v českém ústavním právu. Postupně rozebírá právní charakteristiku válečného stavu, podmínky pro jeho vyhlášení, procesní postup jeho vyhlášení a skončení včetně otázky zmocněných navrhovatelů, jakož i i normativních a institucionálních důsledků s ním spojených. V tomto ohledu článek vyvrací chápání válečného stavu jako deklaratorního aktu i jako vypovězení války podle mezinárodního práva a potvrzuje jeho charakter jako ústavního vnitrostátního mimořádného stavu. Zároveň prozkoumává možnost jeho vyhlášení nad rámec důvodů uvedených v čl. 43 odst. 1 Ústavy, dovozuje okruh oprávněných navrhovatelů i pravomoc k jejímu skončení. Závěrem autor usuzuje, že vedle možnosti prodloužení volebních období a zrychlené zákonodárné procedury je jeho hlavním účelem umožnit mimořádné vládnutí prostřednictvím zákonů, navázání právních následků automaticky na jeho vyhlášení, jakož i oficiálně vyslat signál státnímu aparátu o mimořádnosti bezpečnostního ohrožení republiky.

Klíčová slova: válečný stav, válka, ozbrojený konflikt, ústava, mimořádné stavy, mimořádné vládnutí

Úvod

Švýcarská ústavní doktrína,¹ na kterou jsem dříve poukázal,² chápe ústavu jako v podstatě mírový řád. Pro náš ústavní pořádek tato teze platí tím spíše, neboť jeho hlavní součástí, Ústava České republiky, Listina základních práv a svobod a ústavní zákon o bezpečnosti České republiky (dále jen „ú. z. b.“), byly koncipovány a přijaty v době, která byla označována za „konec dějin“, kdy účast České republiky na ozbrojeném konfliktu byla, s výjimkou zahraničních (mírových) misí, považována spíše za vyloučenou. To však dnes neplatí. Oba výchozí strategické dokumenty v oblasti naší národní bezpečnosti (Bezpečnostní strategie České republiky z roku 2023³ a Obranná strategie České republiky z roku 2023⁴) shodně konstatují, že naše republika není v bezpečí, a že „[p]ravděpodobnost vojenského napadení České republiky (ČR) nebo některého z jiných států NATO a EU je nejvyšší od konce studené války.“⁵

* JUDr. Jakub Dienstbier, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: dienstbierj@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>. Scopus ID: 57247156600. ResearcherID: HMD-7233-2023. Autor též působí v Kanceláři prezidenta republiky; článek však nevyjadřuje postoj ani této instituce, ani prezidenta republiky. Autor by za kritické přečtení práce rád poděkoval P. Gangurovi a F. Jelínkovi. Tato práce byla podpořena programem Univerzitní výzkumná centra UK č. UNCE24/SSH/39 (Univerzitní centrum pro konfliktní a post-konfliktní studia).

¹ HÄFELIN, U. – HALLER, W. – KELLER, H. *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. 8. vydání. Zürich: Schulthess, 2012, s. 584.

² Viz DIENSTBIER, J. Stav ústavní nouze. *Právník*. 2022, roč. 161, č. 11, s. 1033.

³ Schválena usnesením vlády ze dne 28. 6. 2023, č. 478. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/Bezpecnostni_strategie_2023.pdf.

⁴ Schválena usnesením vlády ze dne 4. 10. 2023, č. 737. Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/ppov/brs/dokumenty/obrana_strategie_c_r_2023_final.pdf.

⁵ Obranná strategie ČR, s. 3.

Tváří v tvář nové bezpečnostně-politické realitě se proto musí i právní nauka věnovat rozboru právních institutů souvisejících se zajišťováním bezpečnosti státu, zejména pak s vojenskou obranou naší vlasti. Institutem *par excellence* je v tomto ohledu válečný stav, zakotvený již přímo na ústavní úrovni. Přestože se mu věnovalo již mnoho právních akademiků jak v oblasti komentářových publikací,⁶ tak i jiné literární produkce,⁷ zůstává stále mnoho o válečném stavu nejasného, neznámého, pochybného a sporného. Tento stav doktrinárního zpracování válečného stavu se nám však v situaci přímého vojenského ohrožení státu může nepěkně vymstít. Úkolem tohoto článku je zodpovědět alespoň ty nejdůležitější otázky týkající se ústavního zakotvení válečného stavu v České republice a poskytnout tak jeho komplexní ústavnědogmatický rozbor.

Pro tento účel se článek člení do čtyř částí, které odpovídají hlavním oblastem válečného stavu jako ústavněprávního institutu. V první části analyzuji právní charakter válečného stavu, ve druhé a třetí části rozebírám předpoklady pro aktivaci válečného stavu a procesní podmínky pro jeho vyhlášení a skončení. Konečně ve čtvrté části se věnuji smyslu a dopadům válečného stavu.

Pokud jde o povahu válečného stavu, docházím v článku k závěru, že válečný stav podle ústavního pořádku je nutné chápat jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav, nikoliv jako deklaraci vedení ozbrojeného konfliktu nebo jako vypovězení války podle mezinárodního práva, jak tvrdí ostatní výkladové varianty. Z hlediska podmínek pro vyhlášení válečného stavu v článku vymezuji ústavní pojem „napadení“ a systematickým výkladem ústavy dovozují, že je možné vyhlásit válečný stav i v případě potřeby plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiné než smluvní povahy. V oblasti procesních požadavků na vyhlášení a skončení za ústavně zmocněné navrhovatele označují vládu, jednotlivé

⁶ Viz PAVLÍČEK, V. Čl. 43. In: PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád ČR. 1. díl. Ústavní systém*. 2. vydání. Praha: Linde, 1998; PAVLÍČEK, V. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl. Práva a svobody*. 2. vydání. Praha: Linde, 2002; KYSELA, J. Čl. 43. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009; MOLEK, P. Čl. 43. In: ŠIMÍČEK, V. a kol. *Ústava České republiky – Komentář*. Praha: Linde, 2010; MLSNA, P. Čl. 43. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015; UHL, P. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky*. In: RYCHETSKÝ, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015; SYLLOVÁ, J. Čl. 43 [Věci bezpečnosti ČR]. In: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. Komentář z pera C. Svobody z roku 1997 netřeba pro značnou stručnost uvádět.

⁷ Viz zejména KYSELA, J. Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR: k výkladu a aplikaci čl. 43 Ústavy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, roč. 11, č. 2; HŘEBEJK, J. Válečný stav. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2004; JIRÁSEK, J. Vyhlášení mimořádných stavů. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2004; VANÍČEK, J. *Právní úprava krizového řízení v ČR: vybrané problémy právní teorie a praxe*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006 (pro úspornost neuvádím všechny Vaníčkovy články publikované na toto téma v časopise Správní právo a Právník; zmíněná monografie jejich závěry v podstatě reprodukuje); KUDRNA, J. Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let. In: JIRÁSKOVÁ, V. – SUCHÁNEK, R. (eds.). *Ústava České republiky v praxi. 15 let platnosti základního zákona*. Praha: Leges, 2009; KUDRNA, J. Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica*. 2017, roč. 2017, č. 4; KUDRNA, J. Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018; SCHEU, H. Ch. Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy. In: KUDRNA, J. a kol. *Ústava v kontextu společenských změn (K 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.

poslance a senátory, jakož i jejich skupiny, nikoliv však prezidenta republiky; tuto argumentaci opět podávám na pozadí kritiky dosud publikovaných názorů. Konečně se v článku pokouším vysvětlit právní dopady spojené s vyhlášením a trváním válečného stavu, resp. dovést smysl a účel válečného stavu, tkvící v možnosti odložit konání voleb, snížení požadavků na zákony a zákonodárství, automatického navázání normativních následků na vyhlášení válečného stavu, jakož i v oficiálním signálu a pokynu pro institucionální strukturu především výkonné moci směřujícího ke změně vnitřní institucionální dynamiky.

Konečně je třeba uvést, že značná část argumentace a závěrů týkajících se válečného stavu platí obdobně i pro stav ohrožení státu; především jde o otázky právní charakteristiky, způsobu vyhlášení a skončení a smyslu a dopadů těchto mimořádných stavů.

1. Co je válečný stav?

S obratem „válečný stav“ se v našem ústavním právu nesetkáváme poprvé v roce 1992. Chceme-li tudíž odhalit charakter válečného stavu zakotveného ústavním pořádkem, nezbyvá než věnovat se nejprve historickému vývoji tohoto institutu.

1.1 Historický vývoj válečného stavu v našem ústavním právu

Vzhledem k důležitosti otázky války (a míru) pro samotnou existenci státu není patrně příliš překvapivé, že se její ústavní regulace objevila ve všech moderních ústavách na našem území. Protože však příslušný přehled historických ústavních textů byl již dříve zpracován,⁸ omezím se, pokud jde o znění ústavních ustanovení, jen na to nejpodstatnější shrnutí. V prvé řadě všechny ústavy z doby rakouského mocnářství, od dubnové (Pillersdorfovy) z roku 1848⁹ přes březnovou (Stadionovu) z roku 1849¹⁰ až po prosincovou z roku 1867 (základní zákon státní č. 145/1867 ř. z.),¹¹ shodně přiřazovaly pravomoc vyhlášovat válku (a uzavírat mír) výhradně císaři.¹²

Po vzniku Československé republiky došlo k podstatným změnám. V prvé řadě československé ústavní dokumenty počínaje Ústavní listinou z roku 1920,¹³ přes Ústavu 9. května z roku 1948¹⁴ a socialistickou Ústavu z roku 1960,¹⁵ až po ústavní zákon o československé federaci z roku 1968,¹⁶ rozlišovaly v oblasti ozbrojených konfliktů dva odlišné instituty – vypovězení války na straně jedné a prohlašování, resp. vyhlášení válečného stavu na straně druhé. Kompetenčně vzato pak náleželo buď samotné rozhodnutí o vypovězení

⁸ Viz KYSELA, J. *Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR*, s. 90–91.

⁹ Dle § 12 platilo, že „*Er [myšleno císař – pozn. aut.] erklärt Krieg und schließt Frieden und Verträge mit fremden Regierungen*“.

¹⁰ § 16 stanovil, že „*[d]er Kaiser entscheidet über Krieg und Frieden*“.

¹¹ Podle čl. 5 základního zákona státního o užívání moci vládní a vykonávací náleželo císaři vésti vrchní velitelství nad zbrojnou mocí, jakož i prohlašovat válku a činit pokoj.

¹² V tomto ohledu je zajímavé srovnání s ústavou Německé říše z roku 1871 (tzv. Bismarckovou). Ta totiž rozlišovala vypovězení války jako úkon Říše navenek s povinným souhlasem Spolkové rady (čl. 11) a vyhlášení válečného stavu dovnitř státu jako kompetenci císaře pouze s povinnou kontrasignací říšským kancléřem (čl. 68).

¹³ Srov. § 64 odst. 1 bod 3. ve spojení s § 33 Ústavní listiny Československé republiky, uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. z. a n.

¹⁴ Srov. § 74 odst. 1 bod 12. ve spojení s § 54 odst. 2 a § 66 odst. 4 písm. d) ústavního zákona č. 150/1948 Sb.

¹⁵ Srov. čl. 62 odst. 1 bod 12. ve spojení s čl. 49, čl. 51 odst. 3 a čl. 60 ústavního zákona č. 100/1960 Sb.

¹⁶ Srov. čl. 61 odst. 1 písm. l) ve spojení s čl. 36 odst. 2, čl. 41 a čl. 58 odst. 1 a 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb.

války, nebo alespoň dání předchozího souhlasu s vypovězením vždy do pravomoci parlamentu, přičemž prezidentu republiky náleželo vypovězení oficiálně oznámit. Na druhou stranu prohlašování či vyhlásování válečného stavu podle všech uvedených ústav činila vždy hlava státu s povinnou spoluúčastí vlády ve formě návrhu či kontrasignace bez přímé ingerence zákonodárního sboru.

Zásadní výkladovou otázkou, kterou musela československá ústavní doktrína (a v jednom případě i ústavní praxe) vyřešit, tudíž bylo, v čem se oba instituty od sebe liší. Opět nepřekvapí, že se tímto problémem nejvíce zabírala nauka prvorepubliková. Ta v prvé řadě jednoznačně setrvala na stanovisku, že skutečně jde o dva odlišné ústavní instituty, přičemž o významu jejich odlišnosti se nedozvíme mnoho ani z ústavního textu, z přípravných materiálů k Ústavní listině, parlamentní rozpravy při jejím projednání, ani ze zbytku právního řádu.¹⁷ Naprosto většinovým názorem pak byla interpretace v tom smyslu, že vypovězení války se týká útočné války ze strany Československé republiky¹⁸ směřující navenek, tj. vůči Československem napadenému státu (a ostatním, nezúčastněným subjektům mezinárodního práva).¹⁹ Pokud jde o charakter válečného stavu, měla opět většina doktríny²⁰ za to, že válečný stav se týká války obranné, kdy byla jiným státem republiky vypovězena válka podle mezinárodního práva nebo došlo k faktickému zahájení nepřátelství (k napadení Československé republiky),²¹ přičemž směřuje dovnitř státu (vůči státním občanům).²² Spor se nicméně vedl o povaze dopadů prezidentova úkonu, jímž se válečný stav prohlašoval. První část doktríny měla za to, že jde o akt s čistě deklaratorními účinky, vydávaný v zájmu právní jistoty a formálního obeznámení obyvatelstva státu s vypuknutím ozbrojeného konfliktu.²³ Druhá část měla za to, že teprve prohlášením válečného stavu se (vedle vypovězení války) republika z ústavněprávního hlediska nacházela ve válce, přičemž bylo možné použít ustanovení umožňující rozšířit pravomoc vojenských soudů i na civilní obyvatelstvo²⁴ a omezit příslušná občanská práva a svobody.^{25, 26}

¹⁷ Srov. VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*. I. díl. 4. vydání. Praha: Všehrd, 1920, s. 104; NEUBAUER, Z. – WEYR, F. *Ústavní listina Československé republiky: její znění s poznámkami*. Brno: Orbis, 1931, s. 46; WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 193, 196; ADLER, F. *Prezident republiky*. In: HÁCHA, E. a kol. *Slovník veřejného práva československého*. III. P–Ř. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, s. 550; VOREL, J. In: SOBOTA, E. a kol. *Československý prezident republiky: státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 413–414; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*. I. díl. Praha: Československý kompas, 1935, s. 242; SANDER, F. *Grundriss des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*. Reichenberg: Verlag Gebrüder Stiepel Gesellschaft m. b. H, 1938, s. 382–383.

¹⁸ Takto výslovně PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242.

¹⁹ Srov. WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193, 196; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242; ADLER, F. *Prezident republiky*, s. 550; VOREL, J. In: SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 416, 420.

²⁰ Velmi specifický názor na válečný stav projevil Vavřínek, který se domníval, že smyslem válečného stavu je přechod civilní (občanské) správy na správu vojenskou. Srov. VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*, s. 104. Se svým názorem zůstal tehdy osamocen, nicméně téměř století po něm na tuto možnost (ovšem s odkazem na polskou literaturu) poukázal Kudrna. Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164–165.

²¹ Srov. PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242; WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193, 196 (Weyr však uznává i možnost prohlášení válečného stavu po předchozím vypovězení války).

²² Takto výslovně PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242, a podobně VAVŘÍNEK, F. *Základy práva ústavního*, s. 104.

²³ VOREL, J. In: SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 417; PEŠKA, Z. *Československá ústava a zákony s ní souvislé*, s. 242 (Peška hovoří o „konstatování právních skutečností, případně faktických okolností“); a zdá se, že i WEYR, F. *Československé právo ústavní*, s. 193 (dle Weyra může obrannou válku prohlášením válečného stavu „prostě konstatovat“).

²⁴ § 95 odst. 2 Ústavní listiny.

K aplikaci této ústavní úpravy došlo jednou, a to během druhé světové války, kdy v rámci prozatímního státního zřízení v zahraničí vyhlásil prezident republiky s příslušnou kontrasignací, že se Československá republika nachází ve válečném stavu, a to se „*všemi státy, které jsou ve válečném stavu s Velkou Británií, Svazem sovětských socialistických republik a Spojenými státy americkými*“.²⁷ Ústavní činitelé se v tomto případě rozhodli nevyužít institut vypovězení války, a to zejména kvůli potřebě notifikovat vypovězení dotčeným státům, které však existenci Československé republiky, resp. prozatímního státního zřízení neuznávaly.²⁸

V době komunistického režimu (druhé doby nesvobody)²⁹ došlo k významnému omezení možnosti vypovědět válku. Počínaje ústavou z roku 1960 mohlo k vypovězení války dojít pouze, pokud bylo Československo napadeno, nebo bylo třeba plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení. Vedle toho zůstal v nezměněné podobě institut válečného stavu (tj. bez navázání na jakékoliv substantivní podmínky pro aktivaci). Tehdejší ústavní doktrína v zásadě setrvala na prvorepublikovém stanovisku (především Weyrově), podle kterého válečný stav měl v podstatě deklaratorní povahu a byl určen pro vyhlášení po zahájení nepřátelství nebo vypovězení války. Nicméně je třeba uvést, že zkratkovité komentáře uvedené v doktrinárních pracích vyvolávají i dojem promísení ústavního institutu vyhlášení válečného stavu s válečným stavem dle mezinárodního práva.³⁰

1.2 Povaha válečného stavu dle ústavního pořádku

V odborné literatuře lze, s přihlédnutím k historické ústavní úpravě, identifikovat celkem tři výkladové alternativy toho, jak chápat institut válečného stavu podle ústavního pořádku České republiky. Mezi ně patří: 1) válečný stav jako deklarování, že se republika nachází v ozbrojeném konfliktu, 2) konstitutivní vypovězení války podle mezinárodního práva, a 3) vnitrostátní mimořádný stav. Tyto alternativy si nyní postupně zhodnotíme.

1.2.1 Válečný stav jako deklarace vedení ozbrojeného konfliktu

Jak bylo vyloženo shora, již prvorepubliková ústavní nauka většinou chápala prohlášení válečného stavu, *a contrario* k vypovězení války, jako oficiální prohlášení vůči svému obyvatelstvu, že se stát nachází v ozbrojeném konfliktu především obranného charakteru. Vzhledem k jednoznačně deklarované, a v nikoliv nevýznamné míře provedené návaznosti ústavodárce na inspirační vzor v podobě Ústavní listiny tak je třeba toto chápání

²⁵ § 113 odst. 3 Ústavní listiny a § 13 ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. an., o ochraně svobody osobní, domovní a tajemství listovního (podle §§ 107, 112 a 116 ústavní listiny).

²⁶ SANDER, F. *Grundriss des Tschechoslowakischen Verfassungsrechtes*, s. 382–383. O tomto názoru se zmiňuje (byť s nesouhlasem) i SOBOTA, E. *Československý prezident republiky*, s. 417.

²⁷ Text prohlášení je dostupný v MLSNA, P. Čl. 43, s. 430.

²⁸ GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa. I. 1914–1945*. Praha: Karolinum, 2005, s. 436.

²⁹ Viz zákon č. 480/1991 Sb.

³⁰ Srov. FLEGL, V. *Prezident Československé socialistické republiky*. In: ZDOBINSKÝ, S. – PEŠKA, P. a kol. *Československé státní právo*. Praha: Panorama, 1981, s. 158–159; VEBERA, Z. *Československé státní právo*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1984, s. 199; FLEGL, V. *Pravomoci prezidenta ČSSR*. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Státní právo ČSSR*. Praha: Panorama, 1985, s. 219; ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava: komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 333–334.

válečného stavu uvážit. Tím spíše, když se pro deklaratorní charakter vyhlášení válečného stavu vyslovili Filip³¹ a Jirásek,³² ani jeden z nich však neuvádí důvody pro své stanovisko. Ty však přesto můžeme identifikovat. Jak totiž uvádí Scheu, podle mezinárodního práva nemusí být zcela zřejmé, jaké akce lze označit za ozbrojený útok ve smyslu čl. 51 Charty OSN, resp. zda došlo k „napadení“ či potřebě plnit mezinárodní závazky o společné obraně ve smyslu ústavního pořádku.³³ S ohledem na princip právní jistoty (čl. 1 odst. 1 Ústavy), jež má v tomto případě značný mezinárodněprávní (čl. 1 odst. 2 Ústavy) a politický rozměr, dává smysl, aby autoritativní a formální stvrzení, že byl náš stát napaden nebo že je třeba plnit spojenecké obranné závazky podle mezinárodního práva, učinil Parlament jako orgán lidové reprezentace s patřičnou vstupní a procesní legitimitou.

Přesto tuto výkladovou variantu nesdílím. Mám totiž za to, že pro ni nesvědčí argumenty jazykově-systematického, a v jistém ohledu ani historického a teleologického výkladu Ústavy. V prvé řadě čl. 43 odst. 1 Ústavy užívá při vyhlašování válečného stavu obrat „rozhoduje o“ (a v původním znění „může rozhodnout o“). Jazykově vzato se slovesem rozhodnout míní jasné rozřešení něčeho nejasného nebo sporného konečným výrokem, resp. stanovení (určení), co a jak se má stát.³⁴ Čteme-li pak čl. 43 v jeho celku, zjistíme, že s výrazem „rozhoduje o“ spojuje nejen určení kompetentního orgánu, způsobu fungování a povšechného zmocnění,³⁵ nýbrž zmocnění k právě oné autoritativní změně právního stavu, jak jej naznačuje jazykový význam. Tak je tomu u vzniku účasti republiky v obranných systémech mezinárodní organizace (čl. 43 odst. 2 Ústavy) a vládním vysláním našich ozbrojených sil do zahraničí a dáním souhlasu s pobytem cizích ozbrojených sil u nás (čl. 43 odst. 4 a 5 Ústavy). Pokud by ústavodárce měl v úmyslu svěřit Parlamentu pouze autoritativní deklaraci, mohl tak učinit bez užití obratu „rozhoduje“, a sice např. v podobě „Parlament prohlašuje válečný stav“ nebo „Parlament vyhláší válečný stav“; to však neučinil.

Ani historický výklad, odkazující na prvorepublikovou inspiraci, nemusí být přesvědčující. Český ústavodárce se totiž odchýlil od textu Ústavní listiny, který u autoritativní deklarace existence válečného stavu užil právě výrazu, který evokuje deklaratorní charakter aktu („prohlašuje válečný stav“). Pokud bychom tedy měli, i s ohledem na většinové chápání institutu válečného stavu ze strany většiny tehdejší ústavní nauky, užít argumentu historického výkladu v podobě zásady zohlednění vývoje práva (resp. soustavně stálého výkladu ústavního institutu),³⁶ měli bychom chtít po ústavodárci, aby tuto změnu vysvětlil (zdůvodnil). K tomu však, jak plyne z materiálů týkajících se projednání Ústavy, nedošlo.³⁷ Pokud bychom chtěli odkázat na bezprostředně předcházející socialistické

³¹ Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. 1. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 524.

³² Srov. JIRÁSEK, J. *Vyhlašování mimořádných stavů*, s. 81.

³³ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 54 an.

³⁴ Srov. příslušná hesla slova „rozhodnout“ ve Slovníku spisovné češtiny a Slovníku spisovného jazyka českého, které jsou dostupné v *Internetová jazyková příručka* [online] (2008–2024). Praha: Ústav pro jazyk český AV ČR, v. v. i. [cit. 2024-08-30]. Dostupné z: <https://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=rozhodnout>.

³⁵ Jako je tomu, zdá se, u jiných ústavních ustanovení – např. v čl. 76 odst. 1, čl. 87 a čl. 104 odst. 2 Ústavy, nehledě na text Listiny a ú. z. b.

³⁶ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019, s. 157–158; DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 48–49.

³⁷ Při přípravě Ústavy navíc nejprve vládou schválený ideový nástin Ústavy počítal s úpravou jak po prvorepublikovém vzoru spíše deklaratorním vyhlášením válečného stavu, tak i spíše konstitutivním vypovězením války (viz usne-

ústavní úpravy, ze kterých byly do Ústavy převzaty omezující podmínky pro vyhlášení válečného stavu (napadení a plnění mezinárodněsmluvních obranných závazků), je třeba mít na paměti, že tyto podmínky nebyly spojeny s deklaratorním vyhlášením válečného stavu, nýbrž s vypovězením války. Vládní návrh Ústavy pak přejímal po socialistickém vzoru vypovězení války, nikoliv válečný stav; při jeho projednání však došlo k (nevysvětlené) náhradě vypovězení války za vyhlášení válečného stavu.³⁸

Za nejvýznamnější argument proti deklaratorní výkladové variantě však považuji to, že pokud by parlamentní vyhlášení válečného stavu mělo deklaratorní charakter, tj. by „pouze“ autoritativně stvrzovalo, že došlo k napadení nebo potřebě plnění obranných závazků, pak by bylo možné využít zvláštních ústavních prostředků dle čl. 8 (zkrácené jednání o návrzích zákonů) a čl. 10 (prodloužení volebního období) ú. z. b. již před vyhlášujícím aktem Parlamentu. Podle panujících právněteoretických názorů totiž deklaratorní akty, i když se týkají výkladů neurčitých právních pojmů (zde „napadení“) či právních vztahů, jejichž existence je sporná či pochybná (zde „potřeba plnění obranných závazků“), mají účinky *ex tunc a pro praeterito* s tím, že právní vztahy byly konstituovány již před vydáním deklaratorního aktu.³⁹ Po právu tak jedná ten, kdo užívá přiznaná práva, povinnosti, resp. kompetence již před deklarací, neboť válečný stav již existuje od okamžiku napadení nebo potřeby plnění obranných závazků; zásah Parlamentu tuto skutečnost pouze staví najisto. To však rozhodně nemohlo být úmyslem ústavodárce, když zakotvoval zvláště zrychlenou podobu legislativního procesu (čl. 8 ú. z. b.) a významné narušení ústavního principu vlády na čas dle čl. 21 odst. 2 Listiny (čl. 10 ú. z. b.), neboť se tím značně vytrácí důvod, pro který vyhláší válečný stav Parlament (a nikoliv exekutiva, jako tomu logicky, resp. účelně bylo ve všech československých ústavách).⁴⁰

1.2.2 Vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války podle mezinárodního práva

Druhou výkladovou variantou, která chápat válečný stav dle čl. 43 odst. 1 Ústavy, je zmocnění Parlamentu k vypovězení války podle mezinárodního práva. Rozhodnutím Parlamentu se tedy jinému subjektu mezinárodního práva oznamuje, že s ním Česká republika vstupuje do mezistátního ozbrojeného konfliktu. Vyhlášení válečného stavu se tak děje vůči jinému státu.⁴¹ Tuto interpretaci zastává Scheu,⁴² přičemž Kudrna ji označuje za možnou (byť ji sám nezastává).⁴³

sení vlády ČR ze dne 26. 8. 1992, č. 522. Dostupné v SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992: Dokumenty a ohlasy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 70), aby se do vládního návrhu převzalo pouze vypovězení války a po projednání ve výborech České národní rady zaměnilo za vyhlášení válečného stavu, ovšem v jiné podobě, než za první republiky.

³⁸ Srov. SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992: Dokumenty a ohlasy*, s. 70, 225 an., 417, 437 an.

³⁹ Srov. STAŠA, J. § 2 [Podle povahy právních účinků]. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 134–135, marg. č. 254.

⁴⁰ Shodně KUDRNA, J. *Ústavní zakotvení bezpečnosti České republiky z pohledu uplynulých patnácti let*, s. 356–357.

⁴¹ Ponechme stranou otázku, zda by bylo možné vypovědět válku i jinému subjektu mezinárodního práva, např. Svatému stolci, Suverénnímu řádu maltézských rytířů nebo státnímu svazku.

⁴² Srov. SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 54.

⁴³ Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164.

Při konstruování mezinárodněprávní varianty vychází Scheu z určitých teoretických východisek, kterými je třeba se zabývat dříve, než přistoupíme k rozboru varianty samotné. Dle Scheue totiž platí, že pokud jsou v ústavě obsaženy pojmy, které užívá mezinárodní právo (jako je tomu u války, resp. válečného stavu), je jejich obsah a rozsah určen právě mezinárodním právem.⁴⁴ Důvod pro tento závěr pak má účelově-faktickou povahu: stát by v opačném případě, tedy pokud by si vnitrostátně jinak definoval kupříkladu pojem mezinárodní smlouvy nebo mezinárodní organizace, nemohl vstupovat do mezinárodních vztahů.⁴⁵

Toto stanovisko je třeba z právněteoretických důvodů odmítnout. Mezinárodní právo je svébytným právním systémem, který samostatně upravuje své normy a instituty. Jakkoliv je tedy obava týkající se funkčnosti mezinárodních vztahů legitimní, není zde příliš na místě. Mezinárodněprávní subjektivitu, způsobilost subjektů mezinárodního práva vstupovat do mezinárodněprávních vztahů, druhy pramenů mezinárodního práva a podobu závazků z nich vyplývajících, ale i pojem ozbrojeného konfliktu atp. stanovuje mezinárodní právo samostatně bez ohledu na případné definice v národních právních řádech, které jsou pro něj ostatně pouze fakticitou.⁴⁶ Právě z tohoto důvodu platí pro všechny státy (a další subjekty mezinárodního práva) v oboru mezinárodního práva v zásadě shodná pravidla, která umožňují ono koordinované chování na mezinárodním fóru, jak o něm píše Scheu. Pokud bychom chápali vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem tak, že mezinárodní právo úplně definuje své instituty s (v zásadě přímými) vnitrostátními účinky bez možnosti odchylky, znamenalo by to takovou verzi monismu s předností mezinárodního práva, která minimálně v českém prostředí, dlouhodobě stavicího spíše na dualismu, není většinově zastávána.⁴⁷

Požadavek na sladění mezinárodního a vnitrostátního práva je jistě velmi důležitý. Má však především povahu právně-politického postulátu určeného národnímu normotvůrci, resp. interpretačně-aplikačního principu, který se opírá o (ústavní) normu národního práva.⁴⁸ Národní právo včetně ústavních předpisů může mít z různých důvodů zájem na úpravě pojmů známých mezinárodnímu právu odlišně od něj; kupříkladu si může stanovit rozdílné definice různých ujednání s mezinárodními účinky, pro které by se stanovily jiné vnitrostátní účinky, jiná potřeba parlamentního schválení s odlišnými většinami atp. Protože si však mezinárodní právo ve své vlastní působnosti definuje pojem mezinárodní smlouvy samostatně a v zásadě bez ohledu na vnitrostátní právo,⁴⁹ mohl by takový stát

⁴⁴ Takto nejvýrazněji: „[j]inými slovy, některé pojmy obsažené v Ústavě je třeba chápat jako (autonomní) pojmy mezinárodního práva, jejichž význam nemůže být národním ústavodárcem upravován odlišně.“ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 52–53.

⁴⁵ Ibidem, s. 52.

⁴⁶ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 341–342.

⁴⁷ K problematičnosti takového přístupu viz WEINBERGER, O. *Norma a instituce. Úvod do teorie práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2017, s. 141–142.

⁴⁸ V České republice jde o čl. 1 odst. 2 Ústavy s přihlédnutím k obsahu preambulí Ústavy a Listiny.

⁴⁹ Zda porušení vnitrostátní ústavy při sjednávání mezinárodních smluv má i mezinárodněprávní účinky, je dlouhodobým předmětem sporu. Nicméně i soudobí zastánci mezinárodní neplatnosti smlouvy v případě porušení národní ústavy tento závěr korigují mezinárodněprávním principem dobré víry; porušení proto musí být zcela zřejmé, očividné. Srov. SEYDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 59–60; MLSNA, P. – KNĚŽÍNEK, J. *Mezinárodní smlouvy v českém právu*. Praha: Linde, 2009, s. 56–58. Takto přistupuje k problému i Vídeňská úmluva o smluvním právu (č. 15/1988 Sb.) – viz čl. 27 ve spojení s čl. 46.

uzavírat mezinárodní smlouvy i při odlišném národním vnímání tohoto pojmu, protože co je mezinárodní smlouvou určuje samo mezinárodní právo. Jinými slovy, když dva rozdílní normotvůrci, resp. dokonce dva odlišné právní systémy užívají tatáž slova, nemusí jít ještě o týž právní pojem. Tento rozdíl vynikne tím spíše v našem případě, kdy sama nauka mezinárodního práva upozorňuje, že mezinárodněprávní pojem války⁵⁰ se nemusí krýt s chápáním vnitrostátním.⁵¹

Je patrně nasnadě, že ani tuto mezinárodněprávní výkladovou variantu nesdílím, a to ze systematicko-teleologických a historických důvodů. V prvé řadě chápání vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války podstatně zužuje čl. 1 odst. 2 Ústavy. Jak uvádí Potočný, aby vypovězení války bylo legální z hlediska mezinárodního práva, musí sama válka, jež se vypovězením zahajuje, být legální.⁵² Nicméně vypovídání války se jak podle Haagské úmluvy o počátku nepřátelství z roku 1907,⁵³ mezinárodního obyčejového práva válečného, tak i prvorepublikové ústavní nauky, týkalo zahájení útočné války, resp. války, která nereagovala na předcházející válečné činy ze strany jiného státu.⁵⁴ Takové zahájení ozbrojeného konfliktu je však v naprosto jednoznačném rozporu se závazky státu plynoucími z čl. I a II Briand-Kellogova paktu,⁵⁵ čl. 2 odst. 4 Charty OSN, jakož i mezinárodním obyčejovým právem majícím povahu *ius cogens*.⁵⁶ S ohledem na zásadu mezinárodněkonformní interpretace Ústavy, jak byla vyložena tuzemskou právní doktrínou,⁵⁷ i judikaturou Ústavního soudu,⁵⁸ je tak třeba zamítnout interpretaci institutu válečného stavu jako vypovězení útočné války. Ústava tak vedení útočné války neumožňuje, a tudíž (i s ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy) zakazuje.⁵⁹ Potud se se Scheuem shodujeme. Podle jeho názoru by se vyhlášení válečného stavu ve smyslu vypovězení války samo muselo týkat výlučně reakce na ozbrojené napadení ze strany jiného státu, resp. využití práva na individuální či kolektivní sebeobranu ve smyslu čl. 51 Charty OSN.⁶⁰ V takovém případě je však u vypovězení války, resp. prohlášení, že se Česká republika nachází ve válečném stavu s útočícím státem, značně snížen praktický smysl. Válka, resp. mezistátní ozbrojený konflikt začíná (vedle vypovězení války) samotným faktickým zahájením nepřátelství.⁶¹ V zásadě

⁵⁰ Ústava navíc nehovoří o válce, nýbrž o válečném stavu. To, že různé cizojazyčné deklarace, jimiž se v minulosti vypořádala válka, užívaly obratu, podle kterého se válku vypovídající stát s jiným státem od příslušného okamžiku nacházel v *state of war*, *état de guerre* či *Kriegszustand*, bychom měli v češtině chápat spíše tak, že se nacházel „ve stavu války“, resp. „ve válce“.

⁵¹ SEYDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo*, s. 355.

⁵² Viz POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 390–391.

⁵³ Která ovšem nebyla závazná pro Československo a není ani pro Českou republiku.

⁵⁴ Jak ukázal výzkum O. Hathaway a dalších, válka byla dlouhodobě v mezinárodním právu chápána jako prostředek vynucování mezinárodního práva v případě jeho porušení; velmi často tak reagovalo vypovězení války na protiprávní jednání ze strany jiných států včetně ozbrojených útoků. Srov. HATHAWAY, O. A. – HOLSTE, W. S. – SHAPIRO, S. J. – VAN DE VELDE, J. – LACHOWITZ, L. W. *War Manifestos*. *University of Chicago Law Review*. 2018, Vol. 85, No. 5, s. 3.

⁵⁵ Vyhlášen pod č. 126/1929 Sb. z. a n.

⁵⁶ De HOOGH, A. *Jus Cogens and the Use of Armed Force*. In: WELLER, M. (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 65.

⁵⁷ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 82–83; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 303–304.

⁵⁸ Srov. nálezk Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04 (bod 79).

⁵⁹ Shodně MLSNA, P. *Čl. 43*, s. 433.

⁶⁰ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 55 an.

⁶¹ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*, s. 391; ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*. In: ONDŘEJ, J. a kol. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 39, 43.

jediným okamžikem, kdy by se ozbrojené napadení dle čl. 51 Charty nepřekrývalo v realitě se zahájením nepřátelství, tak je případ sebeobrany reagující na bezprostředně hrozící útok, tedy o případ anticipované sebeobrany. V takovém případě by vypovězení války bylo legální podle mezinárodního práva a dávalo by i praktický smysl, neboť by od okamžiku vyhlášení válečného stavu došlo k přerušení mírových styků s nepřátelským státem⁶² a k automatickému vstupu do režimu aplikace mezinárodního humanitárního práva.⁶³

Nutno však uvážit, zda je vyhlášení válečného stavu možné, i když republika nebyla přímo napadena, nýbrž toto nebezpečí hrozí bezprostředně tak, jak to vyžadují normy mezinárodního práva u anticipativní sebeobrany. Čl. 43 odst. 1 Ústavy totiž, kupříkladu oproti čl. 7 odst. 1 ú. z. b.,⁶⁴ nehovoří o bezprostřední hrozbě napadení, nýbrž pouze o napadení.

Nicméně, jak blíže rozvádím v následující části, považuji za nezbytné uvážit normativní vliv čl. 2 ú. z. b. na konstruování důvodů pro vyhlášení válečného stavu. Je to právě čl. 2 ú. z. b., který nehovoří o narušení svrchovanosti, územní celistvosti a demokratických základů státu, nýbrž už o jejich bezprostředním ohrožení; při napadení *stricto sensu* jde však už o narušení těchto ústavních hodnot. Jak tedy uvádím níže, čl. 43 odst. 1 Ústavy je třeba vykládat za použití čl. 2 ú. z. b., a to mj. tak, že umožňuje vyhlášení válečného stavu i v případě bezprostřední hrozby napadení, tj. v případě anticipující sebeobrany podle mezinárodního práva. Vedle toho by chápání vyhlášení válečného stavu jako vypovězení války bylo účelné, kdyby bylo třeba plnit mezinárodní obranné závazky v anticipované situaci nebo kdyby nedošlo k následnému faktickému boji.⁶⁵

I tyto možnosti však zpochybňuje historický výklad. Vládní návrh Ústavy totiž počítal s institutem vypovězení války. Avšak při projednávání návrhu Ústavy v České národní radě byl tento institut nahrazen právě vyhlášením válečného stavu.⁶⁶ Protože ústavodárce musel být obeznámen s odlišností institutu vypovězení války (navenek) a vyhlášení válečného stavu (spíše dovnitř), které byly zakotveny ve všech československých (definitivních) ústavách, lze jeho krok chápat jako zavrženou alternativu.⁶⁷

Závěrem je třeba uvést, že z provázání „ústavního institutu válečného stavu s mezinárodněprávním pojetím individuální a kolektivní sebeobrany“, které je navíc dáno tuzemskou Ústavou (a nikoliv mezinárodním právem), nikterak nezaniká „*prostor pro vymezení autonomní vnitrostátní koncepce válečného stavu*“, jak tvrdí Scheu.⁶⁸ To, že z čl. 1 odst. 2 Ústavy plyne požadavek na harmonizaci výkladu ústavních a dalších právních předpisů

⁶² Čítaje v to přerušení diplomatických a konzulárních styků, pozastavení provádění či ukončení platnosti mezinárodních smluv atp. Blíže viz ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*, s. 39.

⁶³ POTOČNÝ, M. *Mezinárodní právo. Zvláštní část*, s. 391; FUCHS, J. *Mezinárodní humanitární právo*. Praha: Ministerstvo obrany – Agentura vojenských informací a služeb, 2007, s. 27.

⁶⁴ „*Parlament může na návrh vlády vyhlásit stav ohrožení státu, je-li bezprostředně ohrožena svrchovanost státu, [...]*“ (Zvýrazněno autorem).

⁶⁵ Srov. ONDŘEJ, J. *Působnost norem mezinárodního humanitárního práva*, s. 43.

⁶⁶ Je pravda, že při jednání komise předsednictva České národní rady dne 27. 11. 1992 vyjádřil poslanec Benda názor, že navrhované znění čl. 43 odst. 1 Ústavy počítající s vypovídáním války „*nemusí vystihovat všechny situace, kdy země vyhlašují válku*“. Srov. SYLLOVÁ, J. – SYLLA, M. *Ústava České republiky 1992. Dokumenty a ohlasy*, s. 345. Tím však nutně nemusel (osobně) myslet, že má jít o institut konstitutivního vzniku ozbrojeného konfliktu, ale i jen to, aby se institut válečného stavu vztahoval na všechny myslitelné případy potenciálního nepřátelství. Navíc k této poznámce nedošlo ani ve výborech, ani v plénu České národní rady, což význam tohoto argumentu historického výkladu samo o sobě snižuje.

⁶⁷ Srov. WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 151 an.

⁶⁸ SCHEU, H. Ch. *Mezinárodněprávní souvislosti vyhlášení válečného stavu podle čl. 43 odst. 1 Ústavy*, s. 53–54.

s mezinárodněprávními závazky republiky, ještě logicky nevyplývá závěr, že se v případě rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu dle čl. 43 odst. 1 Ústavy musí nutně jednat o vypovězení války podle mezinárodního práva. Zvláště, když naše ústavní historie i zběžný komparativní pohled na platné evropské ústavy⁶⁹ hovoří o opaku.

1.2.3 Válečný stav jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav

Za jediné správné chápání válečného stavu dle ústavního pořádku považuji jeho interpretaci jako vnitrostátního mimořádného stavu, tedy ústavněprávního institutu, po jehož vyhlášení (aktivaci) Česká republika přechází do nového právního uspořádání, do nového právního režimu.^{70, 71} Rozhodnutí o vyhlášení válečného stavu Parlamentem má tudíž právněnormativní a konstitutivní účinek⁷² směřující výhradně dovnitř státu, mající právní dopady výlučně na právní řád a státní mechanismus České republiky. K tomuto pojetí válečného stavu mě, vedle vyloučení výše zmíněných alternativ, vedou důvody plynoucí z jazykově-systematického, historického, teleologického a komparativního výkladu ústavy.

Předně rekapitulujme již výše uvedené argumenty. Z jazykového hlediska užívá čl. 43 odst. 1 Ústavy obrat „rozhoduje o vyhlášení“, čímž evokuje změnu právního stavu. Z hlediska historického výkladu jsme již uvedli, že se ústavodárce při projednávání návrhu Ústavy rozhodl opustit institut vypovězení války a nahradit jej válečným stavem, což také svědčí o přihlášení se k chápání tohoto institutu jako vnitrostátního mimořádného stavu.

Z hlediska systematického výkladu však považuji za nejdůležitější čl. 2 odst. 1 a 2 ú. z. b. Zde totiž ústavodárce postavil válečný stav vedle nouzového stavu a stavu ohrožení státu (čl. 2 odst. 1 *in fine* ú. z. b.), čímž naznačil, že má shodnou povahu jako tyto vnitrostátní mimořádné stavy.⁷³ Zároveň stanovil, že se válečný stav vyhláší dovnitř pro (celé) území státu, nikoliv navenek vůči cizímu státu (čl. 2 odst. 2 ú. z. b.). Pojetí válečného stavu podle ústavního pořádku (i navazujících právních předpisů)⁷⁴ pak perspektivou teorie mimořádného vládnutí odpovídá tzv. dualistickým *ex ante* modelům, mezi které patří právě mimořádné stavy.^{75, 76} To vyplývá zároveň i ze srovnání ústavních úprav jiných států, které s mimořádným stavem určeným pro řešení ozbrojeného konfliktu v případě napadení

⁶⁹ Srov. KYSELA, J. *Nad jedním z „bezpečnostních aspektů“ ústavního pořádku ČR*, s. 93–94.

⁷⁰ Viz DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 170 an.

⁷¹ Takto shodně KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 164 an.; MAREŠ, M. – NOVÁK, D. *Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 67; MLSNA, P. Čl. 43, s. 431–434; SYLLOVÁ, J. Čl. 43, s. 443–444; spíše též (alespoň pokud jde o konstitutivní účinky vyhlášení válečného stavu) KYSELA, J. Čl. 43, s. 361.

⁷² Srov. HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu. Právník*. 2021, roč. 160, č. 6, s. 432–433.

⁷³ Podobně MOLEK, P. Čl. 43, s. 528.

⁷⁴ Kudrna uvádí, že zákonné vymezení válečného stavu, např. v zákoně č. 241/2000 Sb. nebo v zákoně č. 222/1999 Sb., slouží pouze jako podpůrný argument, neboť nejde o interpretaci Ústavy. Srov. KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 165. To je naprostá pravda, ale i tak má svou nepominutelnou hodnotu. To, jak běžný (podústavní) zákonodárce přistoupil k vymezení válečného stavu v „jednoduchém“ právu, můžeme chápat i jako jeho interpretaci ústavy, která může nabývat až kvaziautentickou povahu. Srov. FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 115, 308–309.

⁷⁵ Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 170 an.

⁷⁶ Shodně KUDRNA, J. *Ústavní rámec zajišťování bezpečnosti České republiky – zhodnocení současného stavu a úvahy de lege ferenda*, s. 165.

či plnění mezinárodních obranných závazků počítají⁷⁷ (ať už ho, s ohledem na příslušnou právní tradici, nazývají jakkoliv),⁷⁸ a to právě s účinky pozměňujícími fungování ústavních garancí, pravomocí a procedur, právního řádu a státního mechanismu – podobně, jako je tomu u válečného stavu.

Smyslem a účelem válečného stavu tak, jak byl konstruován ústavodárcem v Ústavě a zejména v ú. z. b., je právě umožnit odlišný výkon veřejné moci v oboru ústavního práva tuzemskými státními orgány s vnitrostátními účinky – především přijímat zákony České republiky zkrácenou procedurou (čl. 8 ú. z. b.) a umožnit prodloužení volebních období českých orgánů veřejné moci (čl. 10 ú. z. b.). Právě kvůli této změně normativně-institucionálního režimu ve státě ústavodárce zvolil relativně přísnou proceduru – konstitutivní rozhodnutí Parlamentu učiněné absolutní většinou v obou komorách. Konečně o případném vlivu na zahraničí se ústavodárce nezmínil ani slovem.

2. Kdy vyhlásit válečný stav?

Mezi další nejasné otázky, které se týkají institutu válečného stavu, patří samotný důvod, resp. důvody, pro které je Parlament zmocněn jej vyhlásit, a to spolu s rozsahem možného uvážení při vyhlásování. Obě otázky si rozebereme postupně.

Ústavní pořádek zmiňuje válečný stav v kontextu důvodů pro jeho vyhlášení na dvou místech – v čl. 43 odst. 1 Ústavy a v čl. 2 ú. z. b. Tímto dvojím zmíněním však, jak správně konstatují Kysela⁷⁹ a Zoubek,⁸⁰ ústavodárce určení ústavně přípustných důvodů pro vyhlášení válečného stavu značně zkomplikoval. Není totiž na první pohled zřejmé, zda důvody v čl. 43 odst. 1 Ústavy, tj. napadení a povinnost plnit mezinárodněsmluvní závazky o společné obraně proti napadení, jsou důvody výlučnými. Hřebejk se proto oprávněně ptá, zda tedy lze vyhlásit válečný stav i z jiného důvodu, než který je uveden v čl. 43 odst. 1 Ústavy.⁸¹ Oproti Kyselovi⁸² a Mlsnovi,⁸³ kteří tuto možnost odmítají plošně,⁸⁴ mám za to, že to možné je, avšak pouze ve dvou omezených případech.

Porovnáme-li hmotněprávní předpoklady pro vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů v čl. 2 ú. z. b., které mají navíc povahu ústavně chráněných právních statků, zjistíme, že ani jedno z konkrétních ustanovení týkajících se podmínek vyhlášení jednotlivých mimořádných stavů (čl. 5 odst. 1 ú. z. b., čl. 7 odst. 1 ú. z. b. a čl. 43 odst. 1 Ústavy) neumožňuje vyhlásit mimořádný stav pro ochranu ohroženého životního prostředí či v případě potřeby plnit mezinárodní závazky o společné obraně, které nepocházejí z mezinárodní smlouvy.⁸⁵ Ochranu obou veřejných zájmů prostřednictvím některého z mimořádných

⁷⁷ Shodně ibidem.

⁷⁸ Státy především románské právní tradice užívají velmi často název „stav obležení“ (*état de siège, estado de sitio*).

⁷⁹ Viz KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁰ Viz ZOUBEK, V. In: GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 80.

⁸¹ Srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 61.

⁸² Srov. KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸³ Srov. MLSNA, P. Čl. 43, s. 432–433.

⁸⁴ Srov. KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁵ Text čl. 2 ú. z. b. totiž hovoří o plnění mezinárodních závazků o společné obraně, nikoliv o mezinárodních smluvních závazcích o společné obraně proti napadení, jako čl. 43 odst. 1 Ústavy (a předcházející socialistické ústavy). Užil-li ústavodárce jiných pojmů, pak s nimi s ohledem na výkladovou zásadu terminologické jednoty (zde navíc posílené principem jednoty ústavy) musel spojovat aspoň trochu jiný význam.

stavů však předpokládá čl. 2 ú. z. b. Pokud by se argumentovalo tak, že čl. 2 ú. z. b. je ustanovením obecným oproti zmíněným čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 1 ú. z. b. a čl. 43 Ústavy jako ustanovením zvláštním s tím účinkem, že důvody ve zvláštních ustanoveních plně vylučují důvody v ustanovení obecném, pak by se část ustanovení v pasáži o ochraně životního prostředí a plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiných než smluvních stala nepoužitelnou. Takový závěr by však byl v rozporu s výkladovou zásadou nevytváření nepoužitelných ustanovení, resp. vyloučení redundance.⁸⁶ Tyto veřejné statky by při takovém výkladu navíc zůstaly bez ústavní ochrany prostřednictvím mimořádných stavů, a to v rozporu s ústavním textem a presumovaným úmyslem ústavodárce. Taktéž podobný výklad, poukazující na domnělou legislativní chybu při, nutno dodat, chaotickém a nekoncepčním vytváření ú. z. b. v Poslanecké sněmovně, není z důvodu platnosti principu racionálního zákonodárce přípustný.⁸⁷ Zároveň odkaz na použití zásady *lex posterior derogat legi priori* v tom smyslu, že sice ú. z. b. v roce 1998 nepřímou novelizoval Ústavu, avšak to samé následně v opačném směru učinil ústavní zákon č. 300/2000 Sb., který změnil čl. 43. odst. 1 Ústavy,⁸⁸ není zcela přesvědčující. Ústavní novela z roku 2000 se totiž vůbec netýkala důvodů pro vyhlášení válečného stavu, jak plyne z textu novely, i z její důvodové zprávy. O posteriori přednost může jít pouze u otázky rozsahu uvážení Parlamentu při vyhlášení válečného stavu (viz níže). Použitelnost zásady *lex posterior* je navíc v ústavním právu oslabená.⁸⁹

Výkladový princip jednoty ústavy⁹⁰ velí, aby se při stanovení hypotézy (podmiňující části) příslušné zmocňovací normy vycházelo ze všech výše zmíněných ústavních ustanovení. Obdobně, jako jsem spolu s Horákem a Derkou dříve podřadil (byť dosti neobratnou formulací) důvod ochrany životního prostředí pod hypotézu pro vyhlášení nouzového stavu,⁹¹ považuji za nutné totéž učinit i u válečného stavu, a to pokud jde o potřebu plnit závazky republiky o společné obraně proti napadení, které pocházejí z jiného zdroje než z mezinárodní smlouvy. V tomto ohledu připadá do úvahy závazek vzniklý jednak z mezinárodního obyčeje, jednak z jednostranného právního aktu. Byť bude taková mimosmluvní garance kolektivní sebeobrany patrně mimořádně vzácná, není podmínkami uplatnění práva na kolektivní sebeobranu *a priori* vyloučena, a to ani s ohledem na podmínku předchozí žádosti napadeného státu, kterou ve své judikatuře vyžaduje Mezinárodní soudní dvůr.⁹² Garance společné obrany by v takovém případě mohla vzniknout na základě příslušného jednostranného prohlášení představitele státu (nejpravděpodobnější případ),⁹³

⁸⁶ WINTR, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 100 an.

⁸⁷ Ibidem, s. 101, 279.

⁸⁸ Pro tento argument viz KYSELA, J. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 868.

⁸⁹ DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*, s. 58.

⁹⁰ HESSE, K. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: Müller, 1999, s. 27; DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*, s. 51; FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 201.

⁹¹ Viz HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. – DERKA, V. *Právní úprava mimořádného vládnutí v kontextu pandemie covid-19. Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu*, s. 437.

⁹² Srov. rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ve věci Vojenské a polovojenské aktivity v Nikaragui a proti ní (Nicaragua v. United States) ze dne 27. 6. 1986 (bod 165).

⁹³ K jednostranným závazkům blíže viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 167 an. Nutno uvést výslovně, že podle mezinárodního práva může závazek z jednostranného aktu, je-li učiněn veřejně a v dobré víře hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí, platně vzniknout i pokud příslušný státní orgán jednal dle vnitrostátní ústavy (právního řádu) *ultra vires*. Srov. Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations, with commentaries thereto. International Law Commission, 2006, s. 372–374. Dostupné z: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_9_2006.pdf.

rozhodnutím orgánu mezinárodní organizace, již by byla republika členem, ale zároveň by obranný závazek nevyplýval přímo ze zakládající smlouvy (méně pravděpodobný případ) nebo dlouhodobou praxí účastí na obraně jiného státu uznané za právní závazek (nejméně pravděpodobný případ).

Pokud jde o „klasické“ závazky o společné obraně proti napadení vzniklé na základě mezinárodní smlouvy, je vcelku nepochybné, že se v první řadě jedná o závazek plynoucí z čl. 5 Severoatlantické smlouvy.⁹⁴ Složitější je situace ohledně našich závazků plynoucích ze členství v Evropské unii. Na jednu stranu lze z čl. 24 a čl. 42 odst. 2 ve spojení s čl. 4 odst. 2 *in fine* Smlouvy o Evropské unii dovodit, že v rámci Evropské unie se, alespoň prozatím, neuskutečňuje společná obrana před napadením. Příslušná ustanovení totiž stanovují, že společná obranná politika může vést ke společné obraně (čl. 24 a čl. 42 odst. 2 SEU), přičemž mají za to, že právě k této společné obraně dochází v rámci Severoatlantické aliance (čl. 42 odst. 2 SEU). Konečně národní bezpečnost zůstává záležitostí členských států (čl. 4 odst. 2 SEU).

Na druhou stranu ale primární právo Evropské unie obsahuje zvláštní klauzuli, podle které je povinností všech členských států⁹⁵ poskytnout „*pomoc a podporu všemi prostředky, které jsou v jejich moci, v souladu s článkem 51 Charty Organizace spojených národů*“ jinému členskému státu, který se stane na svém území cílem ozbrojeného napadení (čl. 42 odst. 7 Smlouvy o Evropské unii). Tuzemská právní doktrína má pak za to, že tento mezinárodněsmluvní závazek zní paradoxně silněji než v případě závazku ze Severoatlantické smlouvy, byť se v něm explicitně nehovoří o pomoci ozbrojenými silami.⁹⁶ Naopak německý Spolkový ústavní soud ve své judikatuře vyslovil názor, že závazek podle Smlouvy o Evropské unii nejde nad rámec Severoatlantické smlouvy.⁹⁷ I podle něj však jde o závazek ke společné obraně vzniklý na základě mezinárodní smlouvy;⁹⁸ s tím je třeba souhlasit.⁹⁹ Vztahuje se však pouze na napadení na státním území dotčeného členského státu; závazky ze Severoatlantické smlouvy mají rozsáhlejší územní působnost.¹⁰⁰

⁹⁴ Č. 66/1999 Sb.

⁹⁵ S výjimkou států se zvláštní povahou bezpečnostní a obranné politiky, tj. především států neutrálních (Rakousko, Irsko), resp. nečlenů NATO (Kypr, Malta) a Dánska.

⁹⁶ Srov. SVOBODA, P. Čl. 42. In: TOMÁŠEK, M. – ŠMEJKAL, V. a kol. *Smlouva o fungování EU. Smlouva o EU. Listina základních práv EU. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 1402; PECHÁČEK, Š. Čl. 42. In: SYLLOVÁ, J. a kol. *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 160.

⁹⁷ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 123, 167 (386).

⁹⁸ Srov. rozhodnutí Spolkového ústavního soudu BVerfGE 123, 167 (384). Spolkovému ústavnímu soudu však primárně šlo o to, zdůraznit, že rozhodnutí o nasazení ozbrojených sil v každém jednotlivém případě náleží vnitrostátním orgánům podle příslušných ústavních norem. Tedy že ani po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost není zavedeno automatické nasazování Bundeswehru bez souhlasu Spolkového sněmu.

⁹⁹ Kaufmann-Bühler tvrdí, že německý Spolkový ústavní soud nepovažuje závazek ke společné obraně podle čl. 42 odst. 7 SEU za právní, nýbrž za politický (srov. KAUFMANN-BÜHLER, W. EUV Art. 42. In: GRABITZ, E. – HILF, M. (hrsg.). *Das Recht der Europäischen Union*. Band I – EUV/AEUV. München: C. H. Beck, 2018, s. 32). Spolkový ústavní soud však pouze uvedl, že tuto otázku ponechává otevřenou, tedy že není potřeba ji zodpovědět pro účely ústavního přezkumu, resp. pro udržení parlamentní výhrady rozhodování o nasazení ozbrojených sil v zahraničí (viz úryvek z textu rozhodnutí „*Es kann offenbleiben, ob in der Literatur zu Recht bereits die rechtliche Bindungswirkung dieser kollektiven Beistandspflicht in Frage gestellt wird [...]*“ – BVerfGE 123, 267 [385]).

¹⁰⁰ Viz čl. 6 Severoatlantické smlouvy, podle kterého se ozbrojeným útokem dle čl. 5 Severoatlantické smlouvy rozumí i útok „*na ozbrojené síly, lodě či letadla kterékoli smluvní strany, jež se nacházejí na těchto územích nebo nad nimi nebo na kterémkoli jiném území v Evropě, kde byla umístěna okupační vojska kterékoli smluvní strany v den vstupu této smlouvy v platnost, nebo ve Středozemním moři nebo v severoatlantickém prostoru severně od obratníku Raka.*“

Druhým případem rozšíření čl. 43 odst. 1 Ústavy za použití čl. 2 ú. z. b. pak je již výše zmíněná možnost vyhlásit válečný stav i v případě, kdy proti republice nebyl podniknut ozbrojený útok (napadení *stricto sensu*), ale tento bezprostředně hrozí (anticipovaná sebeobrana). Domnívám se však, že takový případ je ještě možné podřadit pod rozsah pojmu „napadení“, takže postačí extenzivní výklad čl. 43 odst. 1 Ústavy.¹⁰¹ Pojem „napadení“ jako důvodu pro vyhlášení válečného stavu proto chápu tak, že jde o jakýkoliv, probíhající či bezprostředně hrozící útok proti České republice ze strany cizí moci, jehož cílem nebo důsledkem je narušení svrchovanosti, územní celistvosti nebo demokratických základů státu, a to za použití ozbrojených nebo jiných podobných sil. Podle tohoto výkladu tak není možné vyhlásit válečný stav z důvodu vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, neboť pojem napadení silně evokuje působení ze strany vnějšího aktéra, nikoliv takřkajíc zevnitř českého státu a společnosti. V souladu s mezinárodním právem však do pojmu napadení určitě náleží vpád či útok na naše státní území včetně použití zbraní vůči němu, vyslání ozbrojených skupin (band, příslušníků nepravidelných ozbrojených sil) a žoldnéřů užívající ozbrojenou sílu na naše státní území,¹⁰² jakož i útok na české ozbrojené síly, lodě či letadla.

Těmito shora uvedenými možnostmi se však rozšiřující vliv čl. 2 ú. z. b. na čl. 43 odst. 1 Ústavy vyčerpává. Předně jej nelze využít za účelem splnění povinností, které by byly republice uloženy rozhodnutím Rady bezpečnosti OSN dle kapitoly VII Charty OSN, jak tvrdí Pavlíček.¹⁰³ Čl. 43 Charty OSN nevytváří závazky o společné (kolektivní) (sebe)obraně proti napadení, nýbrž systém kolektivní bezpečnosti v rámci OSN jako univerzální mezinárodní organizace;¹⁰⁴ v případě kolektivní bezpečnosti totiž nejde o „(sebe)obranu“, nýbrž o zvláštní opatření k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.¹⁰⁵ Z hlediska mezinárodního práva, historického vývoje i způsobu fungování je kolektivní sebeobrana (systém závazků o společné obraně) zcela odlišným právněnormativním i právněinstitucionálním systémem (institutem), než je systém kolektivní bezpečnosti. Ústavodárce nikde ani v ústavním textu, ani při přípravě a projednávání Ústavy či ú. z. b. nenaznačil, že by tyto rozdílné instituty pro účely vnitrostátního práva spojil dohromady, resp. systém kolektivní bezpečnosti zařadil do smluvních závazků o společné obraně. Naopak. Při projednávání ú. z. b. v Poslanecké sněmovně opakovaně vystoupil poslanec Payne, který upozorňoval, že nejsou vyřešeny mezinárodněprávní souvislosti tohoto ústavního zákona. V rozpravě mj. upozornil na odlišnost opatření Rady bezpečnosti dle Charty OSN od společné (sebe)obranu a uvedl, že nebude pro realizaci opatření Rady bezpečnosti možné využít jako důvod pro vyhlášení „mezinárodní závazky o společné obraně“; v tomto ohledu i podal pozměňovací návrhy,¹⁰⁶ které však nebyly Poslaneckou sněmovnou přijaty. Jde tak jednoznačně o ústavodárcem zavrženou alternativu. Navíc ani historicky, počínaje socialistickou ústavou z roku 1960, kdy se závazky o společné obraně

¹⁰¹ Obecně srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 97 an.

¹⁰² SVOBODA, P. Čl. 42, s. 1402.

¹⁰³ Srov. PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád ČR. 2. díl. Práva a svobody*, s. 381.

¹⁰⁴ Viz SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 30, 342.

¹⁰⁵ Shodně MOLEK, P. Čl. 43, s. 529.

¹⁰⁶ Blíže viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023203.htm>; též dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

objevily v našem ústavním právu poprvé, nebyly tyto zamýšleny k realizaci rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN.¹⁰⁷ Pro srovnání dodejme, že tohoto fundamentálního rozdílu mezi kolektivní bezpečností a společnou obranou si byl vědom slovenský ústavodárce, který tomu příslušně přizpůsobil ústavní text.¹⁰⁸ Shrnutí: válečný stav není přípustné použít pro realizaci opatření Rady bezpečnosti OSN k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN.

Otázkou, která navazuje na problém důvodů pro vyhlášení válečného stavu, se zdá být rozsah možného uvážení Parlamentu při jeho vyhlášení. V původním znění Ústavy, podpořeném od roku 1998 i současným textem čl. 2 ú. z. b., bylo uvedeno, že Parlament v případě naplnění jednoho z příslušných důvodů „*může rozhodnout o vyhlášení válečného stavu*“. Zde tedy ústavodárce stanovil relativně široký prostor pro uvážení (arg. slovem „*může*“). Nicméně novelizujícím ústavním zákonem č. 300/2000 Sb. došlo k přeformulování příslušného ustanovení; aktuálně tedy Parlament rozhoduje o vyhlášení, jsou-li naplněny podmínky. Tato změna pak některé autory vedla k závěru, že pokud jsou napadeny podmínky pro vyhlášení (tj. napadení nebo potřeba plnění mezinárodních obranných závazků), má Parlament bezvýhradní ústavní povinnost válečný stav vyhlásit.¹⁰⁹

Domnívám se, že takto striktní závěr nevyplyvá z jazykově-systematického čtení ústavního pořádku při uvážení důvodové zprávy k ústavní novele a teleologickému rozměru rozhodování o mimořádných stavech. Zaprvé, v čl. 43 odst. 1 Ústavy není uvedeno, že Parlament „*rozhodne o vyhlášení*“, což by stanovilo zřejmou povinnost, nýbrž jen „*rozhoduje o vyhlášení*“.¹¹⁰ Tímto se vyhlásování válečného stavu textově odlišuje od jiných parlamentních úkonů, kde zákonodárny sbor, resp. jeho příslušná komora má „*rozhodnout*“; konkrétně jde o konečné rozhodnutí o přípustnosti stíhání člena Parlamentu dle čl. 27 odst. 5 *in fine* Ústavy, případně o povinné projednání návrhu zákona Senátem do 30 dnů pod sankcí přijetí zákona dle čl. 46 odst. 1 a 3 Ústavy. Systematicky vzato proti striktní povinnosti vyhlásit válečný stav hovoří i znění čl. 2 ú. z. b., které užívá obratu „*může se vyhlásit*“. Důvodová zpráva k ústavní novele č. 300/2000 Sb. pak rozhodně nevyvolává dojem o zásadní změně, jakou by zavedení přísné povinnosti nepochybně bylo; hovoří se v ní o tom, že „*[d]osavadní znění odstavce 1 zůstává prakticky nedotčeno*“, přičemž se provádí „*pouze legislativně technická jazyková úprava*“.¹¹¹ Navrhovatel v ní sice uvádí, že změnou dochází k jednoznačnému vyjádření obligatorního způsobu, avšak pravomoci „*Parlamentu rozhodovat za určitých okolností o vyhlášení válečného stavu*“,¹¹² nikoliv rozhodnout či jej vyhlásit. I z hlediska smyslu a účelu parlamentního rozhodování o mimořádných stavech (případně obecněji v záležitostech bezpečnostní politiky) dává smysl, aby měli volení představitelé lidu určitý prostor pro uvážení; není totiž účelné rozhodování o strategických politických záležitostech svázat předem stanovenými přísnými algoritmy právní povahy.

¹⁰⁷ Nýbrž k realizaci závazků podle Smlouvy o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci, tzv. Varšavské smlouvy (č. 45/1955 Sb.). Srov. ZDOBINSKÝ, S. a kol., *Československá ústava. Komentář*, s. 292.

¹⁰⁸ Viz čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 ústavního zákona č. 227/2002 Z. z., o bezpečnosti státu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu.

¹⁰⁹ MLSNA, P. Čl. 43, s. 428. Podle Hřebejka je zde „*větší povinnost vyhlásit*“; srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 61.

¹¹⁰ K podobnému náhledu na jazykový výklad povinnosti prezidenta republiky jednat viz MALENOVSKÝ, R. *Může prezident republiky odmítnout (odložit) ratifikaci mezinárodní smlouvy? Právní rozhledy*, 2009, č. 22, s. 812–821.

¹¹¹ Vláda: Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., a ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, č. 300/2000 Dz.

¹¹² Ibidem.

Nicméně ústavní změna provedená novelou č. 300/2000 Sb. svůj význam má. Znamená totiž v případě napadení republiky nebo potřeby plnění mezinárodněsmluvních obranných závazků povinnost Parlamentu na návrh zvážit vyhlášení válečného stavu v tom smyslu, že obě komory musí návrh přijmout, sejít se k jeho projednání a v dobré víře přezkoumat, zda došlo k napadení či k potřebě realizovat mezinárodní smluvní závazky o společné obraně. Pokud komory dojdou k závěru, že došlo k napadení republiky nebo k potřebě plnit mezinárodní smluvní závazky o společné obraně proti napadení, pak mají v zásadě povinnost válečný stav vyhlásit, ledaže pro nevyhlášení svědčí výjimečné důvody. Může jít kupříkladu o jasný případ omylu ze strany útočníka, krátké doby napadení, od kterého bylo upuštěno, v mezičase od napadení došlo k dostatečné reparaci, stát, se kterým nás pojí mezinárodněsmluvní obranný závazek si potřebu pomoci rozmyslel atp. V této oblasti se nám pak projevuje rozdíl mezi obranným závazkem plynoucím z mezinárodní smlouvy na základě čl. 43 odst. 1 Ústavy a z jiného než smluvního zdroje dle čl. 2 ú. z. b. U nesmluvního obranného závazku se totiž povinnost týká pouze procedurálních otázek, tedy přijmout návrh a v dobré víře jej projednat. Důvod k této odlišnosti je dvojitý. Zaprvé, čl. 2 ú. z. b. užívá pouze obrat „může se vyhlásit“, přičemž přísnější formulace v čl. 43 odst. 1 Ústavy se jej netýká. Zadruhé, demokratický charakter státu v podobě principu zastupitelské demokracie vylučuje, aby byl Parlament nucen vyhlásit válečný stav, tj. mimořádný stav zásadně pozměňující způsob fungování státního mechanismu včetně ústavních orgánů, za situace, kdy neměl přímou možnost vznik (obyčejového nebo jednostranného) spojeneckého závazku ovlivnit.

3. Jak vyhlásit a skončit válečný stav?

Mezi další problémová místa institutu válečného stavu patří i samotný způsob jeho vyhlášení a skončení. Z ústavního hlediska jde především o otázku navrhovatele vyhlášení válečného stavu, možnost časového omezení jeho trvání a způsobu jeho skončení; všechny tyto záležitosti totiž nejsou výslovně řešeny v ústavním pořádku ani v běžných zákonech.¹¹³ Svou pozornost tudíž napneme na řešení těchto problémů, přičemž zcela stranou necháme procedurální úpravu rozhodování o vyhlásování válečného stavu, která je popsána v § 109m zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, resp. § 132 zákona o jednacím řádu Senátu (a případně § 10 odst. 1 stykového zákona).

Pokud jde o zmocnění k podání návrhu Parlamentu na vyhlášení válečného stavu, vyskytla se v dosavadní odborné literatuře v zásadě dvě výkladová stanoviska. Podle prvního z nich může Parlamentu navrhnout vyhlášení válečného stavu výlučně vláda; toto zmocnění má plynout z její obecné ústavní kompetence jako vrcholného orgánu výkonné moci,¹¹⁴ případně z analogické inspirace čl. 7 odst. 1 ú. z. b. Druhá varianta návrh vlády považuje také za samozřejmý, rozšiřuje jej však o možnost analogické aplikace pravidel zákonodárské iniciativy;¹¹⁵ nadto uvažuje o možném návrhovém zmocnění prezidenta republiky.¹¹⁶

¹¹³ A to přesto, že tuto skutečnost opět kritizoval poslanec Payne ve 2. čtení projednávání návrhu ú. z. b. Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

¹¹⁴ Takto MOLEK, P. Čl. 43, s. 528, a KYSELA, J. Čl. 43, s. 361.

¹¹⁵ Takto MLSNA, P. Čl. 43, s. 432.

¹¹⁶ Ibidem.

V prvé řadě je třeba si ujasnit interpretační východiska. První z nich je zásada zákonosti; podání návrhu musí být svěřeno orgánu veřejné moci příslušnou zákonnou kompetenční normou. Zároveň je třeba uvést, že rozhodování o válečném stavu je konstruováno v zásadě jako povinnost Parlamentu (viz výše), čímž se podstatně odlišuje od zákonodárné pravomoci. Z tohoto důvodu nepovažují analogickou aplikaci pravidel zákonodárné iniciativy dle čl. 41 odst. 2 Ústavy za vhodnou, neboť neumožňuje jednomu každému členovi Parlamentu docílit splnění své povinnosti.¹¹⁷ Chápání vyhlášení válečného stavu jako *prima facie* povinnosti tak vyžaduje, aby každému poslanci a každému senátorovi, ať samostatně či ve skupině, bylo umožněno přispět k naplnění této povinnosti prostřednictvím návrhu; kdo totiž má právním řádem příkázanou povinnost, musí mít také dovolené prostředky k jejímu splnění.¹¹⁸ Analogická aplikace pravidel zákonodárné iniciativy však takového splnění povinnosti u senátorů neumožňuje, což vynikne i vzhledem k rovnému postavení komor (symetrickému bikameralismu) při rozhodování o válečném stavu, které u zákonodárství není pravidlem, nýbrž výjimkou.¹¹⁹ Pro tento závěr také svědčí skutečnost, že ústavodárce tuto skutečnost výslovně neupravil a ponechal ji tak k řešení zákonodárci; lze tak aplikovat obecná ustanovení obou jednacích řádů o oprávnění i jednotlivých členů Parlamentu podávat návrhy.¹²⁰

Na druhou stranu není zřejmé, proč by návrhové zmocnění mělo náležet zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Válečný stav se vyhláší pro celé území státu (čl. 2 odst. 2 ú. z. b.) a týká se zásadní otázky existence a postavení republiky jako takové; je tudíž bytostně spojen se státní suverenitou. Navíc předcházející potřeba projednání v zastupitelstvu by nebyla příliš účelná.

Z obdobného důvodu, jako je tomu u poslanců a senátorů, dovozují návrhové zmocnění u vlády. Vláda je dle čl. 67 odst. 1 Ústavy ve spojení s čl. 1 a čl. 3 odst. 2 ú. z. b. a (podpůrně) § 4 zákona o zajišťování obrany České republiky hlavním orgánem odpovědným za (tedy povinným k) zajišťování bezpečnosti státu. Tato ústavní odpovědnost vlády se ostatně projevuje i u ostatních ústavních mimořádných stavů, kde vystupuje buď přímo v roli rozhodovatele (nouzový stav), nebo alespoň navrhovatele (stav ohrožení státu). Navíc je to vláda, která dle čl. 43 odst. 3–5 Ústavy disponuje ozbrojenými silami. Musí ji tudíž být umožněno přičinit se o splnění své povinnosti a naplnění své ústavní odpovědnosti. Konečně lze subsidiárně poukázat i na znění § 10 odst. 1 stykového zákona, které vzhledem ke své formulaci připouští i takový výklad, že Parlament, doplňující ústavní text, s návrhovým zmocněním vlády počítá.¹²¹

Okruh navrhovatelů se nám tudíž omezil na poslance, skupinu poslanců, senátora, skupinu senátorů a vládu. Prezident republiky, o jehož návrhovém zmocnění se občas

¹¹⁷ Tuto povinnost pak považují za posílenou obecnou povinností každého státního orgánu se podle čl. 3 odst. 2 ú. z. b. podílet na zajišťování bezpečnosti státu.

¹¹⁸ FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 319. Lze usoudit, že by v tomto případě s přípustností takto dovozeného návrhového zmocnění souhlasili i PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*. 2. vydání. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 112. Z poslední doby obdobné stanovisko vyjádřil i Ústavní soud, a to v nález ze dne 9. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 1951/21 (bod 44).

¹¹⁹ Ústavní zákony a zákony podle čl. 40 Ústavy jsou v tomto ohledu výjimkou z obecného pravidla převahy Poslanecké sněmovny v zákonodárství. Navíc ani u jejich vytváření nejde *prima facie* o parlamentní povinnost.

¹²⁰ Srov. např. § 54 odst. 5 a § 63 zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny a § 60 odst. 1 zákona o jednacím řádu Senátu. Za tento postřeh děkuji F. Jelínkovi.

¹²¹ „Předsedové komor si bez zbytečného odkladu vzájemně zasílají usnesení komor k návrhu vlády na rozhodnutí o vyhlášení stavu ohrožení státu nebo o vyhlášení válečného stavu“. (Zvýrazněno autorem).

uvažuje, v zásadě zmocněn není;¹²² žádná z jeho konkrétních kompetencí takové zmocnění neodůvodňuje. Jeho vrchní velitelství dle čl. 63 odst. 1 písm. c) Ústavy se týká ozbrojených sil, jichž se ale vyhlášení válečného stavu ústavně nedotýká.¹²³ Ani jeho kompetence zastupovat stát navenek dle čl. 63 odst. 1 písm. a) Ústavy nemá vliv, neboť jsme si shora dovedli pouze vnitrostátní charakter válečného stavu ve smyslu ústavního pořádku.¹²⁴ Existenci návrhového zmocnění tudíž za normální situace brání zásada legality dle čl. 2 odst. 3 Ústavy. Jediný eventuální potenciál má rezervní návrhové zmocnění prezidenta republiky jako hlavy státu dle čl. 54 odst. 1 Ústavy, pokud by to vyžadovala garanční funkce tohoto ústavního orgánu¹²⁵ za stavu ústavní nouze.¹²⁶ V takovém případě ale nastupuje návrhové zmocnění až subsidiárně,¹²⁷ tedy pokud je zřejmé, že vláda ani členové Parlamentu nehodlají dostát svým ústavním povinnostem a je zároveň ohrožena existence státu dle čl. 1 ú. z. b. ve spojení s čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jinými slovy, návrh prezidenta republiky je namísto pouze v případě kvalifikované nečinnosti vlády a členů Parlamentu; jako taková je tato možnost tedy čistě hypotetická.

Zajímavým problémem se zdá, zda Parlament může ve shodných usneseních svých komor dobu trvání válečného stavu předem omezit, tj. stanovit, že trvá jen po předem určenou dobu. V kolizi zde stojí dva argumenty. Ústavodárce na rozdíl od nouzového stavu (viz čl. 6 ú. z. b.) u válečného stavu výslovně nepředpokládá časové omezení jeho trvání. Důvodem je patrně skutečnost, že na rozdíl od nouzového stavu je rozhodovacím orgánem přímo Parlament při rovném postavení komor a absolutní většiny v nich (nikoliv vláda, resp. Poslanecká sněmovna). Na druhou stranu je z teoretického hlediska klíčovým principem mimořádného vládnutí v demokratických právních státech zajištění jeho dočasnosti.¹²⁸ Zdá se tedy být účelné na jednu stranu připustit, aby Parlament mohl v příslušných vyhlášujících usneseních předem omezit dobu trvání válečného stavu, neboť se tím více naplňuje princip dočasnosti. Na druhou stranu, pokud tak Parlament neučiní, platí, že válečný stav je vyhlášen na dobu neurčitou.

V ústavním i zákonném textu konečně absentuje i zmínka o způsobu skončení válečného stavu spolu se speciální procedurální úpravou, což bylo opět kritizované již při sněmovním projednávání návrhu ú. z. b.¹²⁹ Pokud jde o návrhové zmocnění, je třeba vycházet z období návrhu na vyhlášení. Všechny výše zmíněné ústavní orgány, resp. ústavní činitelé mají implicitní povinnost, plynoucí z ústavního charakteru republiky jako demokratického právního státu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy, usilovat o návrat k řádnému fungování ústavního řádu, resp. chránit demokratický právní stát v případě, že trvání válečného stavu již není legitimní. Ústavodárce totiž konstruoval mimořádné stavy vzhledem k jejich

¹²² Shodně SYLLOVÁ, J. Čl. 43 [Věci bezpečnosti ČR], s. 445.

¹²³ Dotýká se však zákoně – za válečného stavu se kupříkladu vykonává mimořádná služba (§ 15 an. branného zákona), pozastavuje se propouštění vojáků z vojenské činné služby (§ 22 branného zákona) nebo může dojít k mobilizaci (§ 23 branného zákona).

¹²⁴ Jistě bude mít rozhodování o vyhlášení válečného stavu i mezinárodněpolitické konsekvence; to však lze říci o lecčems.

¹²⁵ Viz WINTR, J. *Principy českého ústavního práva*. 6. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 109–111.

¹²⁶ Viz DIENSTBIER, J. *Stav ústavní nouze*.

¹²⁷ K potenciální problematice takového postupu však srov. DERKA, V. – HORÁK, F. – DIENSTBIER, J. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti. Ale co to znamená? *Právník*. 2021, roč. 160, č. 11, s. 943 an.

¹²⁸ Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 41.

¹²⁹ Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023205.htm>.

samotné (teoretické) povaze jako dočasný, nikoliv standardní režim; předpokládá tudíž společné úsilí všech orgánů veřejné moci o návrat do ústavní obvyklosti. Nelze tudíž souhlasit s Hřebejkem, že čl. 43 odst. 1 Ústavy (případně ve spojení s čl. 2 ú. z. b.) nesvěřuje Parlamentu kompetenci ke skončení válečného stavu,¹³⁰ není-li stanoveno výslovně jinak, pak kdo vyhláší, ten také skončí. Zásada dočasnosti mimořádného vládnutí též zdůvodňuje použití obecných ustanovení parlamentního rozhodování pro přijetí usnesení o skončení válečného stavu; pro skončení tak postačí dle čl. 39 odst. 1 a 2 Ústavy nadpoloviční většina přítomných členů v obou komorách Parlamentu za alespoň třetiny nové účasti.

Konečně je nutné (spolu s obdobným případem skončení stavu ohrožení státu) označit absenci zvláštních procesních postupů pro jednání o skončení válečného stavu za velmi významnou mezeru v naší právní úpravě, kterou by bylo třeba zaplnit příslušnými novelami jednacích řádů, případně stykového zákona. Do té doby se zdá být nezbytné aplikovat obecnou úpravu jednání parlamentních komor.¹³¹

4. K čemu je (a má být) válečný stav?

Veškerý výše provedený rozbor ústavního institutu válečného stavu směřuje v konečném důsledku k tomu v podstatě nejdůležitějšímu: jaký vliv má vyhlášení válečného stavu na náš stát a právo z ústavního hlediska. Vzhledem k zaměření článku nás tak primárně nebude zajímat, jaké právní účinky spojil s vyhlášením a trváním válečného stavu běžný zákonodárce; v minulosti ostatně došlo k přehledné sumarizaci těchto ustanovení.¹³² Teoreticky mnohem zajímavější a téměř neřešený je problém ústavních dopadů válečného stavu. Důvodem je především mimořádně strohá úprava, která je výslovně obsažena v ústavní textu; v podstatě jde pouze o čl. 8 a čl. 10 ú. z. b. Kusovité uvedení důsledků válečného stavu tak připomíná jednu z ústavněteoretických nesnází ústavní interpretace. Právní dogmatika v oboru ústavního práva má zásadní problém v tom, že musí pracovat s malým množstvím explicitního právního materiálu a zároveň s rozsáhlými principiálními požadavky na věcnou působnost ústavních norem. Výklad komplexu ustanovení o mimořádných stavech (či jiných nástrojích mimořádného vládnutí) přináší navrch problémy související s jejich výjimečně intenzivním vlivem na charakter států jako ústavních demokracií. Právě tyto důvody (a obavy) vedli v naší literatuře Grince, aby si při výkladu českých ústavních mimořádných stavů jasně stanovil ústavněteoretická východiska svých úvah, kterými posléze poměřoval jednotlivé výkladové varianty.¹³³ Právě takový přístup k řešení ústavněprávních problémů je třeba ocenit, mj. proto, že není ani zdaleka pravidlem.

Grinc vychází z interpretační direktivy jednoty ústavy, resp. z chápání ústavy jako základního (celkového) řádu, které vyžadují jednak interpretaci konkrétních ustanovení ve

¹³⁰ Srov. HŘEBEJK, J. *Válečný stav*, s. 65.

¹³¹ V podobném případě se pro tento postup vyslovil předseda Poslanecké sněmovny. Srov. KYSELA, J. *Rozhodování o nouzovém stavu z parlamentní perspektivy*. In: KYSELA, J. – ŘEPA, K. a kol. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022, s. 181.

¹³² Viz KUDRNA, J. *Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení*.

¹³³ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*. In: KUDRNA, J. a kol. *Právní aspekty zajišťování bezpečnosti státu (Rizika, výzvy a možnosti řešení)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 16 an., 20 an.

svém celku s ohledem na vůdčí ústavní zásady, jednak poměřování veškerého veřejnomocenského jednání a celého právního řádu z hlediska naplňování ústavy. V tomto ohledu Grinc, podle mého názoru zcela správně, odmítl, že by vyhlášením mimořádného stavu došlo k úplné suspendaci zbylých ústavních norem, resp. k přechodu do státoprávního uspořádání mimo dosah požadavků ústavnosti.¹³⁴ Válečný stav nemění samotný demokratický právní charakter republiky. O tom svědčí jak ústavní text, tak i úmysl historického ústavodárce. S jeho řádným vyhlášením jsou však spojeny dopady, potenciální či automatické, mající jak normativní, tak institucionální charakter. Tyto si nyní přiblížíme.

Z hlediska teorie mimořádného vládnutí může mimořádný stav přinášet změnu jednak v postavení orgánů veřejné moci, jednak ve vztahu mezi veřejnou mocí a jednotlivcem. V prve zmíněné oblasti dochází typicky ke změnám v kompetencích stávajících orgánů veřejné moci, změnám právních procedur, podle kterých tyto orgány postupují, změnám v délce jejich volebního či funkčního období nebo k aktivizaci orgánů, které za běžného ústavního režimu nefungují, resp. fungují pouze omezeně.¹³⁵ Právě na tuto oblast má vyhlášení válečného stavu normativní i institucionální vliv.

V prvé řadě může dojít dle čl. 10 ú. z. b. za vyhlášeného válečného stavu k prodloužení volebního období volených orgánů veřejné moci, pokud podmínky na území státu tyto volby neumožňují konat, a to zákonem na maximální dobu 6 měsíců. Problematice prodlužování volebních období za mimořádných stavů se nedávno ve svém článku obšírně věnovali Grinc s Antošem,¹³⁶ s jejichž závěry lze souhlasit. V prvé řadě je odložení voleb nejzazším řešením, a to pouze v situaci, kdy občané nemají reálnou šanci se voleb zúčastnit, resp. tyto nelze reálně provést.¹³⁷ Taktéž se lze, s určitou výhradou, přiklonit k názoru, že volby nelze prodloužit nad rámec 6 měsíců. Byť samotný text čl. 10 ú. z. b. připouští i výklad opačný, je třeba jej, za situace „běžného“ ozbrojeného konfliktu,¹³⁸ interpretovat i ve světle čl. 21 odst. 2 Listiny, zakotvujícího princip vlády na čas;¹³⁹ pro opačný závěr by bylo nutné výslovné ustanovení v ústavním textu.¹⁴⁰ Onou zmíněnou výhradou pak je situace všeobecného ozbrojeného konfliktu spočívajícího v napadení republiky, kdy by v sázce byla státní existence (výkon suverenity). V takovém případě podle mého soudu v kolizi převládá princip zajišťování bezpečnosti (čl. 1 ú. z. b., čl. 1 odst. 1 Ústavy) oproti principu vlády na čas; opačný závěr by vedl k ještě méně přijatelnému vzniku stavu ústavní nouze.¹⁴¹ Připomeňme, že samotný text čl. 10 ú. z. b. takovou interpretaci snese.¹⁴²

Dalším důsledkem vyhlášení válečného stavu je umožnění, aby vláda dle čl. 8 ú. z. b. požadovala projednání svého návrhu zákona (s výjimkou zákona ústavního) ve zkráceném jednání, přičemž Poslanecká sněmovna k tomuto projednání má (pořádkovou) lhůtu

¹³⁴ Ibidem, s. 16–17, 20.

¹³⁵ DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 171.

¹³⁶ Srov. GRINC, J. – ANTOŠ, M. COVID-19 a volby a referendum v České republice: zkušenosti, otevřené otázky a podněty de lege ferenda. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2023, roč. 31, č. 3, s. 542 an.

¹³⁷ GRINC, J. – ANTOŠ, M. *COVID-19 a volby a referendum v České republice*, s. 544.

¹³⁸ Běžným ozbrojeným konfliktem zde mám na mysli plnění mezinárodních obranných závazků, ke kterému může typicky docházet v zahraničí nebo napadení státu nižší intenzity neznamenající všeobecný totální konflikt; oba případy by nemusely zamezit provedení voleb.

¹³⁹ Který je významnou součástí republikánského charakteru státu.

¹⁴⁰ Ibidem, s. 546.

¹⁴¹ Srov. DIENSTBIER, J. *Stav ústavní nouze*; DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 100 an.

¹⁴² K možnosti opakovaného prodlužování nad rámec 6 měsíců se pozitivně staví Uhl; srov. UHL, P. *Ústavní zákon o bezpečnosti ČR*, s. 1164–1165.

72 hodin a Senát lhůtu 24 hodin s fikcí přijetí v případě jejího zmeškání; veto prezidenta republiky je v těchto případech nepřipustné. Volně inspirován mj. Grincem,¹⁴³ mám za to, že klíčovým normativním významem válečného stavu je právě jeho vliv na zákonost a zákonodárství.

Předně se ústavodárce jako o jediném specifickém nástroji, kterým může stát ve válečném stavu čelit nastalé mimořádné situaci, zmiňuje o zákonu – pouze zákonem lze prodloužit volební období a vláda může pouze požadovat projednání návrhu zákona ve zkráceném jednání. Tento důraz na zákon jako na konkrétní nástroj mimořádného vládnutí vynikne ve srovnání s čl. 6 odst. 1 ú. z. b., který zmocňuje k mimořádným opatřením vládu, a to jinými prostředky než přímo zákonem. Taktéž srovnáme-li účinné znění ú. z. b. s původním vládním návrhem, zjistíme, že se podstatně liší mj. právě v tom, že se odňala exekutivnímu orgánu složenému ze členů vlády (Bezpečnostní radě státu) pravomoc řídit správní úřady a ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám.¹⁴⁴ Preference pro zákonodárné řešení mimořádného vládnutí je odvoditelná i z průběhu sněmovní rozpravy o vládním návrhu ú. z. b., kde bylo původní znění silně odmítnuto právě s odkazem na přílišné posílení exekutivy. Vzhledem k systematickému a historickému výkladu proto můžeme učinit závěr, že pro válečný stav (a stav ohrožení státu) ústavodárce zvolil model mimořádného vládnutí prostřednictvím zákonů.

Tato skutečnost pak nemůže nemít důsledky i pro charakter „válečného zákonodárství“. V prvé řadě zákony přijímané pro účely řešení mimořádné situace za válečného stavu nemusí splňovat relativně přísné požadavky na obecnost, abstraktnost, relativní určitost nebo předem neurčitý počet užití, které vyplývají z formálních aspektů právního státu tak, jak je chápe Ústavní soud (nebo alespoň dříve chápal).¹⁴⁵ Lze mít totiž za to, že tím, že ústavodárce naznačil jím preferovaný způsob mimořádného vládnutí za válečného stavu prostřednictvím zákonů, zároveň umožnil, aby tyto zákony mohly být uzpůsobeny na míru příslušné mimořádné situaci, a to potenciálně i v podobě zákona-opatření (*Maßnahmengesetz*).¹⁴⁶

Zakotvení válečného stavu jako mimořádného stavu dále umožňuje běžnému zákonodárci (a i dalším normotvůrcům)¹⁴⁷ navázat normativní následky právě na vyhlášení

¹⁴³ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 21–22.

¹⁴⁴ Viz čl. 12 odst. 3 vládního návrhu ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/tisky/t028200.htm>.

¹⁴⁵ Srov. TAMANAHA, B. *On the rule of law: history, politics, theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 119; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 158; HAYEK, F. A. *Právo, zákonodárství a svoboda: nový výklad liberálních principů spravedlnosti a politické ekonomie*. Praha: Prostor, 2011, s. 224 an.; SCHMITT, C. *Constitutional Theory*. Durham – London: Duke University Press, 2008 s. 181 an.; KÜHN, Z. *Demokratická povaha a ideologická neutralita státu*. In: KÜHN, Z. – KRATOCHVÍL, J. – KMEC, J. – KOSAR, D. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 296–297.

¹⁴⁶ Chtěl-li by někdo oponovat takovému závěru s poukazem na to, že takový důsledek pro válečné zákonodárství se neopírá *stricto sensu* o výslovné ústavní zmocnění, je třeba upozornit, že ani požadavky na obecnost, prospektivnost, relativní určitost a srozumitelnost, jakož i neurčitý počet užití zákona taktéž nikde výslovně v ústavě nenalezneme. Navíc sám Ústavní soud připustil možnost dokonce *ad hoc* ústavních zákonů, u nichž jinak vcelku přísně trvá na dodržení výše zmíněných požadavků formální legality, a to právě v situaci mj. ozbrojeného konfliktu. Srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 (část VI./a).

¹⁴⁷ A to včetně původců vnitřních předpisů (interních normativních instrukcí) – viz např. čl. 57 odst. 9 Základního vojenského řádu ze dne 8. 12. 2023, č. 1 (Základního řádu ozbrojených sil České republiky), podle kterého je za válečného stavu strážní služba automaticky vykonávána s nabitou zbraní.

a trvání válečného stavu. Tím ústavodárce poskytl prostor pro využití výhod dualistických *ex ante* modelů mimořádného vládnutí, kam válečný stav spadá,¹⁴⁸ jde především o možnost poskytnout v první fázi mimořádné situace jednotlivým aktérům jistější základ v podobě předem připravené právní regulace (a tím šetřit kognitivní energii, zklidnit potenciální paniku, umožnit přípravu a plánování předem), v menší míře (v našem případě) pak i oddělit dopady mimořádného vládnutí na řádnou podobu právního řádu a státního mechanismu.¹⁴⁹

Tento význam válečného stavu pak úzce souvisí s významem institucionálním. Vyhlášení válečného stavu totiž má i nezanedbatelné signalizačně-symbolické dopady. Z psychologického hlediska se jím totiž oficiálně komunikuje různým institucionálním aktérům především v rámci výkonné moci (ale i běžným osobám), že se republika nachází v situaci mimořádného vojenského ohrožení; samotná tato skutečnost má, byť i v různé míře neformální, dopady na fungování státního (bezpečnostního) aparátu. Mění se způsob uvažování a přístupy k řešení problémů, střídají se navykklé postupy za nestandardní, upravuje se způsob a forma komunikace atp.; jinými slovy, dochází k podstatné proměně institucionální dynamiky uvnitř státního mechanismu. Vzhledem k institucionálnímu charakteru práva má i tento význam válečného stavu nezanedbatelný právní rozměr.

V oblasti zmíněné výše na druhém místě (změna poměru mezi veřejnou mocí a jednotlivcem) jde obecně zejména o aktivizaci zvýšeného množství povinností či umožnění je ukládat ve zvýšené míře, o suspendaci či možnost intenzivněji omezovat větší počet subjektivních práv včetně práv základních. V tomto ohledu válečný stav, jeho vyhlášení a trvání, nemá vliv na český lidskoprávní standard v tom smyslu, že by ústavně došlo k suspendaci základních práv nebo k umožnění omezení základních práv jinak neomeztelných anebo majících podobu právního pravidla (např. v podobě umožnění trestu smrti či mučení a špatného zacházení nebo zavedení cenzury, potažmo prodloužení lhůt dle čl. 8 Listiny). Pro omezování základních práv za válečného stavu proto platí běžný postup spočívající ve splnění požadavku legitimacy (který ovšem v naprosté většině případů bude s ohledem na čl. 1 ú. z. b. a příslušné omezující klauzule naplněn) a příslušného přezkumného testu, zpravidla testu proporcionality. Zde pak musím vyslovit souhlas jak s Grincem,¹⁵⁰ tak i s Ondřejkem a Horákem,¹⁵¹ že existence mimořádné situace (napadení, resp. plnění mezinárodních obranných závazků) sama o sobě ovlivňuje způsob provedení testu proporcionality, zejména v druhém (nezbytnost) a třetím (poměřování) kroku, umožňující tedy vyšší míru omezení a zásahů. K tomu však dochází z důvodu změny faktické reality (společenského kontextu), nikoliv kvůli samotnému formálnímu vyhlášení a trvání válečného stavu jako ústavněprávního institutu.¹⁵²

Závěr, podle kterého válečný stav *per se* nemá vliv na omezování základních práv lze doložit několika argumenty. Předně se o zvláštním vlivu válečného stavu na základní práva ú. z. b. (na rozdíl od nouzového stavu) vůbec nezmiňuje. Tato absence není legislativním

¹⁴⁸ Bliže viz DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 163 an., 170 an.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 164.

¹⁵⁰ GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 20.

¹⁵¹ ONDŘEJEK, P. – HORÁK, F. Proportionality during Times of Crisis: Precautionary Application of Proportionality Analysis in the Judicial Review of Emergency Measures. *European Constitutional Law Review*, 2024, Vol. 20, No. 1.

¹⁵² Viz též obdobnou argumentaci Nejvyššího soudu USA ve věci *Home Building & Loan Assn. v. Blaisdell*, 290 U.S. 398 (1934), podle které „[e]mergency does not increase constitutional power, nor diminish constitutional restrictions. Emergency may, however, furnish occasion for exercise of power possessed“.

opomenutím, nýbrž vědomým rozhodnutím ústavodárce, který v průběhu projednávání návrhu ú. z. b. zavrhl alternativu navrženou poslancem Paynem. Podle jeho nepřijatého pozměňujícího návrhu mělo dojít k doplnění výslovného zmocnění k omezování základních práv i do pasáže o válečném stavu (a stavu ohrožení státu);¹⁵³ k tomu však nedošlo. Jde tedy o počáteční vědomou „mezeru“ v ú. z. b. nezpůsobilou k zaplnění (soudcovským) dotvářením (ústavního) zákona.¹⁵⁴

Vůle historického ústavodárce, nechtějícího prohlubovat dualistický charakter válečného stavu vůči ústavně obvyklému řádu, tudíž snažícímu se potlačit nevýhody dualistického modelu mimořádného vládnutí,¹⁵⁵ taktéž brání užití argumentu *a minori ad maius* poukazem na čl. 6 odst. 1 ú. z. b. Ustanovení čl. 6 odst. 1 ú. z. b. se zmiňuje o omezování práv, protože se týká přímé činnosti vlády, nikoliv zákonodárce. Navíc tento případ nespĺňuje právněteoretické podmínky pro uplatnění zmíněné verze *a fortiori* postupu; šlo by totiž o rozšíření možnosti omezení základních práv v plauzibilně méně závažné situaci (tj. vyžadující méně rozsáhlé omezení lidskoprávního standardu) na situaci závažnější.¹⁵⁶

S ohledem na Grincem vyslovené pochybnosti¹⁵⁷ o interpretaci čl. 6 odst. 1 ú. z. b. ve vztahu k Listině i k válečnému stavu, jíž jsem učinil spolu s kolegy na jiném místě,¹⁵⁸ je třeba se této záležitosti věnovat ještě na několika řádcích. Grinc tvrdí, že naše mírnější chápání čl. 6 odst. 1 ú. z. b. jako *lex specialis* k příslušným částem Listiny týkajícím se podmínek pro omezování základních práv¹⁵⁹ 1) *a contrario* znamená protiústavnost příslušných pasáží krizového zákona, zákona o zajišťování obrany ČR a dalších předpisů ve vztahu ke stavu ohrožení státu a válečnému stavu. A ačkoliv je náš závěr ohledně rozvolnění požadavků na zákonné meze základních práv správný, 2) vyplývá z povahy situace, pro níž byl stav ohrožení státu nebo válečný stav vyhlášen, jakožto situace mimořádné.¹⁶⁰ K tomuto uvádím následující.

Zprv, bylo vůlí historického ústavodárce, vtělenou vzhledem ke způsobu vyhlašování jednotlivých mimořádných stavů a preferované podobě mimořádného vládnutí i do ústavního textu, aby u nouzového stavu hrála prim vláda, avšak u obou zbývajících ústavních mimořádných stavů si zachoval převahu a určitou volnost Parlament. Čl. 6 odst. 1 ú. z. b. totiž znamená nejen kompetenční výhradu vlády při podnikání mimořádných opatření ukládajících povinnosti a omezujících práva, nýbrž i povinnost zákonodárce umožnit alespoň v nějakém rozsahu omezení práv a ukládání povinností.¹⁶¹ U stavu ohrožení státu

¹⁵³ Viz stenoprotokoly z 23. schůze 2. volebního období Poslanecké sněmovny konané dne 1. 4. 1998. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1996ps/stenprot/023schuz/s023204.htm>.

¹⁵⁴ Srov. WINTŘ, J. *Metody a zásady interpretace práva*, s. 281; MELZER, F. *Metodologie nalézání práva*, s. 223, 227; nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 9. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 23/24 (bod 35, 48).

¹⁵⁵ Jde o nevýhodu, resp. riziko toho, že se mimořádný stav jako dualistický *ex ante* model „stane duálním až příliš, tj. že zcela nahradí stávající ústavní řád jiným, diametrálně odlišným, přičemž se tato změna dotkne i základních strukturálních rysů ústavního řádu“. Srov. DIENSTBIER, J. *Teorie mimořádného vládnutí*, s. 163.

¹⁵⁶ Srov. případy přípustného užití argumentu *a minori ad maius*, které sledují opačnou logiku, v FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*, s. 316; PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M. *Teória práva*, s. 245.

¹⁵⁷ Srov. GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 29–30.

¹⁵⁸ Viz DIENSTBIER, J. – DERKA, V. – HORÁK, F. *Způsoby mimořádného vládnutí v České republice při řešení pandemie nemoci covid-19*, s. 160.

¹⁵⁹ Tj. které jednak rozvolňuje jinak přísné požadavky na zákonný základ omezení základních práv, jednak rozšiřuje důvody pro omezení základních práv nad rámec omezujících klauzulí v Listině (např. u čl. 20 odst. 3 Listiny).

¹⁶⁰ GRINC, J. *Interpretace právní úpravy mimořádných stavů v České republice jako demokratickým právním státě*, s. 29.

¹⁶¹ Jinak by příslušné ustanovení bylo formulováno odlišně.

a válečného stavu tato povinnost neplatí; zákonodárce tak má relativní volnost v tom, co a komu umožní.

Zadruhé, změna požadavku legality se u nouzového stavu na straně jedné a válečného stavu na straně druhé liší; u nouzového stavu ústavodárce míří na legalitu jako na podmínku pro omezování (základních) práv, u válečného stavu na legalitu jako kompetenční základ pro výkon veřejné moci. Prakticky řečeno, za nouzového stavu by bylo ústavně nepřipustné tak generální, abstraktní a neurčité zákonné zmocnění po vzoru § 5 odst. 2 [zejména písm. a), b) a d)] nebo § 6 odst. 2 písm. d) zákona o zajišťování obrany ČR; za válečného stavu však přípustné je, neboť jde o výsledek ústavně zamýšleného relativně volného uvážení zákonodárce.

Zatřetí, pro omezování základních práv za válečného stavu je nutné dodržet standardní postup pro omezení základních práv včetně metodiky přezkumu.¹⁶² To vynikne právě ve srovnání s úpravou nouzového stavu, která na rozdíl od válečného stavu obsahuje výslovnou klauzuli o omezování práv. Pokud by u nouzového stavu nebyl v čl. 6 odst. 1 ú. z. b. výslovně uveden zpětný odkaz na Listinu, bylo by možné toto ustanovení vnímat jako plný *lex specialis*, tj. např. jako důvod pro nahrazení testu proporcionality méně přísným testem racionality.¹⁶³ Toto však s Horákem a Derkou netvrdíme. A zvláště to netvrdím u válečného stavu.

Začtvrté, u nouzového stavu musí zákonodárce rozsah vládou omezovaných práv konkretizovat jmenovitým výčtem; u válečného stavu taková povinnost chybí, a proto se zákonodárce při omezování práv může rozhodnout i pro jiný způsob legislativní techniky. Pokud se ale rozhodl pro podobný způsob jako u nouzového stavu v § 5 krizového zákona,¹⁶⁴ nelze mu to s ohledem na princip proporcionality klást k tíži, neboť ony meze zákonodárce ve smyslu čl. 4 odst. 2 Listiny vlastně stanovil.

A konečně zapáté, je z právněteoretického hlediska přinejmenším sporné, pokud se z argumentu povahou situace (skutkovým kontextem) odvozuje normativní důsledek pro podobu zákonnosti, která vyplývá z jiných ústavních norem. Sám test proporcionality, v principu shodný za nouzového stavu, za válečného stavu i za stavu ústavní obvyklosti, totiž počítá s ovlivněním faktickými poměry; jak se mají vážit a poměřovat jednotlivé argumenty a okolnosti a konkrétní výsledek se proto bude vždy lišit v závislosti na situaci. U podmínky legality, resp. u vymezení kompetencí tomu tak být nemusí.

Závěr

Tento článek z perspektivy *de constitutione lata* prozkoumal institut válečného stavu, který je zakotvený v ústavním pořádku České republiky. Za tím účelem jsem se postupně věnoval právní povaze válečného stavu, přičemž jsem došel k závěru, že tento válečný stav je nutné chápat jako vnitrostátní ústavní mimořádný stav, nikoliv jako deklaraci vedení

¹⁶² V tomto ohledu je třeba poukázat na mimořádně problematicky formulované ustanovení § 53 odst. 6 zákona o zajišťování obrany ČR. Přestože je smysl ustanovení patrně zřejmý – umožnit omezení práv v rozsahu dovoleném jak derogačními klauzulemi mezinárodních lidskoprávních smluv, tak mezinárodním humanitárním právem – měl by zákonodárce upravit tuto věc zcela jinak.

¹⁶³ Jak ostatně vláda v době pandemie covid-19 požadovala; viz náleze Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20 (body 22–23).

¹⁶⁴ Text příslušného ustanovení zní: „[z]a nouzového stavu nebo za stavu ohrožení státu lze na nezbytně nutnou dobu a v nezbytně nutném rozsahu omezit“, načež následuje výčet konkrétních omezitelných základních práv.

ozbrojeného konfliktu nebo jako vypovězení války podle mezinárodního práva. Zároveň jsem se věnoval rozboru podmínek pro jeho vyhlášení. Zde jsem jednak vymezil ústavní pojem „napadení“, jednak systematickým výkladem ústavy dovodil, že je možné vyhlásit válečný stav i v případě potřeby plnění mezinárodních závazků o společné obraně jiné než smluvní povahy. V oblasti procesních požadavků na vyhlášení a skončení jsem za ústavně zmocněné navrhovatele označil vládu, jednotlivé poslance a senátory, jakož i jejich skupiny, nikoliv však (za běžného stavu věcí) prezidenta republiky. Konečně jsem se pokusil vysvětlit právní dopady spojené s vyhlášením a trváním válečného stavu, resp. dovodit smysl a účel válečného stavu, tkvící v možnosti odložit konání voleb, snížení požadavků na zákony a zákonodárství, v možnosti automatického navázání normativních následků na vyhlášení válečného stavu, jakož i v oficiálním signálu pro institucionální strukturu především výkonné moci.

V tomto článku tedy nešlo o to analyzovat, nakolik je ústavní a zákonná úprava válečného stavu, potažmo vedení ozbrojeného konfliktu vhodná, účelná či efektivní. Vzhledem ke kritice, která se vůči ústavnímu zakotvení zajišťování bezpečnosti za mimořádných situací snáší alespoň posledních dvacet let,¹⁶⁵ lze mít oprávněné obavy, že Česká republika není z právního hlediska připravena k ústavně souladnému vedení ozbrojeného konfliktu. Kéž by naši bezpečnostní aktéři a naši ústavní činitelé a orgány věnovali *de constitutione et lege ferenda* analýzám a navazujícím právním změnám patřičnou pozornost a úsilí. Dříve, než by mohlo být pozdě.

¹⁶⁵ Srov. KYSELA, J. Rok 2004 ve vývoji vybraných institutů českého ústavního práva – 2. část. *Právní rozhledy*. 2005, č. 13, s. 468–473, a 2 policy papery, které jsou výstupem projektu TA ČR č. TL04000308: *Reakce právního systému České republiky na pandemii Covid-19: právní rámec, postup veřejné moci, doporučení pro futuro*.“ Dostupné z: <https://wintr.cz/images/policypaper1.pdf>; též dostupné z: <https://wintr.cz/images/policypaper2.pdf>.

„Stačilo!“ obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Analýza současné definice koaličních kandidátních listin pro volby do Poslanecké sněmovny a návrhy de lege ferenda

Gor Vartazaryan* – Filip Horák**

Abstrakt: Předvolební koalice jsou běžným projevem volební strategie politických stran navazující na princip svobodného a rovného výkonu pasivního volebního práva a svobodné soutěže politických stran v demokratické společnosti. Nicméně pokud by nebylo jejich zakládání a fungování nijak regulováno či omežováno, mohlo by ve svém důsledku vést k ohrožení principu akceschopnosti a stability vládní většiny skrze přílišnou fragmentaci voleného orgánu a také k omezení principu substantivní demokratické reprezentace voličů. Z toho důvodu je nejen ústavně konformní, ale také žádoucí předvolební koalice právně regulovat a proporcionálně omezovat, což český zákonodárce činí. Problémem však je, že současná nedostatečná definice předvolebních koalic umožňuje veškerá právní omezení jednoduše obcházet, což se skutečně pravidelně a opakovaně děje. Tento článek proto navrhuje změnu legální definice předvolebních koalic tak, aby se existujícímu obcházení zabránilo či bylo alespoň významně zkomplikováno, aniž by taková změna měla negativní dopad pro principy právní jistoty, svobody a rovnosti volebního práva či svobodné soutěže politických stran.

Klíčová slova: koalice, kandidátní listina, volby, politická strana, uzavírací klauzule

Úvod

V české politice se objevuje fenomén, který stojí na pomezí (před)volební strategie a obcházení smyslu a účelu platné právní úpravy voleb do Poslanecké sněmovny. Velice aktuálním příkladem tohoto fenoménu je politické hnutí Stačilo!, které bylo založeno v říjnu minulého roku.¹ Koalice Stačilo! složená ze členů Komunistické strany Čech a Moravy (KSČM), České strany národně sociální (ČSNS) a České suverenity sociální demokracie (ČSSD)² kandidovala, ještě před založením politického hnutí Stačilo!, v roce 2024 v krajských a evropských volbách ve formě koalice tří politických stran. Jelikož není ustanovena aditivní klauzule pro krajské³ ani evropské volby,⁴ je pro strany s menším volebním

* PhDr. Mgr. Gor Vartazaryan, doktorand, katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: gor.vartazaryan@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0367-7274>. Tento článek byl publikován v rámci řešení projektu GAČR č. 25-16148S *Politické strany a Ústavní soud České republiky: teorie a praxe*.

** JUDr. PhDr. Filip Horák, Ph.D., katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: horakfil@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7846-6308>. Tento článek byl publikován v rámci řešení projektu GAČR č. 25-16148S *Politické strany a Ústavní soud České republiky: teorie a praxe*.

¹ Ministerstvo vnitra. Rejstřík politických stran a politických hnutí. In: *Mv.gov.cz* [online]. 10. 10. 2024 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://aplikace.mv.gov.cz/seznam-politickych-stran/Vypis_Rejstrik.aspx?id=622.

² Český statistický úřad. Volby do zastupitelstev krajů konané 20. 9. – 21. 9. 2024. In: *volby.cz* [online]. 19. 9. 2024 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: https://www.volby.cz/app/kz2024/cs/name-lists/l_7__6.

³ Ustanovení § 43 odst. 1 zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů (z. z. k.).

⁴ Ustanovení § 47 odst. 2 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu (z. e. p.).

potenciálem výhodné předvolební koalice formovat. Jinak je tomu ale u voleb do Poslanecké sněmovny, kde je stanovena aditivní uzavírací klauzule pro koalice složené ze 2 stran na 8 % hlasů a z 3 a více stran 11 % hlasů.⁵ Proto se výše uvedené strany rozhodly založit nové politické hnutí, na jehož kandidátce budou moci členové všech tří stran kandidovat, aniž by pro postup do skrutinia potřebovali získat oněch 11 % hlasů požadovaných aditivní uzavírací klauzulí. Byť se tedy *de facto* jedná o předvolební koalici, *de iure* bude kandidovat jako jediné politické hnutí.

Podobná strategie není v české politice ojedinělým příkladem. Již v minulosti jsme byli svědky obdobných postupů, například ve volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2013 kandidovala politická strana TOP 09 s podporou politického hnutí STAN,⁶ v roce 2017 kandidovala ODS s podporou Soukromníků. Také se jednalo o *de facto* koalice, které však kandidovaly *de iure* jako jedna politická strana.

Cílem tohoto článku je poukázat a podrobněji prozkoumat tento fenomén obcházení právní úpravy předvolebních koalic a navrhnout řešení, jež by do budoucna měla tomuto obcházení zabránit či je alespoň významně ztížit.

Článek v první kapitole představuje politologickou definici předvolební koalice, u níž identifikuje tři důležité aspekty, a to individualistickou perspektivu (tj. pro identifikaci předvolební koalice je důležité se zaměřit na jednotlivé kandidáty a jejich stranickou příslušnost) a kumulativní splnění nejen formální (tj. zdali se kandidátní listina jako koaliční označí), ale i materiální (tj. zdali kandidátní listina koaliční skutečně je) podmínky.

Ve druhé kapitole článek představuje teoretický a principiální rámec problematiky předvolebních koalic opřený o výsledky existujících empirických výzkumů a dospívá k závěru, že umožnit zakládání a fungování předvolebních koalic je ústavně konformní možností (nikoli však povinností) zákonodárce, a zároveň, že v případě umožnění předvolebních koalic je zcela legitimní a ústavně konformní možností zákonodárce takové koalice a jejich fungování proporcionálně omezit ve snaze dosáhnout legitimních cílů snížení fragmentace voleného orgánu (a zvýšení stability a akceschopnosti vládní většiny), jakož i posílení substantivní demokratické reprezentace voličů.

Třetí kapitola ukazuje, že je paradoxní a nelogické na straně jedné koalice legitimně a proporcionálně omezovat, a na straně druhé nastavit právní úpravu takovým způsobem, že tato omezení je možné jednoduše obcházet. Příčinu tohoto problému pak článek identifikuje v nedostatečné definici předvolebních koalic, která nedůsledně aplikuje individualistický přístup a zcela postrádá materiální definiční podmínku.

Ve čtvrté kapitole jsou pak vymezeny a na několika reálných případech demonstrovány dva modely obcházení současné právní úpravy, konkrétně kandidatura členů jiných politických stran na kandidátní listině již existující politické strany a založení nové, „dceřiné“ politické strany.

Konečně v páté kapitole článek navrhuje redefinici předvolebních koalic tak, aby lépe splňovala všechny parametry představené politologické definice. Jsme přesvědčeni, že taková změna dokáže předejít či alespoň významně zkomplikovat využívání obou modelů obcházení, a tím dokonaleji dosáhnout legitimních cílů, které se současná právní regulace předvolebních koalic snaží od počátku sledovat.

⁵ Ustanovení § 49 odst. 1 a 4 zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky (z. v. p.).

⁶ TOP 09. Spolupráce mezi TOP 09 a STAN byla úspěšná. In: *TOP09.cz* [online]. 19. 1. 2017 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: <https://www.top09.cz/co-delame/medialni-vystupy/spoluprace-mezi-top-09-a-stan-byla-uspesna-21659.html>.

1. Pojem předvolební koalice politických stran

Pojem předvolební koalice politických stran nebo hnutí (dále jen „politických stran“) byl již v politologické literatuře relativně precizně conceptualizován. Poprvé se o předvolebních koalicích zmínil Duverger,⁷ který rozlišil mezi třemi druhy aliancí politických stran: volební (tj. mezi kandidáty do voleného tělesa), parlamentní (tj. mezi volenými reprezentanty ve voleném tělese) a vládní (tj. mezi členy vlády, resp. ministry).⁸ Z řečeného můžeme dovodit, že pro označení nějakého subjektu za předvolební koalici je žádoucí zaměřit se na jeho kandidátní listinu a individuálně zkoumat stranickou příslušnost kandidátů na takové listině obsažených.

To dále potvrzuje a rozvíjí definice Golderové, která považuje za předvolební koalice takové, které splňují kumulativně dvě podmínky, a to 1) strany nekandidují ve volbách jako samostatné entity, 2) koordinace nebo společná stranická strategie je veřejně prezentována.⁹ Pro úplnost je třeba doplnit, že Golderová rovněž pracuje s pojmem předvolební koalice v širším slova smyslu, do níž zahrnuje i případy, kdy lídři stran voličům oznámí, že v případě úspěchu ve volbách hodlají společně sestavit vládu.¹⁰ Toto širší vymezení je nicméně z právního hlediska irelevantní, neboť obdobným strategickým prohlášením politiků v rámci předvolební kampaně lze jen stěží připisovat jakékoliv právní důsledky.

Pokud se tedy zaměříme na dvě podmínky platné pro koalice v užším slova smyslu, lze první zmíněnou označit za podmínku *materiální* (tj. na jedné kandidátní listině se vyskytují kandidáti, kteří jsou členové alespoň dvou různých politických stran), zatímco druhou za podmínku *formální* (tj. kandidátní listina je jako koaliční explicitně označena a doplněna o výčet politických stran, které koalici tvoří).

2. Ústavněprávní a politologický rámec předvolebních koalic

Politické strany jsou v moderním demokratickém právním státě¹¹ založeném na principu suverenity lidu¹² projevené především ve formě reprezentativní demokracie¹³ „*funkčním prostředkem přetváření vůle voličů ve složení zastupitelských orgánů*“.¹⁴ Z politologického hlediska plní politické strany v reprezentativní demokracii klíčové funkce (tj. zejména vymezení cíle, artikulace a agregace zájmů, socializace a mobilizace občanů, rekrutování a výchova politických elit a vytváření stabilní a efektivní vlády),¹⁵ nezbytné pro řádné a bezproblémové fungování politického systému. Proto i český ústavní pořádek považuje politické strany za stěžejní aktéry politické soutěže.¹⁶ Aby politické strany mohly výše

⁷ DUVERGER, Maurice. *Politické strany*. Praha: Karolinum Press, 2016, s. 351–381.

⁸ Ibidem, s. 358.

⁹ GOLDER, Sona Nadenichek. Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies. *British Journal of Political Science*. 2006, Vol. 36, No. 2, s. 195.

¹⁰ GOLDER, Sona Nadenichek. *The Logic of Pre-electoral Coalition Formation*. Columbus: Ohio State University Press, 2006.

¹¹ Čl. 1 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (Ústava).

¹² Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

¹³ Čl. 2 odst. 1 Ústavy.

¹⁴ ASKARI, Daniel. Svoboda sdružování (čl. 20). In: KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod velký komentář*. Leges, 2022, s. 879. Dále viz LÖWENSTEIN, Karl. *Verfassungslehre*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1959, s. 71; SCHMITT, Carl. *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot, 2017, s. 43, 247.

¹⁵ VON BEYME, Klaus. *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Gower, 1985.

¹⁶ Čl. 5 Ústavy a čl. 20 odst. 2 usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv

uvedené funkce plnit, musí jim být garantován svobodný a dobrovolný vznik, jakož i volná soutěž ohraničená pouze respektem k základním demokratickým principům a vyloučením násilí.¹⁷ Občanům musí být dále garantováno právo zakládat politické strany či hnutí a sdružovat se v nich,¹⁸ s tím, že zákonná úprava, její výklad a používání musí v případě tohoto práva, stejně jako v případě jiných politických práv, umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.¹⁹

Z principu volné soutěže politických stran můžeme dovodit, že nic v ústavním pořádku nebrání tomu, aby zákonodárce zakládání a působení předvolebních koalic umožnil, neboť takováto forma či strategie vedení politické soutěže zjevně není násilná ani rozporná s demokratickými principy. Platí totiž, že politické strany nemusí být jedinými aktéry politiky, což garantuje čl. 22, když hovoří o „politických silách“. Vojtěch Šimíček konstatuje, že pojem „politické síly“, obsažený v čl. 22, „je zjevně širší než pojem ‚politická strana‘ a není důvod se ani domnívat, že označuje pouze subjekty, které vykazují určitou právní formu“, např. nezávislé kandidáty (resp. jejich sdružení), politická hnutí, poslanecké kluby nebo aktivistické spolky.²⁰ Proto se lze domnívat, že do tohoto pojmu lze zařadit právě i předvolební koalice politických stran. I kdyby však ústavní pořádek mluvil výlučně o politických stranách, stále by bylo možné argumentovat, že jedním z legitimních a ústavně konformních nástrojů, které jim zákonodárce může v rámci politické soutěže poskytnout, je spojení se za účelem dosažení úspěchu ve volbách do předvolebních koalic.

Na druhou stranu je však třeba podotknout, že ústavní pořádek pojem předvolebních koalic explicitně nezakotvuje,²¹ a tudíž nemůžeme dovodit, že by měl zákonodárce povinnost umožnit zakládání a působení předvolebních koalic.²² V Německu, Rakousku či Estonsku například úprava koalic ve volebních zákonech není²³ a politické strany kandidují vždy jako samostatné subjekty, aniž by tím jakkoli byly narušeny principy demokratického státu.

Pakliže je v diskreci zákonodárce zakládání a působení předvolebních koalic znemožnit, je tím spíše v jeho diskreci jejich existenci sice umožnit, avšak regulovat, resp. omezit. Limitován je zde pouze základními principy právního státu,²⁴ jako je např. předvídatelnost, vnitřní koherence právní úpravy a v tomto případě zejm. rovnost v zacházení s jednotlivými volebními subjekty (tj. koaličními i samostatně kandidujícími).²⁵

a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky (l. z. p. s.). V zákonné úpravě dále § 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (z. s. p. s. h.): „Občané mají právo se sdružovat v politických stranách a v politických hnutích (dále jen „strany a hnutí“). Výkon tohoto práva slouží občanům k jejich účasti na politickém životě společnosti, zejména na vytváření zákonodárných sborů a orgánů vyšších územních samosprávných celků a orgánů místní samosprávy. Zvláštní zákony stanoví, ve kterých případech je výkon tohoto práva omezen“.

¹⁷ Čl. 5 Ústavy.

¹⁸ Čl. 20 odst. 2 l. z. p. s.

¹⁹ Čl. 22 l. z. p. s.

²⁰ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 22 (Svobodná soutěž politických sil). In: POSPÍŠIL, Ivo et al. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000.

²² Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 169.

²³ Ustanovení § 18 BWahlG, § 26 an. Riigikogu Election Act, § 42 an. Nationalrats-Wahlordnung 1992.

²⁴ FULLER, Lon L. *The morality of law*. New Haven and London: Yale University Press, 1969, s. 39; RAZ, Joseph. *The authority of law. Essays on law and morality*. Oxford: Oxford University Press, 1979, s. 214–218.

²⁵ Čl. 21 odst. 4 l. z. p. s. Dále srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 171 ve spojení s bodem 174, z nichž lze dovodit obdobný požadavek.

Případné omezení zakládání či působení předvolebních koalic, které by bylo zásahem do principu svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva ve spojení s principem svobodné soutěže politických sil, pak zákonodárce musí proporcionálně ospravedlnit.²⁶ K takovému zásahu ho standardně mohou vést dva klíčové legitimní důvody vycházející z výše zmíněných základních funkcí politických stran v demokratickém politickém systému, konkrétně 1) zachování akceschopnosti voleného orgánu a jeho schopnosti vytvářet stabilní vládní většiny skrze zabránění jeho přílišné fragmentaci²⁷ (zejm. funkce vytváření stabilní a efektivní vlády) a 2) maximální možná realizace principu substantivní demokratické reprezentace voličů (zejm. funkce vymezení cíle, artikulace a agregace zájmů),²⁸ tj. a) pro voliče je spektrum kandidujících subjektů přehledné, tedy má možnost jednoznačně zjistit, koho volí, respektive jaký politický program či cíle volí, a b) volič může předpokládat, že jeho kandidát bude v případě zvolení skutečně reprezentovat jeho zájmy, respektive prosazovat program, s nímž kandidoval.

Co se týče argumentu zachování akceschopnosti voleného orgánu, je důležité si uvědomit, že pokud má demokratický stát (a v jeho rámci především zákonodárce a vláda) řádně plnit své funkce, je potřeba předejít přílišné fragmentaci zákonodárného orgánu, která zejména v parlamentních demokraciích, jíž je i Česká republika, eliminuje schopnost politického systému efektivně se rozhodovat a stabilně vládnout.²⁹ Fragmentovaný volený orgán je nadto vystaven výraznému riziku polarizace,³⁰ a tedy i tendence některých zvolených politických subjektů se ideově radikalizovat či extremismovat či tvořit tzv. nezodpovědnou opozici snižující kvalitu demokratické diskuse i výsledného rozhodování.³¹

Předvolební koalice standardně mohou fragmentaci voleného orgánu či snížení efektivity vládnutí spíše bránit. Empirický výzkum potvrdil, že pravděpodobnost budoucí koalice politických stran ve vládě se zvýší, když mají dané strany předvolební koalici³² a zároveň jsou vlády kopírující předvolební koalice stabilnější než vlády sestavované po volbách.³³ Výzkum mimo jiné ukázal, že se v 19 zemích západní Evropy mezi lety 1946–2002 objevilo 186 předvolebních koalic a z toho 22 % (tj. 40) dále formovalo vládu.³⁴

²⁶ ALEX, Robert. *Theorie der Grundrechte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1986.

²⁷ Tento cíl považuje dlouhodobě za legitimní i český Ústavní soud, viz nálezy Ústavního soudu ze dne 2. dubna 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/96; 24. 1. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000; 1. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 14/14 a ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17.

²⁸ PITKIN, Hanna F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967, s. 60 a 112.

²⁹ SARTORI, Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Palgrave Macmillan UK, 1994, s. 112–114.

³⁰ Prvorepubliková zkušenost s velkým množstvím politických stran v Národním shromáždění byla odstrašujícím příkladem systému, který byl extrémně fragmentovaný, protože neměl zavedenou volební uzavírací klauzuli. Z hlediska Sartoriho typologie stranicko-politických soustav se označuje jako extrémní multipartismus a polarizovaný pluralismus BALÍK, Stanislav. *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Brno: Masarykova univerzita Brno, Mezinárodní politologický ústav, 2011, s. 68.

³¹ SARTORI, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester, UK: European Consortium for Political Research Press, 2005, s. 116–128.

³² MARTIN, Lanny W. – STEVENSON, Randolph T. Government Formation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*. 2001, Vol. 45, No. 1.

³³ GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*; CHIRU, Mihail. Early Marriages Last Longer: Pre-electoral Coalitions and Government Survival in Europe. *Government and Opposition*. 2015, Vol. 50, No. 2.

³⁴ GOLDER, Sona N. Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses. *Electoral Studies*. 2005, Vol. 24, No. 4.

Strøm a Müller navíc ve své studii o typech formálních vládních koaličních dohod v západní Evropě dospěli k závěru, že mnoho koaličních kabinetů v jejich vzorku mělo „identifikovatelnou koaliční dohodu“ a že více než třetina z nich byla sepsána již před volbami.³⁵

Nicméně, výzkum rovněž ukázal, že za určitých podmínek mohou mít předvolební koalice právě opačných efekt a fragmentaci voleného orgánu naopak zvyšovat, a to ze tří důvodů. Zaprvé, předvolební koalice v zemích střední a východní Evropy častěji vznikají mezi malými stranami s nedostatečnou podporou, aby samy dosáhly volebního prahu a získaly mandáty ve voleném orgánu.³⁶ Zadruhé, koalice mohou rovněž vznikat mezi malým politickým subjektem na straně jedné a středním či velkým na straně druhé, což prvním umožňuje získat přístup do voleného orgánu a druhému „zachránit“ důležitého koaličního partnera.³⁷ Konečně zatřetí existence předvolební koalice ovlivňuje chování voličů, kteří buď v důsledku nedostatku volební kompatibility mezi koaličními partnery,³⁸ nebo z důvodu averze vůči některému z nich,³⁹ budou raději volit jiný, menší, avšak samostatně kandidující subjekt, který se proto dostane do voleného orgánu.

Legitimním cílem zákonodárce tak je existenci předvolebních koalic umožnit, avšak nastavit regulaci jejich vzniku a působení takovým způsobem, že dojde k minimalizaci rizika fragmentace, které mohou způsobovat. Nejpoužívanějším nástrojem, který za tímto účelem využil i český zákonodárce,⁴⁰ je zavedení aditivní uzavírací klauzule, která klade pro vstup do voleného tělesa na koaliční kandidátky vyšší nároky co do procentního zisku ve volbách.

Co se týče argumentu maximální možné realizace principu substantivní demokratické reprezentace voličů, je potřeba konstatovat, že předvolební koalice 1) snižují čitelnost kandidujícího subjektu a jeho politického programu a cílů pro voliče. Na jednu stranu by sice bylo možné argumentovat, že existence předvolebních koalic voliči jeho rozhodování zjednodušuje, protože se v důsledku musí rozhodovat mezi menším počtem alternativ. Když se však na daný problém podíváme podrobněji, zjistíme, že výhody tohoto zjednodušení jsou značně limitovány. Experimentální výzkum za účelem zkoumání rozdílného chování voličů při existenci předvolebních koalic ukázal, že rozhodnutí, zda následovat koalici, či nikoli, je ovlivňováno čtyřmi hlavními kritérii: neoblíbeností jednoho z koalič-

³⁵ STRØM, Kaare – MÜLLER, Wolfgang C. The keys to togetherness: Coalition agreements in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*. 1999, Vol. 5, No. 3–4.

³⁶ IBENSKAS, Raimondas. Understanding Pre-electoral Coalitions in Central and Eastern Europe. *British Journal of Political Science*. 2016, Vol. 46, No. 4.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

³⁹ GSCHWEND, Thomas – HOOGHE, Marc. Should I stay or should I go? An experimental study on voter responses to pre-electoral coalitions. *European Journal of Political Research*. 2008, Vol. 47, No. 5.

⁴⁰ Ustanovení § 49 z. v. p. Zákonodárce aditivní klauzuli zavedl již v roce 1992. Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 se omezuje u úmyslu zákonodárce pro zavedení aditivní klauzule jen na důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 94/1992 Sb. (tisk 572, Česká národní rada 6. vol. období), která uvádí pouze to, že „návrh řeší otázku volební klauzule rozdílně pro politické strany nebo politická hnutí a rozdílně pro koalice těchto stran nebo hnutí.“ Tímto je ale opominuta rozprava v České národní radě. Tu si dovolíme shrnout ve třech bodech. V rozpravě se navrhovalo u klauzule 7 % – 9 % – 11 % pro koalice 1) její snížení v různých variantách s argumenty demokratičtějšího volebního procesu, umožnění přístupu menším stranám a možnosti vyjádření názorů většího počtu voličů (např. od KSČ, ODA, poslance Fröhliche) i 2) její zvýšení (návrh ze zdravotního výboru) a zároveň 3) měly strany obavy z přílišné roztržičnosti politického spektra v důsledku slabé/nízké volební klauzule (např. ODS, OH, KSČM). Viz Česká národní rada. Stenoprotokol ze dne 19. února 1992. In: psp.cz [online]. 19. 2. 1992. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/1990cnr/stenprot/031schuz/>.

ních partnerů (volič musí balancovat mezi atraktivitou některých koaličních partnerů a neatraktivitou jiných), ideologickými či programovými (ne)shodami mezi koaličními partnery (volič si musí všimnout programových a ideových podobností a rozdílů mezi koaličními partnery), velikostí původně preferované strany (volič musí strategicky vážit, jak velký podíl mandátů v rámci koalice získá jím preferovaný koaliční partner) a konečně (ne)přitažlivostí konkrétního vysoce postaveného kandidáta (volič musí balancovat mezi atraktivitou některých osobností a neatraktivitou jiných).⁴¹ Uplatnění všech těchto kritérií pak činí voliči jeho rozhodování složitější.

Předvolební koalice pak zároveň 2) zvyšují riziko, že voličovy zájmy nebudou adekvátně reprezentovány. Z empirických výzkumů sice vyplývá, že je-li potřeba po volbách vytvořit koaliční vládu, pak koaliční vlády, které vznikly na půdorysu předvolební koalice, jsou stabilnější než ty, které vznikají z jednostranických kandidátek,⁴² což je jistě argumentem ve prospěch umožnění předvolebních koalic. Nicméně, tento argument platí pouze v situaci, kdy jedna předvolební koalice (tj. jedna kandidátní listina) získá dostatek mandátů pro to, aby sama vytvořila většinovou vládu. Takovou situaci však není vhodné srovnávat se situací, kdy jednostranické kandidátky potřebují po volbách vytvořit koalici (tj. kdy žádná kandidátní listina není schopna sama vytvořit většinovou vládu). Pakliže (vhodněji) porovnáme vládu vzniklou na půdorysu předvolební koalice se skutečnou jednobarevnou vládou (tj. se situací, kdy většinovou vládu tvoří jedna jednostranická kandidátka), výhodu ve stabilitě již u ní nelze předpokládat, ba naopak. Stejně tak nelze předpokládat, že koaliční vláda složená z více různých předvolebních koalic (či předvolební koalice a dalších jednostranických kandidátek) bude stabilnější než koaliční vláda složená z obdobného počtu jednostranických kandidátek.

V případě zvolení totiž obecně hrozí u předvolební koalice (ve srovnání s jednostranickou kandidátkou) větší riziko, že se předvolební koaliční partneři (či někteří z jejich zvolených reprezentantů) v průběhu volebního období rozkmotří a nebudou tak schopni efektivně hájit daný politický program, ba dokonce, že poslanci některého z koaličních partnerů začnou hájit program či cíle jiné, než pro které jim volič odevzdal svůj hlas. Toto riziko samozřejmě existuje i v případě jednostranické kandidátky (mimo jiné i z důvodu existence principu volného mandátu⁴³), v případě předvolební koalice je nicméně zvýšeno.

Legitimním cílem zákonodárce tak je obdobně jako v předchozím případě koalice spíše umožnit, avšak regulovat jejich vznik a působení tak, aby minimalizoval rizika pro realizaci principu substantivní demokratické reprezentace voliče v obou jeho částech (tj. čitelnost pro voliče i adekvátní reprezentace zájmů voliče). Zákonodárce pak tohoto cíle může dosahovat (a v České republice opět skutečně dosahuje) jednak zakotvením povinnosti pro každou předvolební koalici se explicitně a transparentně za takovou koalici označit, a to včetně výčtu koaličních partnerů⁴⁴ a uvedení u každého kandidáta, kterého z koaličních partnerů je členem či že je bez politické příslušnosti,⁴⁵ a zákazem pro

⁴¹ GSCHWEND, Thomas – HOOGHE, Marc. *Should I stay or should I go?*.

⁴² CHIRU, Mihail. *Early Marriages Last Longer*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

⁴³ Čl. 26 Ústavy.

⁴⁴ Ustanovení § 31 odst. 1 a 32 odst. 1 písm. b) z. v. p.

⁴⁵ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. v. p.

politické strany kandidovat ve více koalicích či v koalici a zároveň samostatně.⁴⁶ Přírodním doplňkem těchto omezení pak bývá i zákaz členství ve více politických stranách,⁴⁷ jakož i zákaz kandidatury na více kandidátních listinách,⁴⁸ bez nějž by výše uvedená regulace nebyla účinná v dosahování cíle ochrany principu substantivní demokratické reprezentace.

3. Současná právní úprava předvolebních koalic a její nedostatky

Porovnáme-li současnou právní úpravu předvolebních koalic s výše uvedeným teoretickým rámcem, jsme přesvědčeni, že český zákonodárce dokázal vhodně vyvážit principy svobodné soutěže politických stran v demokratické společnosti a rovnosti v přístupu k voleným funkcím na straně jedné s principy zachování akceschopnosti voleného orgánu a substantivní demokratické reprezentace voličů na straně druhé.

Ještě podotýkáme, že se pro účely tohoto článku soustředíme pouze na právní úpravu předvolebních koalic u voleb do Poslanecké sněmovny, coby důležitější ze dvou komor Parlamentu. Je to totiž právě Poslanecká sněmovna, na jejíž důvěře (a tedy stabilitě a akceschopné většině) stojí v České republice, coby parlamentní demokracii, vláda.⁴⁹ Zatímco tedy volby do jiných orgánů (ať už se jedná o zastupitelstva obcí či krajů, nebo například Senát) mohou umožňovat experimentování s různými formami spolupráce mezi menšími politickými stranami či zakládání a prosazování se místních či regionálních hnutí (a místních či regionálních zájmů), právě v případě Poslanecké sněmovny nad těmito (jistě žádoucími) projevy svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti převažuje potřeba minimalizovat její fragmentaci a zajistit co nejdokonalejší substantivní demokratickou reprezentaci voličů v České republice jako celku.⁵⁰

Zákonodárce vytváření a kandidaturu předvolebních koalic umožnil, avšak stanovil pro ni několik důležitých podmínek či ji spojil s několika omezeními. Současná definice předvolební koalice pro volby do Poslanecké sněmovny stanoví, že

*„za kandidátní listinu podanou koalicí se považuje ta, kterou všechny společně kandidující politické strany a politická hnutí jednoznačně na kandidátní listině jako koaliční označí, uvedou, kdo je členem koalice, a stanoví její název“.*⁵¹

Pro předvolební koalici nadále platí nejen obecná povinnost na kandidátní listině uvést *„jména a příjmení kandidátů, pohlaví, věk ke druhému dni voleb, jejich povolání, obec, kde jsou přihlášení k trvalému pobytu, název politické strany nebo politického hnutí, jehož jsou členy, nebo údaj, že kandidát není členem žádné politické strany nebo politického hnutí (dále jen ‚bez politické příslušnosti‘)“*,⁵² ale navíc také *„název poli[tic]ké strany nebo politického hnutí, které kandidáta navrhlo“*.⁵³

⁴⁶ Ustanovení § 31 odst. 2 z. z. v. p.

⁴⁷ Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

⁴⁸ Ustanovení § 31 odst. 2 in fine z. z. v. p.

⁴⁹ Čl. 68 odst. 1, čl. 71 a 72 Ústavy.

⁵⁰ Čl. 1 odst. 1 a čl. 11 Ústavy, Nález Ústavního soudu ze dne 2. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 44/17, bod 80.

⁵¹ Ustanovení § 31 odst. 1 in fine, § 32 odst. 1 písm. b) z. z. v. p.

⁵² Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. z. v. p.

⁵³ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. f) z. z. v. p.

Dále, dle současné právní úpravy občan „*může být však členem pouze jedné strany nebo hnutí*“⁵⁴ a zároveň „*kandidát může být uveden pouze na 1 kandidátní listině pro volby do Poslanecké sněmovny*“.⁵⁵ Nadto je stanoveno, že „*každá politická strana, politické hnutí a koalice může podat pro volby do Poslanecké sněmovny v každém volebním kraji pouze 1 kandidátní listinu; pokud politická strana a politické hnutí podávají samostatně kandidátní listinu, nemohou již být součástí koalice. Každá politická strana a politické hnutí může být členem pouze 1 koalice. Koalice musí být složena ze stejných politických stran nebo politických hnutí ve všech volebních krajích*“.⁵⁶

Konečně, aby koalice ve volbách do Poslanecké sněmovny postoupila do prvního skrutinia a měla tak šanci získat alespoň nějaké mandáty, potřebuje na rozdíl od jednostranické kandidátky překročit vyšší (tzv. aditivní) uzavírací klauzuli.⁵⁷ Ta činí pro dvoučlennou předvolební koalici 8 % a pro tří a vícečlenné předvolební koalice 11 % hlasů (celorepublikově).⁵⁸

Ještě lze doplnit, že zákonodárce myslí i na složitější situaci ohledně veřejného financování politických stran a hnutí, které kandidovaly v rámci předvolební koalice. Zvláštní úprava se konkrétně týká stálého příspěvku a příspěvku na činnost politického institutu.⁵⁹ Cílem této úpravy je předejít nejasnostem ohledně identifikace adresáta příspěvku.

Tato úprava je dle našeho názoru ústavně konformní a na první pohled by se mohlo zdát, že by měla bezproblémově fungovat. Proto se zákonodárce rozhodl i všechna jmenovaná omezení ve stejném rozsahu zachovat i po novele relevantních volebních zákonů.⁶⁰ Nicméně je potřeba konstatovat, že v současné i budoucí právní úpravě předvolebních koalic existuje jedna velmi významná mezera, která veškerá výše uvedená omezení umožňuje jednoduše obcházet a činí je proto zbytečnými.

Pokud se vrátíme k výše uvedené politologické definici pojmu předvolební koalice, můžeme zopakovat, že pro její identifikaci je potřeba jednak uplatnit individualistický přístup (tj. zaměřit se na jednotlivé kandidáty a jejich stranickou příslušnost)⁶¹ a jednak kumulativně splnit dvě podmínky, a to podmínku materiální (tj. na koaliční kandidátní listině se objevují kandidáti z více než jedné politické strany) a podmínku formální (tj. kandidátní listina se za koaliční explicitně a transparentně prohlásí).⁶² Pokud tato definiční kritéria porovnáme se současnou (i budoucí) právní úpravou v České republice,

⁵⁴ Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h. Toto omezení se do českého právního řádu dostalo až v reakci na situaci v roce 1992, kdy několik menších politických stran založilo Liberální sociální unii (LSU). Členové jednotlivých stran se stali tehdy i členskou základnou nového subjektu a řídící funkce v rámci něj byly vyhrazeny vrcholným funkcionářům členských stran. Tato praktika se stranám vyplatila a společně překonali 5 % klauzuli v České národní radě i ve Federálním shromáždění. Viz MALÍŘ, Jiří – MAREK, Pavel a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004*. sv. I–II [online]. Brno: Doplněk, 2005, s. 1458–1459 [cit. 2025-02-01]. Dostupné z: <https://www.muni.cz/vyzkum/publikace/605073>.

⁵⁵ Ustanovení § 31 odst. 2 in fine z. v. p.

⁵⁶ Ustanovení § 31 odst. 2 z. v. p.

⁵⁷ Ustanovení § 49 z. v. p.

⁵⁸ Ustanovení § 49 odst. 1 z. v. p., tato hranice může být za určitých podmínek snížena o jeden procentní bod (dle § 49 odst. 3 a 4 z. v. p.).

⁵⁹ Ustanovení § 20 odst. 10 a 11 z. s. p. s. h.

⁶⁰ Srov. § 28 a 29 zákona č. 88/2024 Sb., o správě voleb (z. s. v.); § 31 z. v. p. ve znění novely č. 89/2024 Sb.; § 2 odst. 3 z. s. p. s. h. ve znění novely č. 89/2024 Sb.

⁶¹ DUVERGER, Maurice. *Politické strany*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

⁶² GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*, s. 195.

zjistíme, že zákonodárce důsledně nepřijal individualistickou perspektivu, a navíc zcela rezignoval na materiální podmínku pro identifikaci předvolební koalice.

Toto pozorování potvrzuje i Ústavní soud, který vyhověl ústavní stížnosti politické strany Svobodní demokraté – Liberální strana národně sociální (SD–LSNS), proti usnesení Ústřední volební komise o tom, že pro účely voleb do Poslanecké sněmovny bude tato politická strana posuzována jako koalice.⁶³ Ústavní soud konstatoval, že Ústřední volební komise vůbec nemá diskreční pravomoc posuzovat, zda je kandidátní listina koaliční, či nikoli. Argumentace Ústavního soudu stojí na tom, že jelikož pojem koalice není zákonem přesně definován, lze dovodit, že zákonodárce proto neměl v úmyslu do vytváření koalic nijak (veřejnoprávně) zasahovat, z čehož vyplývá, že „vytvoření koalice je – za současné právní úpravy – volní akt, tj. projev vůle dvou či více politických stran či hnutí vytvořit (volební) koalici, jenž nepodléhá žádnému dalšímu schvalovacímu aktu či přezkumu státních orgánů“.⁶⁴ Důležitým bodem argumentace je, že „pokud by takové otázky zákonodárce ovlivňovat chtěl, musel by volební koalici přesně definovat a také reglementovat mechanismus přezkoumávání (zřejmě soudního), zda politický subjekt je stranou či koalicí“.⁶⁵ Ze zásady legální licence pak Ústavní soud dovodil, že „při nedostatku právní regulace vytváření koalicí tedy může být relevantní jedině to, jakým způsobem subjekt své kandidátní listiny zaregistroval.“⁶⁶ Nález Ústavního soudu v tomto ohledu dokonce konstatoval, že „není ani předepsáno, že na kandidátní listině se zapisují pouze členové kandidující strany, je možné zapsat každou fyzickou osobu, která má pasivní volební právo.“⁶⁶

Přestože Ústavní soud tímto nálezem aproboval obcházení smyslu a účelu zákonné regulace předvolebních koalic jako ústavně konformní, je potřeba s jeho argumentací souhlasit. Na současné úpravě skutečně nic protiústavního neshledáváme. To ovšem neznamená, že není problematická, resp. nelogická. Paradox současné úpravy pramení právě z čistě formální podmínky pro identifikaci koalice, a tedy absence podmínky materiální, jakož i z absence individualistické perspektivy při identifikaci předvolebních koalic. Pakliže se při posouzení, zdali je kandidátní listina koaliční, či nikoli, zcela ignorují jednotliví kandidáti a jejich stranická příslušnost, nemusí formální označení listiny za koaliční či jednostranickou vůbec odpovídat realitě. Zákonná úprava na jednu stranu stojí na principu výlučného členství v jedné politické straně⁶⁷ a výlučné kandidatury na jedné kandidátní listině,⁶⁸ na stranu druhou však připouští, aby člen jedné politické strany kandidoval na kandidátní listině jiné politické strany, aniž by se tato musela označit za listinu koaliční. Přitom, pokud zákon (správně) zakazuje členovi politické strany být zároveň (byť i jen řadovým) členem strany jiné, tím spíše by mu měl zakazovat za jinou stranu kandidovat a potenciálně být zvolen do zákonodárského orgánu.⁶⁹

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

⁶⁸ Ustanovení § 31 odst. 2 *in fine* z. v. p.

⁶⁹ Pokud se na tento problém podíváme pohledem evoluční teorie politických stran, zjistíme, že v průběhu času se dominantní „tváří“ politických stran staly spíše jejich volení reprezentanti (tzv. PPO) než masová členská základna (tzv. POG) nebo straničtí úředníci a funkcionáři (tzv. PCO). Právě proto by přísnější pravidla měla platit spíše pro volené reprezentanty. Viz KATZ, Richard S. – MAIR, Peter. The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics*. 1993, Vol. 14.

Právě fakt, že se předvolební koalici stane pouze ten, kdo se za ni v souladu se zákonnými podmínkami prohlásí, způsobuje, že přestože zákonodárce koaliční formu kandidatury negativně postihuje aditivní uzavírací klauzulí, a může tedy důvodně předpokládat, že se politické strany budou chtít koaliční formě kandidatury spíše vyhýbat, činí zároveň obtížnějším kandidovat ve formě předvolební koalice než ve formě jednostranické.

Volním aktem politických stran samozřejmě má být to, zdali se rozhodnou kandidovat samostatně, nebo v koalici. Je nicméně pošetilou mezerou v zákoně, že hranice onoho volního aktu sahají tak daleko, že bez ohledu na to, zdali strany *de facto* kandidují samostatně, nebo v koalici, mohou se „svobodně“ rozhodnout, zdali *de iure* chtějí, aby na ně byla uplatněna aditivní uzavírací klauzule. Pokud vyjdeme z předpokladu racionálního zákonodárce, bylo by podivné připustit, že zákonodárce spojuje zakládání a působení předvolebních koalic s určitými podmínkami a omezeními sledujícími výše rozebrané legitimní cíle, a zároveň umožňuje všechny tyto podmínky a omezení obcházet tím, že se *de facto* koalice odmítnou za koalice prohlásit, čímž se z nich *de iure* stávají jednostranické kandidátky.

4. Modely obcházení právní regulace předvolebních koalic

Výše uvedená obava z obcházení právní regulace předvolebních koalic v důsledku identifikované mezery v zákoně není pouze teoretická. V praxi můžeme v české politické historii najít dva různé modely obcházení, a to 1) kandidaturu členů jiných politických stran na kandidátní listině již existující politické strany, aniž by se tato listina označila za koaliční, a 2) založení nové „dceřiné“ politické strany, na jejíž kandidátce kandidují členové různých „mateřských“ politických stran.⁷⁰

Příkladem prvního modelu byla kandidátní listina Občanské demokratické strany (ODS), která v roce 2017 kandidovala „s podporou Soukromníků“, přičemž grafické vyvedení volebních plakátů zahrnovalo zřetelně loga obou subjektů ve stejné velikosti.⁷¹ Není to ale jediný příklad, kdy větší strana v nepřiznané koaliční spolupráci umožnila kandidaturu členům malé politické strany. Ve stejném roce se politická strana TOP 09 v některých volebních krajích rozhodla doplnit své kandidátní listiny o členy Liberálně ekologické strany (LES), díky čemuž následně získala strana LES svoji jedinou poslankyni Olgu Sommerovou.⁷² Extrémem je pak v tomto kontextu politické hnutí STAN, které v roce 2017 kandidovalo dokonce se 14 dalšími subjekty (počet přidružených subjektů se lišil vždy dle jednotlivých krajů).⁷³ Dalším příkladem je spolupráce TOP 09 „s podporou politického hnutí STAN“ v roce 2013. Z této spolupráce dokonce následně vznikl poslanecký klub „TOP 09 a Starostové“ nesoucí v názvu jména obou *de facto* koaličních partnerů. Aktuálním příkladem pak může být kandidátní listina strany Svoboda a přímá demokracie (SPD), na níž budou pravděpodobně ve volbách v roce 2025 kandidovat i členové Svobodných, Trikolory a PRO.

⁷⁰ HODULÍK, Jakub. Aditivní klauzule pro koalice a její obcházení aneb boj proti spojování trpaslíků a podlézání laťky. In: *Volby a volební systémy*. Praha: Leges, 2021, s. 60–62.

⁷¹ Ibidem, s. 60.

⁷² Ta se stala poslankyní z pozice náhradnice po rezignaci Dominika Feriho v červnu 2021.

⁷³ Např. Starostové pro Liberecký kraj, SNK Evropští demokraté, Starostové pro občany, ProOlomouc atd. Český statistický úřad. Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20. 10. – 21. 10. 2017. In: *Volby.cz* [online]. 21. 10. 2017 [cit. 2025-02-7]. Dostupné z: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps123?xjazyk=CZ&xkraj=0&xstrana=7&xv=1>.

Dalším poměrně specifickým příkladem je postup politického hnutí Trikolóra hnutí občanů, které se pro účely voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021 dočasně⁷⁴ přejmenovalo na „Trikolora Svobodní Soukromníci“ a na své (jednostranické) kandidátní listině zahrnuje členy dvou dalších politických stran, tedy Svobodných a Soukromníků. Právě změna názvu před volbami ve snaze informovat (i skrze název kandidátní listiny na hlasovacím lístku) voliče o *de facto* koaliční povaze kandidátní listiny bez formálního prohlášení se za koalici jasně demonstruje do očí bijící záměr obejít zákonnou regulaci předvolebních koalic bez ztráty „politických bodů“ v důsledku zmatení vlastních voličů. Takový postup by nicméně měl být již za současné právní úpravy nelegální, neboť „*název strany a hnutí a jeho zkratka se musí výrazně lišit od názvu a zkratky stran a hnutí, které již vyvíjejí činnost na území České republiky, aby nebyly vzájemně zaměnitelné.*“⁷⁵ Nově by dokonce obdobný zákaz měl platit i pro názvy předvolebních koalic.⁷⁶

Pokud výše uvedené příklady prvního modelu shrneme, lze konstatovat, že vedle očitelného problému obejítí aditivní uzavírací klauzule⁷⁷ *de facto* předvolební koalicí, která se *de iure* tváří jako jediná politická strana, se tento model vyznačuje také problémem druhým, a to obcházením zákazu kandidatury v různých formách (koalice a zároveň samostatně) či složeních (koalice s různými členy) v jedné volbě.⁷⁸ Jak ukazují příklady TOP 09 a LES a ještě explicitněji STAN, je totiž možné, aby politická strana kandidovala v některých krajích samostatně, zatímco v jiných, kde se těší menší podpoře, přibrala na svou kandidátní listinu členy různých menších regionálně populárních politických stran (a tvořila tak simultánně několik různých *de facto* předvolebních koalic). To zvyšuje riziko, že se prostřednictvím této kandidátní listiny dostane do voleného orgánu vedle kandidátů oné strany, která listinu podala, několik kandidátů jiných stran s poměrně vysokým vyděračským potenciálem, velmi nízkou mírou stranické disciplíny či loajality vůči této straně, a potenciálně rozdílnými politickými cíli. Tento model obcházení se tak vyznačuje nejen rizikem zvýšení fragmentace voleného orgánu, ale také rizikem narušení principu substantivní demokratické reprezentace voličů.

Sekundární problém tohoto modelu se pak týká státních příspěvků. Politické strany, které vyslaly své členy (úspěšně) kandidovat na kandidátní listinu jiné politické strany, totiž nemají nárok na příspěvek na úhradu volebních nákladů,⁷⁹ příspěvek na mandát,⁸⁰ stálý příspěvek⁸¹ ani příspěvek na podporu činnosti politického institutu⁸² a jsou tak (na rozdíl od kandidatury v předvolební koalici) vydány napospas dobré vůli té politické strany, která kandidátní listinu podala. Tato dobrá vůle je navíc limitovaná částkou 3 000 000 Kč ročně.⁸³

⁷⁴ Od června 2021 do února 2022.

⁷⁵ Ustanovení § 6 odst. 3 z. s. p. s. h.

⁷⁶ Ustanovení § 28 odst. 3 a 4 z. s. v.

⁷⁷ Ustanovení § 49 z. v. p.

⁷⁸ Ustanovení § 31 odst. 2 z. v. p.

⁷⁹ Ustanovení § 85 z. v. p.

⁸⁰ Ustanovení § 20 odst. 4 a 9 z. s. p. s. h. Viz KYSELA, Jan – KOKEŠ, Marian. *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 20 odst. 9.

⁸¹ Ustanovení § 20 odst. 3 a 10–11 z. s. p. s. h.

⁸² Ustanovení § 20 odst. 5 a 10–11 z. s. p. s. h.

⁸³ Ustanovení § 18 odst. 2 z. s. p. s. h.

Příkladem druhého modelu obcházení právní úpravy předvolebních koalic je vytvoření Liberálně sociální unie (LSU) v roce 1992, kterou založily Strana zelených, Československá strana socialistická a Zemědělská strana. Členové a funkcionáři těchto „mateřských“ stran se tehdy stali i členy a funkcionáři LSU. Jednostrannická kandidátní listina podaná LSU pak úspěšně překonala 5% uzavírací klauzuli ve volbách do České národní rady i do Federálního shromáždění⁸⁴ a získala v obou volených tělesech mandáty, aniž by potřebovala překonávat aditivní uzavírací klauzuli pro koalice. Reakci zákonodárce na tento postup bylo zavedení principu výlučného členství v politické straně,⁸⁵ čímž se ale praktické realizaci tohoto modelu nepovedlo zcela zabránit. Je totiž stále možné založit čistě *pro forma* novou politickou stranu (jakousi prázdnou skořápku), jejíž personální základnu tvoří nastrčené osoby, které za ni vůbec neplánují kandidovat, a na kandidátní listinu této „dceřiné“ strany následně zapsat členy jiných, „mateřských“ politických stran. Zdá se, že právě touto cestou se plánují v nadcházejících volbách v roce 2025 vydat Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM), Česká strana národně sociální (ČSNS) a Česká suverenita sociální demokracie (ČSSD), které si po úspěšné spolupráci v rámci předvolební koalice Stačilo! ve volbách do zastupitelstev krajů a do Evropského parlamentu, rozhodly pro volby do Poslanecké sněmovny, kde jim hrozí neúspěch v důsledku aditivní uzavírací klauzule, založit nové „dceřiné“ stejnojmenné politické hnutí.

Z obou příkladů použití tohoto modelu lze dovodit, že největším problémem zde je naprosto očividné obcházení aditivní uzavírací klauzule, které dokonce svou zjevností překonává i výše zmíněný pokus politického hnutí Trikolóra hnutí občanů se přejmenovat a postavit na svou kandidátku členy dvou dalších politických stran. Pozorovatelné je to především na příkladu hnutí Stačilo!, které ve dvou předchozích volbách, kde aditivní uzavírací klauzuli nenajdeme,⁸⁶ kandidovalo jako koalice tří politických stran, zatímco nově pro volby sněmovní tyto strany (jejichž kumulativní preference se pohybují okolo 5 %)⁸⁷ zakládají dceřiné hnutí. Pakliže by takový pokus byl úspěšný a ono hnutí získalo skutečně nějaké mandáty v Poslanecké sněmovně, jednalo by se o učebnicový příklad 1) fragmentace voleného orgánu – mandáty by získali členové tří různých politických stran, a to ve všech případech ve velmi nízkém počtu, jakož i 2) ohrožení principu substantivní demokratické reprezentace voliče – členové těchto stran jsou od sebe ideologicky extrémně vzdáleni, od krajní levice až po krajní pravici, je tedy nečitelné, zdali se na všech projednávaných otázkách v Poslanecké sněmovně shodnou, či nikoli a jaké, resp. čí zájmy nakonec budou v jednotlivých případech reprezentovat, a to přestože budou dle současné právní úpravy nejspíše muset vytvořit jeden společný poslanecký klub.⁸⁸

I v případě druhého modelu pak nastává sekundární problém ohledně státních příspěvků, na které bude *de iure* mít nárok pouze ona „dceřiná“ politická strana a ve své dobré vůli k případnému přeposílání prostředků do „mateřských“ politických stran bude limitována částkou 3 000 000 Kč ročně.⁸⁹

⁸⁴ MALÍŘ, Jiří – MAREK, Pavel a kol. *Politické strany. Vývoj politických stran a hnutí v českých zemích a Československu 1861–2004. sv. I–II*, s. 1458–1459.

⁸⁵ Ustanovení § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

⁸⁶ Ustanovení § 47 odst. 2 z. z. e. p. a § 43 odst. 1 z. z. k.

⁸⁷ Volební tendence české veřejnosti – LEDEN 2025 – Týdenní model – týden 01. In: *STEM* [online]. 13. 1. 2025 [cit. 2025-02-07]. Dostupné z: <https://www.stem.cz/volebni-tendence-ceske-verejnosti-leden-2025-tydenni-model-tyden-01/>.

⁸⁸ Ustanovení § 77 odst. 1 j. ř. p. s. Těto povinnosti by se vyhnuli pouze v případě naplnění podmínek § 77 odst. 2 j. ř. p. s.

⁸⁹ Ustanovení § 18 odst. 2 z. s. p. s. h.

5. Řešení de lege ferenda

Jak již bylo uvedeno, příčinou všech výše popsaných problémů, které se v důsledku negativně projevují na realizaci principů akceschopnosti voleného orgánu i substantivní demokratické reprezentace voličů, je mezera v současné zákonné úpravě předvolebních koalic spočívající v nedůsledné aplikaci individualistického přístupu a absenci materiální podmínky při identifikaci těchto koalic. Zároveň opakujeme, že přestože tuto mezeru v zákoně považujeme za paradoxní a nelogickou, resp. nerozumnou, neznamená to nutně, že současná právní úprava je z tohoto důvodu protiústavní. Cílem tohoto článku proto je navrhnout zákonodárci úpravu současné právní úpravy *de lege ferenda*, nikoli tvrdit její protiústavnost, a tedy potřebu zrušit ji Ústavním soudem.

Jsmě přesvědčeni, že veškeré uvedené problémy vyřeší velmi jednoduše a elegantně jedna jediná změna spočívající v doplnění materiální podmínky vycházející z individualistického přístupu definice koalice v z. v. p.,⁹⁰ respektive v z. s. v.⁹¹

Nová definice předvolební koalice by ideálně měla znít následovně:

Za kandidátní listinu podanou koalicí se považuje kandidátní listina, na níž kandidují členové více než jedné politické strany nebo politického hnutí. Taková kandidátní listina musí být jako koaliční označena, a musí být uvedeno, kdo je členem koalice a jaký je její název.

Tato definice má hned několik výhod. Předně dokonale reflektuje výše zmíněnou definici politologickou,⁹² a je tedy v souladu s teoretickými společenskovedními východisky. Především však tato definice umožňuje v některých případech plně zabránit obcházení existující právní regulace předvolebních koalic a v některých případech takové obcházení alespoň významně komplikuje, a to aniž by nějak výrazně přidávala diskreci jakémukoli volebnímu orgánu⁹³ (tj. je zachován princip právní jistoty a předvídatelnosti práva) či neproporcionálně zasahovala do pasivního volebního práva⁹⁴ či sdružovacího práva občanů.⁹⁵

Pokud tuto definici propojíme se zbylou již existující právní úpravou předvolebních koalic, zjistíme, že (1) se plně realizuje princip výlučného členství a výlučné kandidatury, (2) již není nadále možné obházet zákaz kandidatury v různých formách (samostatně a v koalici) či v různých složeních (v různých koalicích) v jedné volbě, (3) se výrazně zkomplikovala možnost obejít aditivní uzavírací klauzuli a také (4) se do velké míry řeší i výše naznačený problém ohledně státních příspěvků.

Dle navrhované změny úpravy by nově příslušný správní úřad⁹⁶ odmítl registrovat kandidátní listinu, pokud by na ni kandidovali členové dvou či více různých politických stran a tato listina by se zároveň neoznačila jako koaliční nebo neuvedla všechny její členy.⁹⁷

⁹⁰ Ustanovení § 31 odst. 1 z. v. p.

⁹¹ Ustanovení § 28 odst. 2 z. s. v.

⁹² DUVERGER, Maurice. *Politické strany*; GOLDER, Sona Nadenichek. *Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies*.

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 1996, sp. zn. I. ÚS 127/96.

⁹⁴ Čl. 21 odst. 4 I. z. p. s.

⁹⁵ Čl. 20 odst. 2 I. z. p. s.

⁹⁶ Ustanovení §12 odst. 1 písm. b) z. v. p., § 20 z. s. v.

⁹⁷ Navrhovaná změna ve spojení s § 33 odst. 1–3 z. v. p., § 33 odst. 1–3 z. s. v.

Úřad by zároveň odmítl registrovat kandidátní listinu jedné politické strany, pokud by tato strana byla označena jako člen koalice na koaliční kandidátní listině registrované v jiném volebním kraji.⁹⁸ Stejně tak by úřad odmítl registrovat koaliční kandidátní listinu, pokud by některý z označených členů koalice již měl registrovanou samostatnou kandidátní listinu v jiném volebním kraji či by figuroval jako člen koalice v jiném složení na koaliční kandidátní listině registrované v jiném volebním kraji.⁹⁹ Proti rozhodnutí o odmítnutí registrace kandidátní listiny by samozřejmě bylo nadále možné se bránit před správními soudy.¹⁰⁰

Tyto důsledky znamenají, že je členovi politické strany zcela znemožněno kandidovat za jinou politickou stranu, ledaže by strana, jejímž je členem, se stranou, za níž hodlá kandidovat, podaly koaliční kandidátní listinu. Stejně tak je politické straně bráněno zapsat na svou kandidátní listinu členy jiné strany či své členy nechat zapsat na kandidátní listinu jiné strany, aniž by společně s touto druhou stranou podaly koaliční kandidátní listinu. Tímto by mělo dojít k eliminaci prvního i druhého modelu (viz výše) obcházení právní úpravy předvolebních koalic. V obou modelech tak nakonec politickým stranám nezbude nic jiného než kandidovat *de iure* ve formě předvolební koalice, čímž na ně budou aplikovatelná aditivní uzavírací klauzule, jakož i pravidla pro přidělování a rozdělování státních příspěvků.

Aby výše uvedený systém fungoval, je nicméně potřeba vytvořit funkční a průběžně (v reálném čase) aktualizovanou databázi registrovaných kandidátních listin společnou pro všechny volební kraje (v případě, že pravomoc registrovat kandidátní listiny bude ponechána krajským úřadům)¹⁰¹ či v případě problémů centralizovat tu pravomoc do rukou Ministerstva vnitra.¹⁰²

Dále je velmi důležité zdůraznit, že nic z výše řečeného nebrání, aby na kandidátních listinách jediné politické strany i koaličních kandidátních listinách kandidovaly občané bez politické příslušnosti.¹⁰³ Podmínit kandidaturu do Poslanecké sněmovny členstvím v politické straně považujeme za neproporcionální zásah do svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva.¹⁰⁴ Zároveň platí, že členství v politických stranách je možné svobodně měnit.¹⁰⁵ Dojde-li člen jedné politické strany k rozhodnutí, že chce kandidovat za stranu jinou, aniž by tyto dvě politické strany chtěly uzavřít předvolební koalici, může své členství ukončit a vstoupit do strany za níž chce kandidovat, či se nechat na její kandidátní listině uvést jako kandidát bez politické příslušnosti.

Tím se však bohužel znovuotevírá určitý prostor pro obcházení právní úpravy předvolebních koalic. Je totiž hypoteticky myslitelné, aby osoby, které chtějí využít první či druhý model obcházení před registrací kandidátních listin, vystoupily ze své politické strany, nechaly se zapsat na kandidátní listinu jako osoby bez politické příslušnosti a následně po volbách do svých původních stran opět vstoupily. Tento model obcházení tak stále umožňuje obejít uplatnění aditivní uzavírací klauzule.

⁹⁸ Navrhovaná změna ve spojení s § 31 odst. 2 z. v. p., § 28 odst. 2 z. s. v. a ve spojení s § 33 odst. 1–3 z. v. p., § 33 odst. 1–3 z. s. v.

⁹⁹ Ibidem.

¹⁰⁰ Ustanovení § 86 z. v. p., § 80 odst. 2 z. s. v., § 89 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

¹⁰¹ Ustanovení §12 odst. 1 písm. b) z. v. p., § 20 z. s. v.

¹⁰² Analogicky s volbou prezidenta republiky, viz § 8 odst. 2 písm. c) zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

¹⁰³ Ustanovení § 32 odst. 1 písm. c) z. v. p., § 29 odst. 1 písm. e) z. s. v.

¹⁰⁴ Čl. 3 odst. 1 a 21 odst. 4 I. z. p. s.

¹⁰⁵ Čl. 20 odst. 2 I. z. p. s., § 1 odst. 1, § 2 odst. 3 z. s. p. s. h.

Obcházení je však v tomto případě výrazně komplikovanější než za současné právní úpravy. Vyžaduje totiž koordinované vystoupení a následné znovuvystoupení desítek až stovek členů jedné či více politických stran. Kromě organizační náročnosti je velmi pravděpodobné, že takovýto hromadný exodus členů několika politických stran nezůstane bez povšimnutí médií či politických oponentů a sekundárně také voličů. Bude pak velmi těžké obhájit, proč k takovému exodu dochází a zároveň nepřiznat, že jediným účelem je obejít smysl a účel právní regulace voleb.

Nadto, aby na kandidátních listinách mohly figurovat významné osobnosti (politici lídři), na jejichž kandidatuře je úspěch listiny mnohdy závislý a kteří bývají velmi často funkcionáři své politické strany na centrální či regionální úrovni, vyžadovalo by to nejen jejich vystoupení z politické strany, ale rovněž rezignaci na veškeré své stranické funkce. Pro danou politickou stranu by to tedy znamenalo dvojí uspořádání celostranických a regionálních sjezdů v relativně krátkém čase – poprvé, když by potřebovala navolit do příslušných funkcí nové (náhradní) funkcionáře, a podruhé, když by tito noví (náhradní) funkcionáři museli na své funkce rezignovat, aby do nich mohli být opětovně zvoleni oni političtí lídři. Pro politické lídry to pak znamená poměrně významné riziko ztráty kontroly a klíčových politických pozic ve své vlastní politické straně, jakož i riziko, že tato kontrola a tyto politické pozice nemusí být bez problémů a hladce obnoveny.

Jsmes přesvědčeni, že nastíněné komplikace jsou dostatečným odrazujícím prvkem, který bude motivovat politické strany a jejich členy, kteří by tuto cestu zvažovali, spíše k plnohodnotné integraci do jedné politické strany (ať už jedné z původních, což by odpovídalo řešení prvního modelu obcházení, nebo nově vytvořené, což by odpovídalo řešení druhého modelu obcházení). Tato úprava tak může být žádoucím integračním stimulem nadále posilujícím realizaci principu minimalizace fragmentace voleného orgánu a posílení akceschopnosti a stability vládní většiny v něm.

Abychom výše uvedené shrnuli, jsme přesvědčeni, že výše navržená redefinice předvolebních koalic nepřináší takřka žádné škody na straně principů právní jistoty a předvídatelnosti práva, svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva a sdružovacího práva, ani svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Na straně druhé pak zamezením či ztížením obcházení současné právní úpravy předvolebních koalic umožňuje lépe naplňovat legitimní cíle, které tato úprava sleduje, a to především akceschopnosti voleného orgánu skrze snižování jeho fragmentace, a posílení substantivní demokratické reprezentace voličů skrze posílení transparentnosti a předvídatelnosti volebního prostředí a snížení rizika, že volení reprezentanti se odchýlí od hájení zájmů, cílů a politických programů, pro které je volič volil.

Závěr

Závěrem pouze opakujeme, že pokud se shodneme na tom, že umožnit existenci předvolebních koalic za současného omezení jejich fungování systémem pravidel, které mají za cíl minimalizovat riziko fragmentace voleného orgánu, omezení akceschopnosti a stability většinové vlády a snížení úrovně substantivní demokratické reprezentace voličů, je žádoucím, legitimním, ústavně konformním a proporcionálním rozhodnutím v mezích diskrece zákonodárce, není důvod se neshodnout rovněž na tom, že by právní úprava sledující tyto cíle měla být nastavena takovým způsobem, aby ji nebylo možné obcházet, jako se tomu dělo doposud a zjevně bude dít i v nadcházejících volbách v roce 2025.

Jinými slovy není důvod nepřijmout v tomto článku prezentovaný návrh na úpravu legální definice předvolebních koalic, který nově definuje koaliční kandidátní listinu jako tu, *na níž kandidují členové více než jedné politické strany nebo politického hnutí*, s tím, že *taková kandidátní listina musí být jako koaliční označena a musí být uvedeno, kdo je členem koalice a jaký je její název*. Tato změna ono obcházení buďto úplně znemožní, nebo přinejmenším významně zkomplikuje, aniž by zároveň jakkoli negativně zasáhla do principů právní jistoty, předvídatelnosti práva, svobody a rovnosti výkonu pasivního volebního práva nebo svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti. Jsme přesvědčeni, že realizací námi navrhované změny se celková míra naplnění všech dotčených a vzájemně kolidujících principů vztahujících se k otázce předvolebních koalic v porovnání se současným stavem v souladu s principem praktické konkordance¹⁰⁶ zvýší a jedná se tedy o (z ústavního hlediska) žádoucí změnu volební legislativy.

¹⁰⁶ HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: CF Müller, 1999, s. 28–29.

Dohoda o vině a trestu ve světle účelu a základních zásad trestního řízení

Andrea Beranová*

Abstrakt: Autorka kritizuje institut dohody o vině a trestu, který je nejmladší a nejvýraznější formou odklonu v trestním řízení. V první části článku analyzuje koncept dohody o vině a trestu ve Spojených státech amerických, jakož i důvody, které přispěly k tomu, že dohoda o vině a trestu prakticky nahradila klasické soudní řízení. Ve druhé části článku se věnuje kolizi dohody o vině a trestu se základními zásadami trestního řízení, zejména se zásadou materiální pravdy. De lege ferenda doporučuje neupravovat dohodu o vině a trestu v připravované rekodifikaci trestního práva procesního.

Klíčová slova: dohoda o vině a trestu, zásada materiální pravdy, zásada vyhledávací, zásada veřejnosti, zásada zajištění práv poškozeného

Úvodem

Dohoda o vině a trestu je nejmladší a svým charakterem nejvýraznější forma odklonu v trestním řízení. Do českého právního řádu byla zavedena relativně nedávno v roce 2012, přičemž se možnosti jejího uplatnění výrazným způsobem rozšířily v roce 2020, když došlo k rozšíření její aplikace na zvlášť závažné zločiny. Podstata dohody o vině a trestu spočívá v jakési formě výměnného obchodu, který mezi sebou uzavírají státní zástupce a obviněný, přičemž soudce tuto dohodu schvaluje. Výměnný obchod ze své podstaty znamená, že jedna i druhá strana musí mít co nabídnout. To, co může „nabídnout“ obviněný, je, že prohlásí, že spáchal skutek, což nepochybně urychlí, zjednoduší a zlevní trestní řízení. „Protiplnění“, které může nabídnout státní zástupce, se v konečném důsledku musí projevit v druhu a výši trestu. O tom, jak v praxi funguje tento výměnný obchod, svědčí případ, který byl zveřejněn v médiích v roce 2023.¹ Skutkově šlo o pohlavní zneužití a znásilnění šesti chlapců ve věku 10 až 14 let. V jednom z šesti případů se tak dělo na letním táboře, kde pachatel působil jako vedoucí. Za sexuální zneužití šesti nezletilých Krajský soud v Brně uložil pachateli tříletý trest s podmíněným odkladem na pět let. Důvod, proč byla tato kauza přetřásána v médiích, spočívá právě v kritice „využití“ dohody o vině a trestu k uložení mírného trestu.

Aby ke snížení trestu došlo, jsou však myslitelné a ve Spojených státech amerických i prakticky realizované tři možné cesty. Přímalá cesta spočívá v tom, že je úplně a dostatečně zjištěn skutkový stav a s ohledem na doznání obviněného je uložen mírnější trest. Dále je také možné „vyjednávat“ o spáchaném skutku, tj. vyjednávat například o tom, kolik útoků bylo spácháno. Kromě toho je ale možné smlouvat též o skutkových okolnostech, které mají vliv na výši trestu. To vyvolává otázku, zda zejména poslední dvě uvedené

* JUDr. Andrea Beranová, Ph.D., odborná asistentka, katedra trestního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Příspěvek je publikačním výstupem v rámci programu *Cooperatio* na Univerzitě Karlově, vědní oblasti Law.

¹ Dostupné z: <https://echo24.cz/a/HGvq9/zpravy-domaci-za-znasilneni-sesti-chlapcu-dostal-taborovy-vedouci-podminku-rozsudek-pobouril-politiky>.

formy dohody nejsou v přímém rozporu s dosavadním chápáním trestního řízení tak, jak jej známe v našem právním řádu. Lze si proto položit otázku, zda platný trestní řád umožňuje, aby státní zástupce a obviněný smlouvali o tom, jaký skutek byl spáchán a do jaké míry je takový postup v souladu se základními zásadami českého trestního řízení. Konkrétně se budu zabývat tím, zda je dohoda o vině a trestu v souladu se zásadou materiální pravdy, se zásadami dokazování, zásadou veřejnosti a zejména též se zásadou zajištění práv poškozeného. Vzhledem k tomu, že dohoda o vině a trestu je tzv. právním transplantátem, který nemá v našem právním řádu žádnou tradici, je třeba pochopit kontext a důvody, které jsou příčinou toho, proč dohoda o vině a trestu existuje v zemích *common law*, respektive v zemi, která je její kolébkou, tj. ve Spojených státech amerických. V této souvislosti si proto nejprve položím otázku, na jakých zásadách je postaveno ukládání trestů ve Spojených státech amerických, jakým způsobem je dokazována vina a v čem spočívají základní odlišnosti ve východiscích české právní úpravy a zahraniční právní úpravy.

1. Pohled do zahraničí

Ve Spojených státech amerických končí dohodou o vině a trestu před federálním soudem více než 95 % trestních kauz a před státními soudy tvoří dohoda o vině a trestu přibližně stejné procento usvědčení.² V Anglii a Walesu se prostřednictvím uznání viny vyřizuje 77 % trestních kauz projednávaných před magistrátními soudy a 71 % trestních věcí před korunními soudy.³ Shora uvedená čísla vedou k zamyšlení, co způsobilo, že dohodovací řízení prakticky nahradilo klasické soudní řízení. Při bližším zkoumání právní úpravy zjistíme, že rozmach dohody o vině a trestu v zemích *common law* je důsledkem odlišné koncepce trestního procesu, který je pojímán jako „*souboj dvou stran s protichůdným zájmem, kde o vině rozhoduje porota a kde soud je pouze garantem zákonnosti*“.⁴ Pokud jde o rozhodnutí o vině či nevině obžalovaného, po dokazování provedeném v hlavním líčení je úkolem soudu sdělit porotě, jaké je právo a jak jej aplikovat na skutkové okolnosti, o kterých musí porota rozhodnout, a připomenout jí stěžejní důkazy o těchto okolnostech. V právních otázkách je porota vázána instrukcemi soudu. Co se týká skutkových otázek, rozhodují pouze členové poroty. Je na porotě, aby rozhodla, které důkazy akceptuje a jaké důkazy odmítne nebo kterými si není jista.⁵ V právních rádech, v nichž o vině či nevině obžalovaného (a v některých jurisdikcích i o ukládání trestu⁶) rozhoduje výlučně laický aparát, je pro státního zástupce výhodnější uzavřít dohodu o vině a trestu, a mít tak jistotu odsouzení obžalovaného, než aby riskoval zproštění viny obžalovaného porotou. Navíc mnoho trestních kauz obsahuje nejednoznačné právní prvky, jako úmysl

² BROWN, D. K. Judicial Power to Regulate Plea Bargaining. *William & Mary LawReview*. 2016, No. 4, s. 1228.

³ Crown Prosecution Service Annual Report and Accounts 2022–2023. Dostupné z: <https://www.cps.gov.uk/sites/default/files/documents/publications/CPS-ARA-2022-23.pdf>, s. 47 a 49.

⁴ KRISTKOVÁ, A. Adverzární, inkviziční a smíšený trestní proces – koncepce a širší souvislosti. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, č. 3, s. 373.

⁵ HALL, D. E. *Criminal Law and Procedure*. Sixth Edition. New York: DELMAR, 2012, s. 536; WELCH, P., H. *Criminal Litigation And Sentencing*. Sixth Edition. London: Cavendish Publishing, 2004, s. 419.

⁶ HALL, D. E. *Criminal Law and Procedure*, s. 518; srov. např. článek 37.07. trestního řádu Texasu. Dostupné z: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/SDocs/CODEOFCRIMINALPROCEDURE.pdf>.

a nedbalost, které může být pro státního zástupce obtížné prokázat u soudu. K tomuto problému je třeba přidat okolnost, že ve Spojených státech je dokazování v trestním řízení ovládáno poměrně přísnými pravidly, která mohou vyloučit některé důkazy. Pro ilustraci lze uvést doktrínu nepřipustnosti nezákonně získaných důkazů, která je v americkém trestním procesu založena na Čtvrtém dodatku k ústavě. Podle této doktríny důkazy, které jsou získány protiústavní prohlídkou nebo zajištěním, jsou u soudu nepřipustné. Pokud se doktrína aplikuje, vylučovací pravidlo brání, aby byl jako důkaz připuštěn jakýkoli předmět, přiznání nebo věc, kterou policie získala protiústavním způsobem. Judikatura došla k závěru, že účelem čtvrtého dodatku je omezit aktivity suverénní autority a neomezovat nikoho jiného než vládní orgány.⁷ Získá-li soukromá osoba nezákonně důkaz a poté jej předá policii, může být připuštěn. Osoba najatá nebo oprávněná pomáhat policii je považována za zástupce vlády, a proto se na její jednání vztahuje vylučovací pravidlo.⁸ Vylučovací pravidlo se aplikuje na primární důkazy, tedy důkazy, které jsou přímým výsledkem nezákonné prohlídky nebo zajištění. Je možné, že takové primární důkazy mohou vést policii k dalším důkazům. Předpokládejme, že policisté dostali z bankovního lupiče přiznání. V tomto přiznání obžalovaný řekne policii, kde ukryl odcizené peníze. Přiznání je primárním důkazem a podle vylučovacího pravidla je nepřipustné. Peníze (poté, co je získá policie) jsou sekundárním nebo odvozeným důkazem. Takový důkaz je známý jako ovoce z otráveného stromu a je také nepřipustný. Obecně platí, že důkazy, které jsou „poskvřněny“ předchozím nezákonným jednáním, jsou nepřipustné. Pravidlo nečiní všechny důkazy později získané orgány činnými v trestním řízení nepřipustnými. V některých případech mohou být důkazy přípustné, protože příčinná souvislost mezi nezákonně zajištěnými důkazy a následně získanými důkazy je marginální.⁹ Rozsah výjimek z vylučovacího pravidla (a ovoce z otráveného stromu) se od doby jeho existence stále rozšiřoval, nicméně dosud převažují přístupy směřující k omezení nikoliv nahrazení doktríny.¹⁰ Naproti tomu český trestní řád až na výjimky (např. § 89 odst. 3) neobsahuje výslovné obecné ustanovení, které by stanovilo procesní důsledky porušení předpisů o dokazování v trestním řízení, pokud jde o použitelnost důkazu.¹¹ V případě jiných porušení procesních ustanovení o dokazování se kolize zásady zákonnosti a zásady materiální pravdy řeší prostřednictvím zásady volného hodnocení důkazů. Nezákonnost důkazu nemá vždy stejný účinek. Nezákonný důkaz je buď absolutně či relativně neúčinný, anebo je účinný, protože vada, ke které došlo, není podstatná.¹² Použitelnost důkazu je nutno hodnotit vždy s ohledem na konkrétní okolnosti posuzovaného případu. Zásada volného hodnocení důkazů se uplatní též ve vztahu k hodnocení zákonnosti a použitelnosti důkazů získaných nebo odvozených z nezákonně zajištěných důkazů.

Při výpočtu nabídky o vině státní zástupce zvažuje možnost odsouzení, včetně jeho schopnosti vyhrát slyšení v přípravném řízení, které může vyloučit některé důkazy. To je také důvod, proč se ve Spojených státech uplatňuje poněkud jiný koncept dohodovacího

⁷ NETT, A. *Plody z otráveného stromu*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1997, s. 16.

⁸ HALL, D. E. *Criminal Law and Procedure*, s. 347.

⁹ HALL, D. E. *Criminal Law and Procedure*, s. 349.

¹⁰ NETT, A. *Plody z otráveného stromu*, s. 22.

¹¹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Leges, 2023, s. 419.

¹² NETT, A. *Plody z otráveného stromu*, s. 42.

řízení. Na federální úrovni je dohoda o vině a trestu upravena v pravidle 11 federálních pravidel trestního řízení.¹³ Obdobný koncept dohody o vině a trestu, který vedle přiznání viny připouští (se souhlasem soudu) *nolo contendere*,¹⁴ nalézáme např. ve státu Florida,¹⁵ nicméně právní úprava dohody o vině a trestu na úrovni států se může i značně lišit.¹⁶ Z pravidla 11 federálních pravidel trestního řízení se podává, že se uplatňují pouze dva typy dohod, a sice dohoda o obvinění a dohoda o trestu. Literatura však uvádí, že se neoficiálně uplatňuje ještě třetí typ dohody, a to dohoda o skutkových okolnostech.¹⁷ V praxi tedy dohoda o vině a trestu (*Plea Agreement*) zahrnuje celkem tři oblasti vyjednávání, přičemž v konkrétním případě se může uplatnit jeden typ dohody nebo se mohou jednotlivé oblasti vyjednávání kombinovat. Zatímco v dohodě o trestu (*Sentence Bargaining*) obviněný uznává vinu výměnou za mírnější trest, dohoda o obvinění (*Charge Bargaining*) záleží v nestíhání závažnějšího trestného činu nebo upuštění od některých bodů obžaloby výměnou za uznání viny ve vztahu k méně závažnému trestnému činu nebo zbývajícím bodům obžaloby. Podstatou třetího typu dohody (*Fact Bargaining*) je doznání obviněného výměnou za dohodu se státním zástupcem o nezmnění určitých skutečností před soudem, které mají vliv na výši trestu. Typicky se bude jednat o zamlčení skutečného rozsahu škody, počtu obětí, množství distribuovaných drog, či použití zbraně při útoku.¹⁸ O co se konkrétně jedná, lze demonstrovat na příkladech z praxe. V kauze *People v. Stringham*¹⁹ se státní zástupce s obviněným dohodl, že obviněný uzná vinu za únos a zabití poškozeného výměnou za upuštění od stíhání obviněného za vraždu a související trestné činy (napadení, zbavení osobní svobody). V jiné trestní věci²⁰ byla podána obžaloba

¹³ Podle pravidla 11 písm. c) odst. 1 federálních pravidel trestního řízení, pokud obžalovaný přizná vinu nebo *nolo contendere* k žalovanému trestnému činu nebo k méně závažnému nebo souvisejícímu trestnému činu, dohoda o vině a trestu může specifikovat, že státní zástupce:

A) nevznese další obvinění nebo upustí od ostatních obvinění;

B) doporučí, nebo souhlasí s tím, že nebude odporovat žádosti obžalovaného, že konkrétní trest nebo trestní sazba je přiměřená nebo že konkrétní ustanovení pravidel pro ukládání trestů, programového prohlášení, nebo polehčující nebo přitěžující okolnost se bude nebo nebude aplikovat (takové doporučení nebo žádost soud nezavazuje).

C) souhlasí, že konkrétní trest nebo trestní sazba je přiměřená nebo že konkrétní ustanovení pravidel pro ukládání trestů, programového prohlášení, nebo polehčující nebo přitěžující okolnost se bude nebo nebude aplikovat (takové doporučení nebo žádost zavazuje soud, jestliže schválí dohodu o vině a trestu). Dostupné z: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18a-node35-node54-rule11&num=0&edition=prelim>.

¹⁴ Obžalovaný nepřipouští obvinění ani nepopírá a nemá v úmyslu se bránit. *Nolo contendere* má stejné důsledky jako uznání viny v tom směru, že obžalovaný je odsouzen a potrestán. V mnoha státech výhoda *nolo contendere* spočívá v tom, že takové prohlášení obžalovaného nemůže být použito jako důkaz odpovědnosti v souvisejícím civilním řízení, v němž se projednává nárok na náhradu škody poškozeného.

¹⁵ Srov. pravidlo 3.170. a 3.171. pravidel trestního řízení Floridy. Dostupné z: <https://floridarules.net/rule-3-171-plea-discussions-and-agreements/>.

¹⁶ Pokud jde o prohlášení *nolo contendere*, tak např. v Kalifornii se obžalovaný tímto prohlášením nevyhne uznání viny v souvisejícím civilním řízení. Kalifornská pravidla umožňují civilnímu žalobci předložit důkaz z prohlášení *nolo contendere*, pokud jde o trestný čin, který by mohl být potrestán jako zločin. Srov. § 1300 California Evidence Code. Dostupné z: https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=EVID&division=10.&title=&part=&chapter=2.&article=10.

¹⁷ GUIDORIZZI, D. D. Should we Really Ban Plea Bargaining?: The Core Concerns of Plea Bargaining Critics. *Emory Law Journal*. 1998, No. 2, s. 753–784.

¹⁸ PIZZI, W. T. Fact-Bargaining: An American Phenomenon. *Federal Sentencing Reporter*. 1996, No. 6, s. 336.

¹⁹ USA. California. 1st District Court of Appeal. Rozhodnutí odvolacího soudu Kalifornie ze dne 29. 11. 1988. In: *Sbírka rozhodnutí odvolacích soudů Kalifornie*, 206 Cal.App. 3d 184 (1988).

²⁰ *United States v. Castro-Cervantes*. USA. United States Court of Appeals, 9th Circuit. Rozhodnutí odvolacího soudu ze dne 9. 8. 1990. In: *Sbírka rozhodnutí odvolacího soudu* 927 F. 2d 1079 (1990).

pro sedm bankovních loupeží, přičemž obviněný se doznal ke dvěma žalobním bodům a k dalším dvěma loupežným přepadením, ve vztahu k nimž nebylo vzneseno obvinění, výměnou za upuštění od stíhání 5 zbývajících loupeží. V návaznosti na shora uvedené typy dohod o vině a trestu a příklady z praxe ve Spojených státech se nabízí otázka, zda by tento postup byl v souladu s trestním řádem. Po mém soudu by vyjednávání o vině (*Charge Bargaining*), jakož i skutkových okolnostech (*Fact Bargaining*), bylo v rozporu s ustanovením § 175a odst. 1, 3 tr. ř. Lze proto souhlasit s Josefem Kuchtou,²¹ že naše právní úprava má ze tří shora uvedených typů *Plea Bargaining* nejbližší k prvnímu typu – *Sentence Bargaining*, i když lze nalézt i podstatné odlišnosti vyplývající z odlišného charakteru zásad, jimiž je ovládáno trestní řízení.

Při porovnání obou právních úprav nalézáme podstatné odlišnosti i v oblasti sankcionování souběhu trestných činů, které mají význam z hlediska sjednávání dohody o vině a trestu. Na rozdíl od trestního zákoníku, který vychází především ze zásady absorpční, se ve Spojených státech uplatňuje zásada kumulační. Odsuzuje-li soud pachatele za dva a více trestných činů, může uložit souběžný výkon trestů odnětí svobody (*Concurrent Sentences*) nebo tresty odnětí svobody, které budou vykonávány jeden po druhém (*Consecutive Sentences*). Prakticky to znamená, že v případě souběžného výkonu trestů odsouzený, jemuž byly uloženy dva pětileté tresty, stráví ve skutečnosti ve vězení jen pět let. Budou-li tresty po sobě jdoucí, stráví obžalovaný ve vězení celkem 10 let.²² Podle federálních²³ i státních zákonů mají soudci poměrně širokou diskreční pravomoc při rozhodování, zda pachateli uložit úhrnný nebo kumulativní trest, nicméně zákon může stanovit obligatorní uložení kumulativního trestu nebo faktory ovlivňující rozhodnutí soudu uložit spíše kumulativní trest. Tak podle ustanovení 4.425. písm. a) soudního řádu Kalifornie faktory ovlivňující rozhodnutí soudu uložit spíše po sobě jdoucí tresty než souběžné, jsou: 1) trestné činy a jejich cíle byly na sobě převážně nezávislé, 2) trestné činy zahrnovaly samostatné násilné činy nebo výhrůžky násilím, 3) trestné činy byly spáchány v různých časech nebo na různých místech, spíše než aby byly spáchány v blízké časové a místní souvislosti, která by naznačovala jediné období aberantního chování. Příkladem obligatorního uložení kumulativního trestu je ustanovení 667.6. písm. d) trestního zákoníku Kalifornie, podle kterého soud uloží kumulativní trest odnětí svobody u sexuálních trestných činů (znásilnění, sexuální útok, pohlavní zneužití), jestliže je pachatel spáchal vůči různým obětem, anebo vůči stejné oběti, ale k sexuálnímu trestnému činu dojde při různých příležitostech.²⁴ Právní úprava jednotlivých států se v podmínkách pro uplatnění kumulační nebo absorpční zásady, resp. jejich kombinace, samozřejmě liší. V důsledku aplikace kumulační zásady ve Spojených státech má státní zástupce při sjednávání

²¹ KUČHTA, J. In: ŠÁMAL, P. – MUSIL, J. – KUČHTA, J. a kol. *Trestní právo procesní*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 750.

²² HALL, D. E. *Criminal Law and Procedure*, s. 566.

²³ Podle § 3584 hlavy 18. zákoníku Spojených států, který kodifikuje trestní zákony na úrovni federace „je-li obžalovanému uloženo více trestů odnětí svobody současně nebo je-li trest odnětí svobody uložen obžalovanému, který již vykonává trest odnětí svobody, mohou tyto tresty běžet souběžně nebo po sobě. Vícenásobné tresty odnětí svobody uložené ve stejnou dobu běží souběžně, pokud soud nenařídí nebo zákon nestanoví, aby tyto tresty běžely po sobě. Vícenásobné tresty odnětí svobody uložené v různých časech běží po sobě, pokud soud nenařídí, aby tresty běžely souběžně“. Dostupné z: <https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section3584&num=0&edition=prelim>.

²⁴ Srov. ust. 667.6. písm. d) trestního zákoníku Kalifornie. Dostupné z: https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=PEN&division=&title=16&part=1&chapter=&article=.

dohody o vině a trestu flexibilnější postavení v tom směru, že nevyšetření všech skutků neznamená vzdání se nároku na spravedlivé potrestání obviněného. I při upuštění od stíhání některých trestných činů (*Charge Bargaining*) lze při uplatnění kumulační zásady dosáhnout uložení přiměřeného trestu, což by podle české právní úpravy založené na absorpční zásadě nebylo možné. Vráťme-li se k českému příkladu pohlavního zneužití a znásilnění šesti nezletilých dětí, podle právní úpravy Kalifornie může soud za sexuální delikt spáchaný na nezletilém uložit pachateli trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby 15 let. Jelikož pachatel se dopustil sexuálních trestných činů vůči různým obětem, soud by obligatorně ukládal kumulativní trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby 90 let. Kdyby pachatel uznal vinu např. ve vztahu k polovině případů znásilnění, přičemž u ostatních skutků by došlo k upuštění od trestního stíhání, je i nadále ohrožen poměrně citelným trestem, v daném případě až do výše 45 let. Kumulační zásada se projevuje při uzavření dohody o vině a trestu tak, že při vyjednávání o trestu se vychází z celkové výše kumulativního trestu, který by pachateli mohl být uložen v soudním řízení. Podle českého trestního práva by tento postup nebyl možný, neboť slevy z trestu se odečítají z úhrnného trestu. Odsuzuje-li soud pachatele za dva nebo více trestných činů, uloží úhrnný trest podle toho ustanovení, které se vztahuje na trestný čin z nich nejprísněji trestný (§ 43 odst. 1 tr. z. věta první). V daném případě bylo nejprísněji trestné znásilnění dítěte mladšího patnácti let s trestní sazbou 5 až 12 let (§ 185 odst. 3 tr. z.), které pohltilo tresty mírnější, konkrétně trest za pohlavní zneužití (§ 187 tr. z.). Z toho důvodu bylo možné při uzavření dohody o vině a trestu za použití mimořádného snížení trestu odnětí svobody (§ 58 odst. 3 tr. z.) uložit tříletý podmíněný trest.

2. Do jaké míry je dohoda o vině a trestu v souladu s účelem trestního řízení?

Hlavním a nejvlastnějším účelem trestního řízení je zajistit realizaci trestního práva hmotného. Obě odvětví sledují stejný cíl: chránit zájmy společnosti a ústavní zřízení České republiky, práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob.²⁵ Bez existence trestního práva procesního, bez možnosti, že by orgány činné v trestním řízení mohly normy hmotného práva aplikovat, by tyto normy působily spíše jen jako kodexy morálních pravidel.²⁶ Předpokladem aplikace norem hmotného práva je náležité zjištění trestných činů. V tomto smyslu účel trestního řízení vymezuje i ustanovení § 1 tr. ř. Tyto úkoly lze splnit jen při dodržování a naplňování jednotlivých základních zásad v rámci vymezeném trestním řádem.²⁷

V souvislosti s charakteristikou dohody o vině a trestu ve Spojených státech amerických odvedli záslužnou práci Jan Štěpán²⁸ a Pavel Šámal,²⁹ kteří podali přehled názorů americké teorie a praxe na výhody i nevýhody tohoto institutu. Pavel Šámal uvádí, že

²⁵ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*, s. 26.

²⁶ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo hmotné. Obecná část. Zvláštní část*. 8. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 28.

²⁷ ŠÁMAL, P. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád I. § 1–156. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 19.

²⁸ ŠTĚPÁN, J. Některé rysy trestního řízení ve Spojených státech. *Právo a zákonnost*. 1991, č. 5, s. 292 an.; ŠTĚPÁN, J. *Některé rysy trestního řízení ve Spojených státech*, s. 364 an.

²⁹ ŠÁMAL, P. *Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 325 an.

„pokud pohlížíme na trestní proces jako na spor dvou stran, je zcela v souladu s dispoziční zásadou, která takový proces ovládá, smírné vyřízení věci dohodou. [...] Přitom nelze pomínout velmi důležitý moment, že takový ‚dohodnutý‘ rozsudek je samozřejmě mnohem lépe přijímán samotným odsouzeným, který má pochopitelný pocit, že mohl vykonávat vliv na povahu odsouzení i uložený trest.“³⁰ Jelikož shora uvedený koncept dohody o vině a trestu ve Spojených státech amerických nebyl v literatuře podroben kritice, vzniká otázka, zda lze i v českém trestním řízení dohodu o vině a trestu pojímat jako obdobu smíru v občanskoprávním řízení. Podle doktríny³¹ je soudní smír přípustný tam, kde předmětem řízení jsou práva (nároky), jimiž mohou účastníci volně disponovat. Zvláštní část trestního zákoníku nepřipouští dohodu o trestní odpovědnosti. Například státní zástupce se nemůže dohodou s obviněným odchýlit od kogentních ustanovení trestního zákoníku, že se místo zločinu vraždy dopustil přečinu usmrcení z nedbalosti. Z toho důvodu se domnívám, že dohodu o vině a trestu nelze přirovnávat k smíru v občanskoprávním řízení, neboť pro uzavření „dohody o vině“ chybí hmotněprávní dispoziční autonomie. Od ustanovení upravujících ukládání trestů se rovněž nelze odchýlit. Ačkoliv zákon připouští poměrně širokou diskreční pravomoc soudu, výchozím kritériem pro ukládání trestů je společenská škodlivost trestného činu. Proto i otázka, zda lze místo vězení uložit podmíněný trest odnětí svobody, závisí na náležitém zjištění trestného činu. Jestliže v důsledku nevyšetření skutku spočívajícího ve vraždě bude uložen trest podle trestní sazby stanovené pro usmrcení z nedbalosti, je otázkou, zda jej lze považovat za „spravedlivé potrestání pachatele“. Lze se proto tázat, do jaké míry je dohoda o vině a trestu v souladu se základními zásadami trestního řízení a zda může vést ke splnění účelu trestního řízení, tak jak jej známe v současnosti.

2.1 Zásada materiální pravdy

Pravdivé zjištění všech skutečností důležitých pro rozhodnutí o předmětu řízení je nezbytným předpokladem ke splnění účelu trestního řízení.³² Zásada materiální pravdy je naznačena i v § 1 odst. 1 tr. ř. slovy „aby trestné činy byly náležitě zjištěny“.³³ Nejprve se proto budu zabývat otázkou, do jaké míry je dohoda o vině a trestu v souladu se zásadou materiální pravdy (§ 2 odst. 5 tr. ř.). Prakticky jde o to, zda byl předtím – než bude taková dohoda uzavřena – materiálně, tj. skutečně a pravdivě zjištěn skutkový stav věci; anebo postačí pouhé formální prohlášení obviněného? Tj. konkrétně, znamená to snad skutečně, že se státní zástupce nebude zabývat např. otázkou množství psychotropní látky, tedy otázkou, jestli bylo nakládáno s 1 kg nebo 10 kg heroinu, anebo zda usmrcení bylo spácháno úmyslně nebo z nedbalosti? Tyto okolnosti mají totiž zásadní význam jak pro kvalifikaci skutku, tak pro výši trestu. Otázka, kterou si kladu, zní: může být vůbec uzavřena dohoda, aniž byl úplně, tj. v souladu se zásadou materiální pravdy zjištěn spáchaný skutek? Především mi jde o to, zdali lze dohodu uzavřít i na tu část skutku, která zjištěna nebyla.

³⁰ ŠÁMAL, P. Základní zásady trestního řízení v demokratickém systému, s. 335.

³¹ WINTEROVÁ, A. a kol. Civilní právo procesní. Díl první, Řízení nalézací. 9. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 344.

³² JELÍNEK, J. a kol. Trestní právo procesní, s. 166.

³³ RŮŽEK, A. In: Tolar, J. a kol. Trestní řád. Komentář. Praha: Orbis, 1963, s. 20.

Část odborné veřejnosti (zejména advokáti), zastává názor, že dohodovací řízení zavádí systém „vyjednávané spravedlnosti“. Státní zástupce a obviněný tak mají pozice smluvních stran, které se dohadují jak o spáchaném skutku, tak o druhu trestu a jeho výši. Tím ovšem padá pojetí trestního řízení, ve kterém má stát vrchnostenské postavení a vystupuje vůči ostatním subjektům trestního řízení z pozice nadřízeného subjektu. Subjektu, který je ex officio povinen zjistit materiální pravdu. Dovedeno do důsledků to znamená, že pro uzavření dohody o vině a trestu by mohlo postačit pouhé prohlášení obviněného, že spáchal skutek. Po mém soudu by takový postup byl v rozporu s trestním řádem. Vycházím přitom z § 175a odst. 3 tr. ř., podle kterého *„podmínkou sjednání dohody o vině a trestu je prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán, pokud na základě dosud opatřených důkazů a dalších výsledků přípravného řízení nejsou důvodné pochybnosti o pravdivosti jeho prohlášení.“* Dále podle § 175a odst. 1 tr. ř. *„jestliže výsledky vyšetřování dostatečně prokazují závěr, že se skutek stal, že tento skutek je trestným činem a že jej spáchal obviněný, může státní zástupce zahájit jednání o dohodě o vině a trestu na návrh obviněného nebo i bez takového návrhu.“* Obě citovaná ustanovení jsou projevem zásady materiální pravdy v dohodovacím řízení. Dikce § 175a odst. 3 tr. ř. je oproti obecnému vyjádření zásady materiální pravdy přesnější v tom směru, že výslovně pracuje s přívlastkem „pravdivého“ prohlášení obviněného. Obsahová správnost prohlášení obviněného se vztahuje ke skutku, který je předmětem trestního řízení, a okolnosti, že skutek spáchal obviněný. Před zahájením jednání o dohodě o vině a trestu státní zástupce odpovídá za to, že výsledky vyšetřování dostatečně prokazují nejen závěr, že se skutek stal a že jej spáchal obviněný, nýbrž i závěr, že skutek je trestným činem (§ 175a odst. 1 tr. ř.). Na řešení otázky, v jakém okamžiku lze zahájit jednání o dohodě o vině a trestu, se názory liší. Podle metodiky Nejvyššího státního zastupitelství k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině a trestu *„dohodu o vině a trestu lze fakticky sjednat již bezprostředně po zahájení trestního stíhání.“*³⁴ Podle Jiřího Říhy³⁵ je podmínkou pro zahájení jednání o dohodě o vině a trestu provedení vyšetřování v takovém rozsahu, aby bylo možno na základě jeho výsledků učinit kvalifikovaný závěr, že jsou shora uvedené tři skutečnosti prokázány. S posledně uvedeným názorem souhlasím. Domnívám se, že postup prezentovaný v Metodice NSZ nelze aplikovat na všechny formy přípravného řízení. Tento postup přichází v úvahu ve zkráceném přípravném řízení, neboť u méně závažných trestných činů lze dohodu o vině a trestu sjednat již ve fázi prověřování (§ 179b odst. 5 tr. ř.), před zahájením trestního stíhání (§ 314b odst. 1 tr. ř.). Ve standardním přípravném řízení je zahájení jednání o dohodě o vině a trestu podmíněno tím, že bylo provedeno vyšetřování (§ 161 a násl. tr. ř.). Jak již bylo uvedeno, další podmínkou pro jednání o dohodě o vině a trestu je, že výsledky vyšetřování musí dostatečně prokazovat závěr, že skutek je trestným činem. Za skutek v trestním řízení, pro nějž se vede trestní stíhání obviněného, se považuje určitá událost ve vnějším světě záležející v jednání člověka, jež může mít znaky jednoho trestného činu, dvou i více trestných činů (v jednočinném souběhu), anebo nemusí vykazovat znaky žádného trestného činu.³⁶ Názory na řešení otázky, v jaké míře mají být prokázány jednotlivé znaky trestného činu, se rozcházejí. Podle prvního názoru může

³⁴ Metodika k postupu státních zástupců při sjednávání dohod o vině ze dne 27. ledna 2023 (sp. zn. 1 SL 111/2022), s. 10.

³⁵ ŘÍHA, J. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád II. § 157–314s. Komentář*. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2272.

³⁶ FENYK, J. – CÍSAŘOVÁ, D. – GRÍVNA, T. a kol. *Trestní právo procesní*. 8. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 514.

v praxi nastat situace, že státní zástupce se akceptací návrhu obviněného zbaví povinnosti usilovat o objasnění přísnější právní kvalifikace. „Konkrétně si lze takový případ představit např. v situaci, kdy je obviněný stíhán za to, že svým útokem způsobil jiné osobě těžkou újmu na zdraví – dozná však pouze úmysl způsobit poškozenému pouhé ublížení na zdraví, tedy doznává trestný čin podle § 146 odst. 1, 3 tr. zák. (s trestní sazbou od dvou do osmi let odnětí svobody). Státní zástupce návrh následně akceptuje, neboť uzavření této dohody jej zbaví povinnosti usilovat o objasnění té možnosti, že obviněný způsobil těžkou újmu úmyslně, což by mohlo mít za následek posouzení činu podle § 145 odst. 1 tr. zák. (trestní sazba tři až deset let). Obě strany, obhajoba i státní zástupce, mohou být spokojeny – na jedné straně došlo k odvrácení závažnější právní kvalifikace, na straně druhé došlo k úspoře času a úsilí.“³⁷ Druhý názor uvádí, že pro sjednání dohody o vině a trestu musí být zjištěny v potřebném rozsahu „veškeré skutečnosti naplňující znaky trestného činu, především též znaky subjektivní stránky skutkové podstaty trestného činu. Musí být zjišťováno zavinění k jednotlivým znakům trestného činu, a to i k okolnostem zvláště přitěžujícím. Je-li znakem trestného činu pohnutka, musí být dostatečně prokázána i ona.“³⁸ Domnívám se, že je třeba dát za pravdu druhému z uvedených názorů. Jestliže výsledky vyšetřování mají dostatečně prokazovat závěr, zda skutek naplňuje znaky jednoho trestného činu nebo bylo skutkem spácháno více trestných činů (jednočinný souběh), potom je nezbytné, aby byly dostatečně prokázány všechny znaky trestného činu, mimo jiné druh a forma zavinění, okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby, aj. Státní zástupce by neměl uzavřít dohodu o vině a trestu tehdy, když to navrhuje obviněný, ale jen když nemá pochybnosti o skutečnostech důležitých pro právní posouzení skutku. V případě důvodných pochybností, které již není možno rozptýlit vyhledáváním a zajištěním dalších důkazů, by státní zástupce měl podat obžalobu. Jestliže totiž zákon požaduje, aby prohlášení obviněného bylo „pravdivé“, jakož i dostatečně prokázané ve smyslu § 175a odst. 1 tr. ř., musí být založeno na objektivním základě, na opatřených důkazech (§ 175a odst. 3 tr. ř.), a nestačí tedy pouhé subjektivní přesvědčení státního zástupce, o pravdivosti takového prohlášení. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o rozhodnutí nezákonné, které je v rozporu s principy právního státu. Stejně tak není přípustné, aby se státní zástupce v určité fázi trestního řízení vedeného např. pro drogovou kriminalitu rozhodl nepokračovat ve vyšetřování, které by možná odhalilo větší rozsah této trestné činnosti (příp. dalších trestných činů spáchaných v souběhu). Pro úplnost lze dodat, že jestliže státní zástupce nesmí rezignovat na zjišťování skutečností, které naplňují znaky trestného činu, tím spíše je vyloučena dohoda, která se uplatňuje ve Spojených státech, tj. aby ve chvíli, kdy státní zástupce zjistí, že obviněný spáchal vraždu, byl podán návrh na schválení dohody o vině a trestu pro přečin nedbalostního usmrcení.

Tím, že bychom akceptovali „smluvní charakter“ dohodovacího řízení, připomínající „arabské tržiště“, staly by se obsoletními např. ustanovení o totožnosti skutku a z něho vyplývající zásada *ne bis in idem*. Např. nevyšetření závažnějšího trestného činu nebo všech trestných činů spáchaných v jednočinném souběhu by vedlo k definitivní ztrátě možnosti trestního stíhání s výjimkou obnovy řízení. V rovině trestního práva hmotného pak otázky právní kvalifikace skutku, problematiky jednočinného a vícečinného souběhu,

³⁷ ŠČERBA, F. a kol. *Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice*. Praha: Leges, 2012, s. 49.

³⁸ ŘÍHA, J. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád II. § 157–314s. Komentář*, s. 2272.

ukládání trestů a ochranných opatření. V návaznosti na shora uvedený příklad trestných činů proti zdraví by neúplné zjištění skutkového stavu mohlo vést také k nesprávným závěrům o tom, zda jde o dokonané ublížení na zdraví podle § 146 odst. 1 tr. z. (s trestní sazbou 6 měsíců až tři léta) nebo pokus těžkého ublížení na zdraví podle § 21 odst. 1 a § 145 odst. 1 tr. z. (s trestní sazbou tři léta až deset let). V případě souběhu trestných činů by se nevyšetřením nejzávažnějšího trestného činu stala obsoletními ustanovení o úhrnném nebo souhrnném trestu, který se ukládá podle ustanovení, které se vztahuje na trestný čin nejprísněji trestný (§ 43 odst. 1, 2 tr. z.). Vráťme-li se k příkladu sexuálního zneužívání dětí, potom nevyšetření skutkových okolností, které by místo pohlavního zneužití (§ 187 odst. 1, 2 tr. z.) odůvodňovaly posouzení skutku jako znásilnění, by vyloučilo uložení sankce podle přísnější trestní sazby (§ 185 odst. 3 tr. z.).

I při pečlivé práci orgánů činných v trestním řízení úskalí dohody o vině a trestu spočívá v tom, že státní zástupce závěr, že se skutek stal, že tento skutek je trestným činem a že jej spáchal obviněný, činí na základě důkazů opatřených v přípravném řízení, tj. v prvním stadiu trestního řízení. Přípravné řízení má ve vztahu k řízení před soudem předběžný charakter a těžiště dokazování je v hlavním líčení.³⁹ Bezpečné a úplné zjištění skutkového stavu je možné pouze v hlavním líčení, v němž se mohou plně uplatnit zásady dokazování, a rozhodnutí o vině či nevině obžalovaného je přezkoumatelné v opravném řízení. Podle § 314r odst. 2 tr. ř. soud dohodu o vině a trestu neschválí, je-li nesprávná nebo nepřiměřená z hlediska souladu se zjištěným skutkovým stavem nebo z hlediska druhu a výše navrženého trestu, případně ochranného opatření. V souvislosti s příkladem rezignace státního zástupce na objasnění formy zavinění u těžké újmy na zdraví Filip Ščerba uvádí, že „*právě v podobných situacích musí být důslednost soudů tou hlavní zárukou, že se dohoda o vině a trestu nestane institutem zneužívaným státními zástupci (ale třeba i obhájci) k usnadnění jejich práce. Pokud pochybnosti o podstatné součásti skutkového stavu (které mohou mít vliv na právní kvalifikaci skutku) jsou důsledkem nedostatečné práce orgánů činných v přípravném řízení, soud předloženou dohodu o vině a trestu nesmí schválit*“.⁴⁰ Autor také připomíná, že trestní řád nijak neřeší otázku, zda soud může sjednanou dohodu o vině trestu neschválit, pokud bude z okolností zřejmé, že skutkový stav byl zjištěn neúplně, a dochází k závěru, že by bylo velice prospěšné, kdyby zákon trestním soudům výslovně umožnil, resp. uložil neschválit dohodu o vině a trestu i v případech, kdy relevantní skutkové okolnosti nebyly dostatečně objasněny, popř. nebyly objasněny vůbec.⁴¹ Domnívám se, že v případě zásadních nedostatků ve skutkových zjištěních může soud odmítnout schválení dohody o vině a trestu podle čl. 40 odst. 1 l. z. p. s. Kdybychom totiž připustili, že soud nemá možnost neschválit dohodu o vině a trestu, o vině a trestu by fakticky rozhodoval státní zástupce. Podle mého názoru problém soudní ingerence spočívá zejména v tom, že soud neprovádí dokazování (§ 314q odst. 5 tr. ř.). Z toho důvodu lze očekávat určitou pasivitu soudce při zasahování do dohod o vině a trestu. Prakticky to může např. znamenat, že obviněný bude odsouzen za jiný trestný čin, než kterého se dopustil. Stejně tak nelze vyloučit ani odsouzení nevinného.

³⁹ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*, s. 625.

⁴⁰ ŠČERBA, F. a kol. *Dohoda o vině a trestu a další prostředky racionalizace trestní justice*, s. 49.

⁴¹ ŠČERBA, F. Budoucnost dohody o vině a trestu. In: KALVODOVÁ, V. – FRYŠTÁK, M. – PROVAZNÍK, J. (eds.). *Trestní právo /stále/ v pohybu: pocta Vladimíru Kratochvíli*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 462–463. Citováno z: BOHUSLAV, L. *Dohoda o vině a trestu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 152.

V zájmu snížení rizika justičních omylů by státní zástupce měl uzavírat dohodu o vině a trestu s obviněným pouze tehdy, jestliže je skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností a vede k jednoznačnému závěru o tom, jaký skutek se stal, kdo jej spáchal a jaký trestný čin je v tomto skutku spatřován, včetně všech znaků, které odůvodňují určitou trestní sazbu. Např. je-li ze záznamů z kamerových systémů patrné, že obviněný si v samoobsluze ukryl zboží do batohu, a následně prošel pokladní zónou bez zaplacení, přičemž poznatky z kamerového záznamu korespondují s výpověďmi svědků, jakož i protokolem o zadržení podezřelého bezprostředně po činu, potom je splněna podmínka, že výsledky vyšetřování dostatečně prokazují závěr, že skutek se stal, že tento skutek je krádeží a že ji spáchal obviněný. Jestliže za dané situace obviněný prohlásí, že spáchal skutek, pro který je stíhán, je splněna podmínka, že na základě dosud opatřených důkazů a dalších výsledků přípravného řízení o pravdivosti jeho prohlášení obviněného nejsou důvodné pochybnosti.

2.2 Zásady dokazování

Zásada materiální pravdy je úzce spjata se zásadou presumpce nevinny, zásadou vyhledávací, zásadou volného hodnocení důkazů, jakož i zásadou bezprostřednosti a ústnosti, které zajišťují její splnění.

Zásada presumpce nevinny je formulována v ustanovení § 2 odst. 2 tr. ř., podle něhož dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. V ustanovení § 2 odst. 8 tr. ř., v němž je vyjádřena zásada obžalovací, je dohoda o vině a trestu definována jako „prohlášení viny a přijetí trestu“. Stejně tak v případě neúspěchu dohody o vině a trestu trestní řád stanoví, že k „prohlášení viny“ obviněného se nepřihlíží (§ 175a odst. 7 tr. ř., § 206b odst. 4 tr. ř., § 314s tr. ř.). Nicméně dohoda o vině a trestu nepožaduje přiznání „viny“, ale pouze „prohlášení obviněného, že spáchal skutek“ (§ 175a odst. 3, odst. 6 písm. e) tr. ř., § 314q odst. 3 písm. b) tr. ř.). Z porovnání shora citovaných ustanovení trestního řádu plyne, že zákonodárce používá nejednotnou terminologii, neboť dohodu o vině a trestu upravuje jednou jako „prohlášení obviněného, že spáchal skutek“, jindy zase jako „prohlášení viny“. Obě formulace jsou přitom obsahově odlišné, neboť „prohlášení viny“ je oproti „prohlášení obviněného, že spáchal skutek“ širší v tom směru, že obviněný vyjadřuje souhlas i s právní kvalifikací skutku. S názorem,⁴² že právní mocí odsuzujícího rozsudku, kterým soud schválil dohodu o vině a trestu, končí platnost presumpce nevinny, aniž by byla vina obviněným uznána, souhlasím.

Podle § 206b odst. 4 tr. ř. pokud k sjednání dohody o vině a trestu nedošlo nebo soud dohodu o vině a trestu neschválí, v dalším řízení se k sjednané dohodě o vině a trestu, včetně prohlášení viny obžalovaným učiněného pro účely jejího sjednání, nepřihlíží, ledaže obžalovaný požádá, aby takové prohlášení bylo posouzeno jako prohlášení viny podle § 206c. V návaznosti na shora popsání rozdíly mezi oběma pojmy se domnívám, že prohlášení obviněného učiněného pro účely sjednání dohody o vině a trestu nelze ztotožňovat s prohlášením viny. U posledně uvedeného obžalovaný prohlašuje, že je „*vinný spácháním skutku anebo některého ze skutků uvedených v obžalobě a že souhlasí s právní*

⁴² JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*, s. 151.

kvalifikací takového skutku uvedenou v obžalobě“ (§ 206c odst. 1 tr. ř.). Rozdíl mezi institutem prohlášením viny a dohodou o vině a trestu spočívá také v rozsahu dokazování. Jestliže soud přijme prohlášení viny, dokazování v rozsahu, v jakém obžalovaný prohlásil svou vinu, neprovádí a provádí dokazování pouze ve zbylém rozsahu. Soud dokazuje okolnosti relevantní pro výrok o trestu. Vzhledem k tomu, že soud neprovádí dokazování v rozsahu přiznané viny, představuje tato konsenzuální forma trestního řízení – obdobně jako dohoda o vině a trestu – výjimku ze zásady materiální pravdy, jakož i ze zásady vyhledávací a zásady volného hodnocení důkazů. V důsledku úzké provázanosti viny a trestu může mít výjimka z těchto zásad za následek uložení nespravedlivého trestu. V praxi se lze setkat i s přeceňováním prohlášení viny obžalovaného a ukládáním nepřiměřeně mírných trestů. O tom svědčí například rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 10. 7. 2024, sp. zn. 8 Tz 18/2024. V dané věci odsouzený prohlásil vinu ve vztahu ke skutkům spočívajícím v znásilňování nevlastní nezletilé dcery po dobu 2,5 roku, jakož i pořizování videozáznamů zachycujících tehdy nezletilou poškozenou při intimním styku s odsouzeným. K odvolání odsouzeného odvolací soud změnil nepodmíněný trest odnětí svobody v trvání tří let na trest s podmíněným odkladem výkonu, přičemž jako polehčující okolnost vzal v úvahu skutečnost, že prohlásil vinu.

Zpět k dohodě o vině a trestu. Prohlášení obviněného, že spáchal skutek, je výjimkou z pravidel, která plynou ze zásady presumpce neviny pro oblast dokazování, neboť se nevyžaduje, aby odsuzující rozsudek, kterým je dohoda o vině a trestu schválena, byl založen na důsledném dodržení faktu, že neexistují důvodné pochybnosti o skutkovém stavu, na jehož základě je vyslovena vina obviněného.⁴³ Při rozhodování orgánů činných v trestním řízení je dohoda o vině a trestu výjimkou z pravidla, že pochybnost prospívá obviněnému – pravidlo *in dubio pro reo*. Použití zásady *in dubio pro reo* přichází v úvahu jen tehdy, jestliže pochybnosti, které vznikly v trestním řízení o nějaké skutečnosti, trvají i po vykonání a zhodnocení všech dostupných důkazů.⁴⁴ V dohodovacím řízení se otázka, zda o vině obviněného nejsou důvodné pochybnosti, neposuzuje v návaznosti na provedení a zhodnocení všech dostupných důkazů, nýbrž podle „*dosud opatřených důkazů a dalších výsledků přípravného řízení*“ (§ 175a odst. 3 tr. ř.). Jelikož soud neprovádí dokazování, posuzuje tuto otázku podle skutkového stavu, na kterém se shodl obviněný se státním zástupcem.

Presumpce neviny rovněž zavazuje orgány činné v trestním řízení zdržet se všech projevů, které by mohly být vykládány jako výraz jejich přesvědčení o vině obviněného předtím, než bylo pravomocně o vině rozhodnuto.⁴⁵ Jak již bylo řečeno, v případě neúspěchu dohody o vině a trestu se k prohlášení viny učiněném obviněným nepřihlíží. Je ovšem otázkou, do jaké míry budou orgány činné v trestním řízení postupovat vůči obviněnému nestranně a nezaopatě, jestliže v trestním řízení prohlásil, že spáchal skutek, pro který je stíhán.

Z presumpce neviny plyne pravidlo, že obviněný nesmí být žádným způsobem donucován k výpovědi nebo doznání. Podle judikatury ESLP by k porušení tohoto zákazu mohlo dojít v případě hrubého nepochopení mezi trestem, který je nabízen jako součást dohody

⁴³ BOHUSLAV, L. *Dohoda o vině a trestu*, s. 89.

⁴⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu SR z 28. 1. 1971, sp. zn. 3 Tz 127/70 (R 37/1971).

⁴⁵ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*, s. 150.

o vině a trestu a trestem, který by obviněnému, který je ve skutečnosti nevinný, vyplynul ze standardního trestního řízení, nebo tehdy, kdyby dohoda o vině a trestu představovala takový nátlak, že by zcela narušila právo obviněného neobviňovat sebe samého.⁴⁶

Zásada vyhledávací, podle které orgány činné v trestním řízení jsou povinny zjišťovat právně relevantní skutečnosti a vyhledat o nich důkazy i bez návrhu stran, je konkretizační zásada oficiality v důkazním řízení. Obě zásady (zásada oficiality i zásada vyhledávací) jsou výrazem téže skutečnosti, totiž že orgány činné v trestním řízení vykonávají svou činnost v zájmu celé společnosti, nezávisle na vůli jednotlivců, ať již poškozených trestným činem, nebo jiných osob, které by mohly mít zájem na trestním stíhání obviněného.⁴⁷ Zásada vyhledávací se v nejširším rozsahu uplatňuje v přípravném řízení. V řízení před soudem trestní řád počítá se součinností a aktivitou stran při zjišťování skutkového stavu, zejména žalobce – státního zástupce. To však nezabývá soud povinností, aby sám doplnil dokazování v rozsahu potřebném pro své rozhodnutí (§ 2 odst. 5 tr. ř. *in fine*). V řízení o dohodě o vině a trestu soud rozhoduje o schválení dohody bez provádění dokazování (považuje-li to za potřebné, může vyslechnout obviněného a opatřit potřebná vysvětlení), nerealizuje tak ani zásadu vyhledávací. V dohodovacím řízení neplatí, že soud nese procesní odpovědnost za zjišťování skutkového stavu, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

V důsledku výjimky ze zásady vyhledávací se neuplatní ani zásada volného hodnocení důkazů. Podle § 2 odst. 6 tr. ř. „*orgány činné v trestním řízení hodnotí důkazy podle svého vnitřního přesvědčení založeného na pečlivém uvážení všech okolností případu jednotlivě i v jejich souhrnu*“. Přestože zásada volného hodnocení důkazů principálně platí ve všech stadiích trestního řízení a pro všechny orgány činné v trestním řízení, v neúplnější podobě nalézá svůj výraz v hlavním líčení za situace, kdy všechny dosažitelné důkazy byly již provedeny.⁴⁸ Jen za takové situace, tedy s přihlédnutím ke všem provedeným důkazům, je možno zhodnotit jednotlivé důkazy z hlediska jejich závažnosti (relevance), pravdivosti a zákonnosti. V dohodovacím řízení však státní zástupce a obviněný přinášejí soudu určitý skutkový stav a o něm nabízejí důkazy, což v pravém slova smyslu není ovšem volné hodnocení důkazů všech, ale selektivní hodnocení některých důkazů.⁴⁹

K zjištění skutkového stavu v trestním řízení přispívá zásada ústnosti a zásada bezprostřednosti. Podle § 2 odst. 11 tr. ř. „*jednání před soudy je ústní; důkaz výpověďmi svědků, znalců a obviněného se provádí zpravidla tak, že se tyto osoby vyslyší*“. Zásada bezprostřednosti je upravena v ustanovení § 2 odst. 12 tr. ř. tak, že „*při rozhodování v hlavním líčení, jakož i ve veřejném, vazebním a neveřejném zasedání smí soud přihlídnout jen k těm důkazům, které byly při tomto jednání provedeny*“. Zásada ústnosti a bezprostřednosti jsou spolu úzce spjaté, nejsou však totožné. Zásada bezprostřednosti se uplatní při dokazování, uplatnění zásady ústnosti je však širší. Obě zásady se projevují zejména v řízení před soudem, kde umožňují soudu vytvořit si při dokazování jasný obraz o dokazované skutečnosti a vynést rozhodnutí pod bezprostředním dojmem z provedených důkazů.⁵⁰ Jelikož soud schvaluje dohodu o vině a trestu zásadně na základě spisového materiálu,

⁴⁶ Rozhodnutí ESLP ve věci *Babar Ahmad a ostatní vs. Spojené království* ze dne 6. 7. 2010, stížnost č. 24/027/07, § 168.

⁴⁷ JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní*, s. 168.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 175.

⁴⁹ JELÍNEK, J. *Dohodovací řízení v trestním procesu a otázky souvisící*. *Bulletin advokacie*. 2012, č. 10, s. 19–25.

⁵⁰ MULÁK, J. *Základní zásady trestního řízení a právo na spravedlivý proces*. Praha: Leges, 2019, s. 253.

nedochází k uplatnění zásady bezprostřednosti a ústnosti, byť zásada ústnosti není zcela popřena, neboť jednání před soudem probíhá na základě ústních přednesů.

2.3 Zásada veřejnosti

Zásada veřejnosti je v trestním řádu obsažena v ustanovení § 2 odst. 10, které říká „*trestní věci se před soudem projednávají veřejně tak, aby se občané mohli projednávání zúčastnit a jednání sledovat. Při hlavním líčení a veřejném zasedání smí být veřejnost vyloučena jen v případech výslovně stanovených v tomto nebo zvláštním zákoně*“. Smyslem zásady veřejnosti je nejen kontrola společnosti nad výkonem trestního soudnictví, nýbrž také plnění výchovné a preventivní funkce trestního řízení. Právě při veřejném projednávání věci se nejúčinněji projevuje výchovné působení trestního řízení na širokou veřejnost ve smyslu jejího aktivního zapojení do úsilí trestné činnosti zamezovat a jí předcházet (§ 199 odst. 2 tr. ř.).⁵¹ Z definice zásady veřejnosti plyne, že platný trestní řád – na rozdíl od zásady materiální pravdy, kterou chápe jako bezvýjimečnou – stanoví přípustné výjimky ze zásady veřejnosti. Onu výjimku jako přípustnou totiž konstatuje zákonný text vypovídající o konkrétní základní zásadě, nikoliv jen dílčí zákonné ustanovení, následně, např. jako novelizační, takovou výjimku sice připouštějící, aniž by zde ovšem bylo onoho generální zmocnění.⁵²

Při hlavním líčení a veřejném zasedání může být veřejnost vyloučena, jestliže by veřejné projednání věci ohrozilo utajované informace chráněné zvláštním zákonem, mravnost nebo nerušený průběh jednání, anebo bezpečnost nebo jiný důležitý zájem svědků (§ 200 tr. ř., § 238 tr. ř.). Sjednávání dohody o vině a trestu mezi státním zástupcem a obviněným, příp. poškozeným, je v přípravném řízení i v řízení před soudem neveřejné (§ 175a odst. 2 tr. ř., § 206b odst. 1, 2 tr. ř.). Lukáš Bohuslav k možné kritice dohody o vině a trestu, která se sjednává za zavřenými dveřmi, uvedl, že tento „*argument nemůže obstát, neboť přípravné řízení je z povahy věci neveřejné. Zásada veřejnosti pak je zachována v řízení před soudem, neboť ke schválení dohody o vině a trestu dochází ve veřejném zasedání či hlavním líčení a vynesení rozsudku, kterým se dohodě o vině a trestu schvaluje, je taktéž veřejné*.“⁵³ S názorem, že v řízení o dohodě o vině a trestu je zásada veřejnosti zachována, se neztotožňuji. Přípravné řízení je sice z povahy věci neveřejné, nicméně ve standardním trestním řízení má přípravné řízení ve vztahu k řízení před soudem předběžný charakter a těžiště dokazování je v hlavním líčení. Oproti tomu došlo-li k sjednání dohody o vině a trestu, soud rozhoduje o schválení dohody bez provádění dokazování, čímž dochází k vyloučení veřejnosti z projednávání stěžejních otázek, a to otázek viny a trestu. Institut dohody o vině a trestu je tedy nepochybně výjimkou z této zásady.

2.4 Zásada zajištění práv poškozeného

S přihlédnutím k shora uvedené kolizi dohody o vině a trestu se zásadami dokazování vyvstává též otázka, do jaké míry dochází k zajištění práv poškozeného v dohodovacím

⁵¹ ŠÁMAL, P. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád I. § 1–156. Komentář*, s. 49.

⁵² KRATOCHVÍL, V. Základní zásady trestního řízení/trestního práva procesního v roce 2016. In: JELÍNEK, J. a kol. *Trestní právo procesní – minulost a budoucnost*. Praha: Leges, 2016, s. 30–32.

⁵³ BOHUSLAV, L. *Dohoda o vině a trestu*, s. 97.

řízení. Podle § 2 odst. 15 tr. ř. „orgány činné v trestním řízení jsou povinny v každém období řízení umožnit poškozenému plně uplatnění jeho práv, o kterých je třeba ho podle zákona vhodným způsobem a srozumitelně poučit, aby mohl dosáhnout uspokojení svých nároků; řízení musí vést s potřebnou ohleduplností k poškozenému a při šetření jeho osobnosti.“ Trestní řád přiznává poškozenému právo zúčastnit se sjednávání dohody o vině a trestu mezi státním zástupcem a obviněným a případně jeho obhájcem, jakož i zasedání soudu, v němž soud rozhoduje o návrhu na schválení dohody o vině a trestu. Je-li poškozený sjednávání dohody o vině a trestu přítomen, vyjádří se zejména k rozsahu a způsobu náhrady škody (nemajetkové újmy nebo vydání bezdůvodného obohacení). Novelou trestního řádu provedenou zákonem č. 166/2024 Sb. (účinnost od 1. 1. 2025) dochází k rozšíření poučovací povinnosti státního zástupce a předsedy senátu vůči poškozenému, který je obětí podle zákona o obětech trestných činů, pokud jde o jeho právo učinit prohlášení o dopadech spáchaného trestného činu na jeho život. Vyjádření nebo prohlášení poškozeného může sloužit státnímu zástupci a soudu jako jeden z podkladů, který jim umožní posoudit, zda je sjednání dohody o vině a trestu v daném případě vhodné a zda je sjednaný trest odpovídající, nicméně poškozený nemá právo veta proti dohodě o vině a trestu. Pokud státní zástupce v důsledku nedostatečně zjištěného skutkového stavu podá návrh na schválení dohody o vině a trestu pro kulpózní ublížení na zdraví, ačkoliv obviněný způsobil ublížení na zdraví úmyslně, poškozený nemá žádný prostředek, jímž by mohl zvrátit rozhodnutí státního zástupce. Jestliže soud schválí takovou dohodu o vině a trestu, poškozený nemá ani žádný opravný prostředek proti trestněprávní části rozsudku. V důsledku toho se poškozenému nedostane očekávané zadostiučinění plynoucí ze spravedlivého potrestání pachatele.

Další problém plynoucí z omezení zásady materiální pravdy se může projevit i v rozhodování o nároku poškozeného na náhradu škody, kdy jde např. o to, zda újma způsobená trestným činem byla zaviněna úmyslně, nebo z nedbalosti. V tomto případě je totiž forma zavinění kritériem pro rozhodnutí o výši zadostiučinění (§ 2957 o. z.) či moderační právo soudu (§ 2953 o. z.). Jestliže v trestním řízení není pro uložení povinnosti k náhradě škody podklad, soud odkáže poškozeného na jiné příslušné řízení (§ 229 TR). V takovém případě je poškozený oprávněn znovu uplatnit nárok na náhradu škody v občanskoprávním řízení. Problém spočívá v tom, že podle § 135 odst. 1 o. s. ř. je soud v občanskoprávním řízení vázán rozhodnutím příslušných orgánů o tom, že byl spáchán trestný čin, a kdo jej spáchal,⁵⁴ včetně např. otázky zavinění.⁵⁵ K otázce zavinění Nejvyšší soud⁵⁶ uvedl, že

⁵⁴ Otázkou vázanosti civilního soudu odsuzujícím rozsudkem se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 8. 3. 2012 sp. zn. I. ÚS 1424/09, přičemž konstatoval, že vázanost se „týká pouze rozsudků odsuzujících, a v rámci nich toliko toho, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal. Jinými rozhodnutími či výroky civilní soud vázán není, což platí kupř. pro zprošťující rozsudky; [...] Z výroku o vině je pak nutno vycházet jako z celku a brát v úvahu jeho právní i skutkovou část s tím, že řeší naplnění znaků skutkové podstaty trestného činu konkrétním jednáním pachatele. Rozsah vázanosti civilního soudu rozhodnutím o tom, že byl spáchán trestný čin a kdo jej spáchal, je tedy dán tím, do jaké míry jsou znaky skutkové podstaty trestného činu zároveň okolnostmi významnými pro rozhodnutí soudu v civilním řízení, kupř. pro rozhodnutí o náhradě škody. Výrokem odsuzujícího trestního rozsudku tedy může být pro civilní řízení závazně určena především otázka zaviněného protiprávního jednání určitého pachatele, ale – za předpokladu, že způsobení škody je znakem skutkové podstaty trestného činu – též otázky vzniku škody a příčinné souvislosti mezi protiprávním jednáním a škodou.“

⁵⁵ Zpráva Nejvyššího soudu ČR z 24. 10. 1979, sp. zn. CpJ 35/78 (R 22/1979).

⁵⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 26. 9. 2000, sp. zn. 25 Cdo 676/99.

„pouze v případě, že se stupnice míry zavinění použítá v občanském hmotném právu nepřekrývá se zaviněním, jak s ním uvažuje právo trestní, může soud v občanském soudním řízení v rámci dané trestněprávní kvalifikace otázku míry zavinění posuzovat sám podle kritérií stanovených občanskoprávním předpisem a může tedy například předběžně řešit otázku, zda při nedbalostním trestném činu byla škoda způsobena hrubou nedbalostí [...] či nikoliv, nemůže však již zvažovat zavinění úmyslné.“ Ze shora citované judikatury se podává, že jestliže trestní soud uznal obviněného vinným ze spáchání nedbalostního trestného činu, civilní soud nemůže již zvažovat zavinění úmyslné. Konkrétně to např. znamená, že pachatel, který někomu úmyslně ublíží na zdraví a dohodne se na tom, že bude odsouzen pouze za nedbalostní ublížení na zdraví, může požadovat moderaci náhrady škody, což by v případě standardního odsouzení nebylo možné. Z toho plyne, že výjimka ze zásady materiální pravdy může mít neblahé důsledky nejen na rozhodování o vině a trestu, nýbrž i rozhodování o nároku poškozeného na náhradu škody.

V důsledku výjimky ze zásady materiální pravdy je poškozený znevýhodněn i v tom, že není-li součástí dohody o vině a trestu dohoda o náhradě škody, se kterou poškozený souhlasí, resp. která odpovídá řádně uplatněnému nároku poškozeného, je jeho postavení při prokazování soukromoprávního nároku slabší než v klasickém trestním řízení. Podle § 314r odst. 4 věta druhá za středníkem tr. ř. jestliže soud samostatně rozhoduje o nárocích poškozeného, musí být *„skutkový stav spolehlivě prokázán opatřenými důkazy“*. To platí i v případě, že výše škody je součástí prohlášení obviněného ke skutku ve sjednané dohodě o vině a trestu předložené státním zástupcem ke schválení soudu. Podle judikatury Ústavního soudu⁵⁷ aplikace § 228 odst. 1 část věty za středníkem tr. ř., tedy pravidla, že *„nebrání-li tomu zákonná překážka, soud uloží obžalovanému vždy povinnost k náhradě škody nebo k vydání bezdůvodného obohacení, jestliže je výše škody nebo rozsah bezdůvodného obohacení součástí popisu skutku uvedeného ve výroku rozsudku, jímž se obžalovaný uznává vinným, a škoda v této výši nebyla dosud uhrazena nebo bezdůvodné obohacení nebylo dosud v tomto rozsahu vydáno“*, je podmíněna splněním podmínky *„spolehlivého prokázání skutkového stavu“* opatřenými důkazy dle ustanovení § 314r odst. 4 tr. ř., které je v dané situaci *lex specialis*, tedy normou speciální vůči § 228 odst. 1 tr. řádu. Pokud je skutkový stav spolehlivě prokázán opatřenými důkazy (např. výše škody byla doložena výběry hotovosti z bankovních účtů poškozené společnosti, kterými došlo k odčerpání firemních finančních prostředků pro potřebu obviněných⁵⁸), je splněna podmínka podle § 314r odst. 4 věta za středníkem tr. ř. Oproti tomu je-li vznesený nárok na náhradu škody sporný,⁵⁹ neboť k jeho spolehlivému prokázání by bylo nutné provádět další dokazování, nárok na náhradu škodu nelze přiznat, i když její výše je součástí tzv. skutkové věty výroku o vině. Důkazy, které státní zástupce považuje za dostatečné k uzavření dohody o trestněprávních otázkách, tak nemusí být dostatečné pro uložení povinnosti obviněnému k náhradě škody (nemajetkové újmy, vydání bezdůvodného obohacení). Ačkoli poškozený je v trestním řízení povinen doložit důvod a výši svého nároku, ve standardním trestním řízení může těžit z důkazů opatřených orgány činnými v trestním řízení k prokázání viny a trestu. Jelikož důkazy, které slouží výhradně k sjednání dohody o trestněprávních

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. III. ÚS 1420/22.

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2021, sp. zn. III. ÚS 2806/21.

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2022, sp. zn. III. ÚS 1420/22.

otázkách, nemusí být dostatečné pro přiznání nároku na náhradu škody v adhezním řízení, bude poškozený častěji než v klasickém trestním řízení, odkazován se svými nároky na občanskoprávní řízení.

Závěrem

Na základě shora uvedeného lze konstatovat, že dohoda o vině a trestu koliduje se základními zásadami trestního řízení, zejména se zásadou materiální pravdy. Tento nedostatek je nezhojitelný, neboť kontinentální model trestního řízení, k němuž patří i české trestní řízení, je založen na zásadě materiální pravdy a zásadě vyhledávací. Jestliže stát rezignuje na účinné vyšetřování skutkových okolností relevantních z hlediska znaku skutkové podstaty trestného činu, dochází k suspendování zvláštní části trestního zákoníku. V důsledku úzké provázanosti viny a trestu se nevyšetření trestného činu může projevit také v uložení nespravedlivého trestu. Navíc v případech souběhu trestných činů se slevy z trestu neodečítají z kumulativního trestu, nýbrž z úhrnného trestu. Výjimka ze zásady materiální pravdy může mít neblahé důsledky nejen na rozhodování o vině a trestu, nýbrž i rozhodování o nároku poškozeného na náhradu škody. Tím dochází k oslabení samotného účelu trestního řízení, jímž je náležité zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů, jakož i výchovná a preventivní funkce trestního řízení. V konečném důsledku tak dochází k relativizaci hlavní funkce trestního práva chránit nejdůležitější právní statky (tj. život, zdraví, lidská důstojnost apod.) před trestnými činy.

Jestliže v rámci dohodovacího řízení nemáme zcela rezignovat na zásadu materiální pravdy, potom je nutné, aby předpokladem uzavření dohody o vině a trestu byl materiálně zjištěný skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

De lege ferenda je třeba pečlivě vyhodnotit, zda rizika spojená s dohodovacím řízením převažují výhody tohoto řízení. Domnívám se, že zákonodárce by v rámci připravované rekodifikace trestního práva procesního měl zvažovat jiné instituty k zefektivnění trestního řízení, které však nepovedou k tomu, že stát tak trochu rezignuje na potrestání pachatelů trestných činů a odškodnění poškozených osob, které byly trestným činem nejvíce dotčeny.

V aktuální verzi návrhu nového trestního řádu⁶⁰ jsou vybrané základní zásady výslovně vyjádřeny v úvodních ustanoveních, ostatní jsou uvedeny u jednotlivých stádií trestního řízení nebo procesních postupů. Zásada presumpce nevin, zásada materiální pravdy a zásada vyhledávací jsou zachovány ve stávající podobě jako obecné zásady v úvodních ustanoveních. V části páté o zvláštních způsobech trestního řízení je zakotven institut dohody o vině a trestu, přičemž vychází ze stávajícího znění. Konkrétně podle § f1 odst. 3 návrhu nového trestního řádu „*podmínkou sjednání dohody o vině a trestu je prohlášení obviněného, že spáchal skutek, pro který je stíhán, pokud na základě dosud opatřených důkazů a dalších výsledků přípravného řízení nejsou důvodné pochybnosti o pravdivosti jeho prohlášení*“. Podle § f5 odst. 5 návrhu nového trestního řádu „*dokazování soud neprovádí. Považuje-li to za potřebné, může vyslechnout obviněného a opatřit potřebná vysvětlení*.“ Stejně jako v platné právní úpravě je soud vázán předloženým návrhem dohody o vině a trestu a do jeho obsahu není oprávněn zasáhnout (§ f6 odst. 4 návrhu nového trestního

⁶⁰ Dostupné z: <https://msp.gov.cz/web/msp/rekodifikace-trestniho-prava-procesniho>.

řádu). Odvolání proti rozsudku, kterým soud schválil dohodu o vině a trestu, lze podat pouze v případě, že takový rozsudek není v souladu s dohodou o vině a trestu, jejíž schválení státní zástupce soudu navrhl. Poškozený může podat odvolání pouze pro nesprávnost výroku o uplatněném majetkovém nároku, ledaže v dohodě o vině a trestu souhlasil s rozsahem vypořádání takového nároku a tato dohoda byla soudem schválena v podobě, s níž souhlasil (§ p1 odst. 2 návrhu nového trestního řádu).

Skutečnost, že návrh nového trestního řádu zachovává zásadu presumpce neviny, zásadu materiální pravdy a zásadu vyhledávací v dosavadní podobě, považuji za krok správným směrem. Současně návrh nového trestního řádu upravuje dohodu o vině a trestu, která je výjimkou z těchto zásad. Vzhledem k tomu, že dohoda o vině a trestu koliduje se základními zásadami trestního řízení, navrhuji tento institut vypustit z návrhu nového trestního řádu.

DISKUSE

Zpovědní tajemství v českém právu ve světle (nejen) sjednaného konkordátu se Svatým stolicem

Tomáš Grygar*

Abstrakt: Článek se věnuje poněkud opomíjené materii zpovědního tajemství v českém právu, která nabývá na aktuálnosti zejména v důsledku sjednaného konkordátu se Svatým stolicem z října 2024. Příspěvek nejprve stručně přibližuje zpovědní tajemství v kanonickém právu a zdůrazňuje jeho absolutní neporušitelnost, která není světským právem vždy důsledně respektována. Následně analyzuje vybrané konfesněprávní normy dotýkající se ochrany zpovědního tajemství v českém právu, především pak § 7 odst. 1 písm. e) zákona o církvích a § 367 a 368 trestního zákoníku, a to mimo jiné ve světle sjednaného konkordátu. Autor upozorňuje na to, že uznal-li stát v konkordátu bezvýhradně zpovědní tajemství, uznal tím i jeho neporušitelnost v rámci práva vnitrostátního.

Klíčová slova: zpovědní tajemství, konfesní právo, duchovní, autonomie církve, nepřekážení trestného činu, ochrana informací

Úvod

Věrouka většiny církví na našem území zná nejrůznější formy vyznání hříchů, které mají vést k jejich odpuštění. Římskokatolická církev, která je co do počtu věřících největší církví v České republice,¹ pak považuje za jednu ze svátostí² tzv. svátost smíření (pokání, též svatou zpověď), kterou kající (paenitēns) zpytuje svědomí, vyznává udělovateli svátosti své hříchy, vyjadřuje nad nimi lítost a předsevzetí se polepšit, a „žádá“ od udělovatele rozhřešení od hříchů (Kán 959 Kodexu kanonického práva z roku 1983,³ dále jen „CIC 1983“), přičemž následně vykoná pokání.⁴ V průběhu této svátosti se její udělovatel,

* JUDr. Tomáš Grygar, Ph.D., vedoucí Centra pro vzdělávání a inovace ve veřejné správě, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci; garant právních předmětů, Fakulta managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně; asistent, Ústavní soud. E-mail: tomas.grygar@upol.cz. Příspěvek vyjadřuje výlučně osobní názory autora, nikoliv stanoviska institucí, na nichž působí.

¹ Sčítání 2021 – náboženská víra In: ČSÚ [online]. [cit 2024-12-30]. Dostupné z: <https://scitani.gov.cz/nabozenska-vira>.

² Za jednu ze sedmi svátostí je považována od poloviny 12. století – READ, G. The Seal of Confession. *Law & Justice – The Christian Law Review*. 2022, No. 188, s. 31.

³ *Codex Iuris Canonici* z roku 1983 představuje základní právní předpis Římskokatolické církve (pramen kanonického práva), přijatý během pontifikátu papeže Jana Pavla II. Nahradil dřívější kodex z roku 1919 (dále jen „CIC 1919“). Blíže k přijetí a obsahu kodexů monografie: SCHMOECKEL, M. *Kanonisches Recht: Geschichte und Inhalt des Corpus Iuris Canonici. Ein Studienbuch*. München: C. H. Beck, 2020. Z česky psaných publikací např. TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Církevní právo*. 2. vydání. Praha: Leges, 2021, s. 56 an. Tzv. východní církve (v čele s řeckokatolickou církví) pak vychází z kodexu východních církví (*Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium*), promulgovaného v roce 1990. K tomu např. DVOŘÁČEK, J. *Východní kanonické právo*. Praha: Apoštolský exarchát řeckokatolické církve: Institut sv. Kosmy a Damiána, 2014.

⁴ TOMÁŠEK, F. *Katolický katechismus*. Praha: Česká katolická charita, 1968, s. 77.

kterým může být podle kanonického práva pouze k tomu pověřený kněz (viz dále část 1.), dozvídá od kajčnicka informace, respektive „zveřejněné tajemství“ (*secretum comissum*),⁵ které podle církevního práva podléhá přísné ochraně.

Ochranu zpovědního tajemství ve vazbě na ústavně zaručenou svobodu vyznání reflektuje také světské právo většiny demokratických právních zemí.⁶ To se týká i České republiky, která uznává zpovědní tajemství jako (být pouze jako zvláštní) právo registrovaných církví a náboženských společností (§ 7 odst. 1 písm. e) círk. z. 7). Ne vždy však „splývá“ rozsah ochrany zpovědního tajemství zakotvený v církevním právu na straně jedné a v konfesním (světském) právu na straně druhé, protože mezi nimi může v některých případech nastat „kolize“. Příkladem, kterému bude v rámci tohoto článku věnována pozornost, může být v českém právu skutková podstata nepřekážení trestného činu (§ 367 tr. z.), z níž nejsou, na rozdíl od neoznámení trestného činu (§ 168 odst. 3 tr. z.), výslovně „vyjmuti“ duchovní, kteří se o trestné činnosti dozvěděli v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství.

Rozsah ochrany, jakou má poskytovat světské právo zpovědnímu tajemství, je předmětem právních, filosofických i politických sporů, o čemž ostatně svědčí i diskuse v komorách Parlamentu při projednávání nové Smlouvy o úpravě vzájemných vztahů mezi ČR a Svatým stolcem z října 2024 (dále jen „smlouva“ nebo „konkordát“), s jejíž ratifikací již obě komory Parlamentu vyslovily souhlas. Současně však skupina senátorů podala dne 6. 3. 2025 k Ústavnímu soudu návrh⁸ na posouzení souladu této mezinárodní smlouvy (konkordátu) s ústavním pořádkem, přičemž do rozhodnutí Ústavního soudu (případně až do okamžiku odstranění nesouladu smlouvy s ústavním pořádkem, shledá-li jej Ústavní soud)⁹ nemůže prezident republiky smlouvu ratifikovat.¹⁰ Jakkoliv představují výhrady k zakotvení zpovědního tajemství v čl. 4 konkordátu (2024) pouze menší část návrhu skupiny senátorů na preventivní kontrolu ústavnosti (jde zhruba o 4 strany z celkových 23), právě úprava zpovědního tajemství vyvolává zřejmě největší diskuse i odpor části veřejnosti. Patrně i z tohoto důvodu nebyla materie zpovědního tajemství obsažena v konkordátu z roku 2002, který byl sice sjednán, avšak k jeho ratifikaci Parlament posléze neudělil souhlas.

Úprava zpovědního tajemství v českém právu a v samotném čl. 4 sjednaného konkordátu, který by se po ratifikaci a publikaci ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, stal součástí právního řádu (čl. 10 Ústavy), vyvolává zásadní otázky, na které dosud právní nauka (a pochopitelně ani praxe) neposkytla odpovědi. Například: Je současná právní

⁵ GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesní právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2023, s. 201.

⁶ Viz dále část 3.2 příspěvku.

⁷ Zákon č. 3/2002 Sb., o svobodě náboženského vyznání a postavení církví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech), ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Řízení je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 8/25 (soudce zpravodaj M. Hulmák), přičemž návrh je veřejně dostupný na internetových stránkách Ústavního soudu k sekci projednávaných plenárních věcí: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mluvci/Navrhy/2025/n%C3%A1vrh_Pl._%C3%9AS_8_25.pdf. K samotnému návrhu skupiny senátorů se autor nebude blíže vyjadřovat, a to vzhledem ke svému pracovnímu působení na Ústavním soudu (být se na projednávání a rozhodování ve věci žádným způsobem nepodílí) a skutečnosti, že návrh byl podán až v době finálních korektur textu po provedeném recenzním řízení.

⁹ § 71e odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ LANGÁŠEK, T. In: RYCHETSKÝ, T. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 900.

úprava ochrany zpovědního tajemství v konfesněprávních normách slučitelná se sjednaným konkordátem? Vztaheno ke shora nastíněnému příkladu: Obstojí i nadále § 367 tr. z., zakotvující skutkovou podstatu nepřekážení trestného činu?

V první části se článek zaměří na exkurz do úpravy zpovědního tajemství v kanonickém právu, a to v rozsahu potřebném pro další části příspěvku. Posléze analyzuje vybrané konfesněprávní normy dotýkající se ochrany zpovědního tajemství v českém právu (část 2.), a to mimo jiné ve světle sjednaného konkordátu z října 2024 (část 3.). Vzhledem k rozsáhlosti materie a jejímu přesahu do práva kanonického si však příspěvek nečiní ambici být vyčerpávajícím pojednáním o zpovědním tajemství v českém právu či jeho uplatňování po případné ratifikaci konkordátu mezi ČR a Svatým stolicem.

1. Právní úprava zpovědního tajemství v kanonickém právu

Udělovat svátost smíření může pouze kněz (Kán 965 CIC 1983), který k tomuto disponuje příslušným pověřením – ať už *ex lege* (týká se jen papeže, kardinálů a biskupů), nebo zvláštním udělením od příslušného představeného. Na rozdíl od CIC 1919, na nějž současný CIC 1983 jinak v mnohém navazuje, je takový kněz oprávněn užívat toto pověření nejen ve své diecézi, ale kdekoliv na světě.¹¹ U nás se setkáme s tzv. řádným způsobem udělování svátosti smíření (Kán 960 CIC 1983), který je přísně individuální (tzv. „ušní zpověď“).¹² Mimořádný způsob udělování svátosti spočívající v rozhršení více kajícníků najednou je výjimečným způsobem, který může být uplatněn jen za splnění některé z podmínek vymezených v Kán 961 § 1 CIC 1983. Kajícníkovi se má od udělovatele zpovědi dostat mimo jiné poučení a pokání,¹³ respektive „*vhodné a spasitelné dostiučinění*“ (Kán 981), a to podle druhu a počtu hříchů.

Zpovědní tajemství je podle kanonického práva absolutně neporušitelné,¹⁴ pročež se v této souvislosti v nauce hovoří o svátostní či zpovědní pečeti (*sigillum sacramentale*).¹⁵ Již středověký francouzský kanonista Guy de Montrocher ve své příručce *Manipulus curatorum* (1333) zdůrazňoval, že tato „*pečet v žádném případě, žádnou dohodou a z žádného důvodu nesmí být porušena. Vskutku kněz by měl snášet jakoukoliv bolest, než ani obsah zpovědi prozradil. Nesmí tak učinit slovem, písmem, kývnutím ani jiným znamením*“.¹⁶

Shora uvedené reflektuje také právní úprava v Kán 983 § 1 CIC 1983, podle níž platí, že „*svátostné zpovědní tajemství je neporušitelné; proto nesmí zpovědník nic vyzradit na kajícníka ani slovem, ani žádným jiným způsobem a z žádného důvodu*“. Z této neporušitelnosti nejsou připuštěny žádné výjimky. Jak správně připomíná J. Příbyl, „*zpovědník také nesmí mimo zpověď začít s kajícníkem mluvit o tom, co již bylo předmětem zpovědi, chce-li ještě něco důrazně připomenout nebo chce-li se informovat o kajícníkově pokroku v duchovním a mravním životě... Udělení jiné svátosti... nesmí kněz kajícníkovi odmítnout jen na*

¹¹ PŘIBYL, S. Zpovědní tajemství. In: MATES, P. – TULÁČEK, J. (eds.) a kol. *Tajemství v českém právním řádu*. Praha: Leges, 2019, s. 295.

¹² TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Církevní právo*, s. 232.

¹³ Ibidem, s. 233.

¹⁴ Shodně: ibidem, s. 233.

¹⁵ GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesné právo*, s. 202.

¹⁶ Cit dle READ, G. *The Seal of Confession*, s. 29.

základě toho, co se ve zpovědi dozvěděl a kvůli čemu případně odepřel rozhřešení, dokonce i kdyby se nikdo o odepření rozhřešení nedozvěděl“.¹⁷ Povinností zachovat zpovědní tajemství je vázán také tlumočník a ostatní osoby, které se z vyznání jakýmkoliv způsobem dozvěděli o hříších (Kán 983 § 2 CIC 1983). Povinnosti mlčenlivosti nemůže zbavit zpovědníka dokonce ani sám kající.¹⁸ Slovy významného anglického kanonisty Gordona Reada: „Zpovědní pečeť leží mimo dosah vůle kajícího, který [...] nemá moc zprostit zpovědníka mlčenlivosti, když povinnost mlčenlivosti pochází přímo od Boha“.¹⁹

Prozrazení zpovědního tajemství je v kanonickém právu trestním jedním z nejzávažnějších zločinů. Za přímé porušení svátostní pečeti (zpovědního tajemství), při němž dochází k odhalení hříchu a totožnosti kajícího (hříšníka),²⁰ následuje automatická exkomunikace (Kán 1388 § 1 CIC 1983). Nepřímé porušení zpovědního tajemství²¹ je pak sankcionováno podle jeho závažnosti (tamtéž, *in fine*). Aby se předešlo, byt nepřímému porušení svátostní pečeti, nemají být žádným způsobem používány ani příklady pocházející ze zpovědi, například při kázáních či při zpovědi jiných kajících.²² Okruh trestněprávní ochrany zpovědního tajemství v kanonickém právu je však ještě širší. Poukažme zejména na skutkovou podstatu trestného činu „nahrávání a zveřejňování zpovědi“, vloženou do CIC 1983 s účinností od 8. 12. 2021, reagující na rozvoj technických prostředků v posledních desetiletích.²³

Pro úplnost uvedme, že dokonce i právní řády některých zemí trestně sankcionují porušení zpovědního tajemství duchovním.²⁴ Příkladem může být čl. 321 švýcarského trestního zákoníku (StGB),²⁵ který umožňuje prozrazení zpovědního tajemství duchovním (skutková podstata však dopadá, nutno podotknout, i na celou řadu dalších vypočtených „profesních“ skupin, majících za povinnost chránit „profesní tajemství“)²⁶ potrestat odnětím svobody až na tři léta nebo peněžitým trestem.²⁷ Sankce uložená světským soudem přitom v žádném ohledu nevylučuje odpovědnost v rámci systému práva církevního.²⁸

¹⁷ PŘIBYL, S. *Zpovědní tajemství*, s. 296.

¹⁸ Sov. PŘIBYL, S. *Zpovědní tajemství*, s. 296–297; READ, G. *The Seal of Confession*, s. 30.

¹⁹ READ, G. *The Seal of Confession*, s. 36.

²⁰ Ibidem, s. 33. Hříšník přitom nemusí být výslovně jmenován, postačí pokud je možné jej identifikovat.

²¹ Blíže např. PŘIBYL, S. *Zpovědní tajemství*, s. 298.

²² G. Read v této souvislosti upozorňuje již na instrukci Svatého oficia z 9. 6. 1915 *Naturalem et divinum*. (READ, G. *The Seal of Confession*, s. 33).

²³ Podrobně např. POLÍVKA, Š. Trestný čin nahrávání a zveřejňování zpovědi: skutkové podstaty a vývoj v kanonickém trestním právu. *Revue církevního práva*. 2023, č. 4, s. 21–38. Již předtím byla skutková podstata obsažena v dekretu kongregace pro nauku víry z roku 1988.

²⁴ RIEGER, R. M. Die Unverletzlichkeit des Beichtsiegels und die Verantwortung eines Beichtvaters: einige Klarstellungen zu einer Empfehlung der MHG-Studie. In: KARL, K. – WEBER, H. (hrsg.). *Missbrauch und Beichte: Erfahrungen und Perspektiven aus Praxis und Wissenschaft*. Würzburg: Echter, 2021, s. 159.

²⁵ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (Stand am 1. Januar 2025), AS 54 757.

²⁶ Zajímavostí však je, že duchovní jsou ve výčtu (který přitom není abecední) uvedeni hned na prvním místě.

²⁷ „Geistliche [...] die ein Geheimnis offenbaren, das ihnen infolge ihres Berufes anvertraut worden ist oder das sie in dessen Ausübung wahrgenommen haben, werden, auf Antrag, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.“

²⁸ Slovy E. Zítka „byl-li duchovní soudem světským odsouzen ke trestu, nesproštuje ho to ještě zodpovědnosti vůči vrchnosti církevní, která zkoumá a ocení jeho skutek se stanoviska zákonů církevních a uzná-li jej vinným, též sama trest mu vyměří“ (ZÍTEK, E. *Církevní právo katolické*. Praha: Právnícké jednoty, 1887, s. 123). Na tomto nic nezměnil ani pozdější CIC 1919 A CIC 1983.

2. Zpovědní tajemství v českém právu de lege lata

2.1 Obecná východiska a úprava v církv. z.

Porevoluční zákon č. 308/1991 Sb., o svobodě náboženské víry a postavení církví a náboženských společností (dále jen „církv. z. 1991“), který (i v porovnání k současnému církv. z.) přinesl velmi vysoký standard „náboženských“ práv a svobod,²⁹ stanovil v § 8, že „*stát uznává povinnost mlčenlivosti osob pověřených vykonávat duchovenskou činnost*“. Z hlediska osobní působnosti přitom ustanovení dopadalo na všechny osoby vykonávající duchovenskou činnost (nikoliv nutně jen na duchovní)³⁰ u kterékoliv z registrovaných církví a náboženských společností, když církv. z. 1991 neznal konstrukci „zvláštních práv“, která by byla přiznána pouze některým z nich. Nadto se ustanovení vztahovalo nikoliv pouze na zpovědní tajemství, ale na jakoukoliv povinnost mlčenlivosti těchto osob (byla-li zakotvena ve vnitřním předpisu církve nebo náboženské společnosti).³¹

Současný církv. z. koncipuje uznání zpovědního tajemství (nebo práva mu obdobnému – viz dále) jako jedno ze „zvláštních“ práv (§ 7), která mohou být přiznána pouze některým registrovaným církvím, ať už *ex lege* (§ 28 odst. 1 církv. z.³² a příloha k tomuto zákonu), nebo *ex actu* (ve správním řízení o návrhu na přiznání oprávnění k výkonu zvláštních práv podle § 11 téhož zákona,³³ k čemuž však prozatím³⁴ nedošlo). Konstrukce tzv. „zvláštních“ práv je přitom v právní nauce – z mého pohledu přinejmenším zčásti oprávněně – podrobována kritice.³⁵ Dlužno však podotknout, že Ústavní soud ji za protiústavní neshledal.³⁶ Zvláštní právo je předmětem zápisu do Rejstříku registrovaných církví a náboženských společností [§ 18 odst. 1 písm. f) církv. z.], přičemž v současné době státem uznaná ochrana zpovědního tajemství náleží 20 církvím či náboženským společnostem. Jde o veškeré církve a náboženské společnosti uvedené v příloze k církv. z.,³⁷ s výjimkou Federace židovských obcí v České republice. Jelikož tato ani za účinnosti předcházející právní úpravy neměla (nevykonávala)³⁸ právo zpovědního tajemství (na rozdíl od práva konání obřadů, při nichž jsou uzavírány církevní sňatky, a zřizování církevních škol), toto právo jí na základě § 28 odst. 1 církv. z. nevzniklo a nedisponuje ním ani *ex actu*.

²⁹ To platí zejména o kolektivní náboženské svobodě.

³⁰ KRÍŽ, J. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 135.

³¹ Ibidem.

³² Viz věta druhá: „*Rozsah oprávnění k výkonu zvláštních práv podle § 7 odst. 1, které mají tyto církve a náboženské společnosti ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona, zůstává zachován*“.

³³ Církev přitom musí splnit řadu podmínek, přičemž zákon také stanoví podání (návrhu). Mezi ně v tomto případě patří mj. „*dokument potvrzující, že povinnost mlčenlivosti duchovních v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo v souvislosti s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství je tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let*“ (§ 11 odst. 5 církv. z.).

³⁴ Zvláštní práva církví a náboženských společností. Příloha. In: Ministerstvo kultury [online]. [cit 2024-12-31]. Dostupné z: <https://mk.gov.cz/zvlastni-prava-cs-33>.

³⁵ TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Konfesní právo*. Praha: Leges, 2015, s. 121; viz též KRÍŽ, J. *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*, s. 94.

³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 6/02 (N 146/28 SbNU 295), část VII. Jde-li o judikaturu ESLP, viz zejména rozsudek ze dne 31. července 2008, ve věci Náboženská společnost Svědkové Jehovovi a další proti Rakousku, v níž však ESLP zajal k některým dílčím otázkám podle mého názoru zčásti odlišný přístup než ÚS.

³⁷ V kontextu celkového počtu všech církví a náboženských společností registrovaných v ČR (44), jde však o necelou polovinu.

³⁸ Zatímco § 28 odst. 1 církv. z. používá termín „*mají... právo*“, důvodová zpráva k církv. z. použila termín „*vykonávají právo*“, přičemž Ministerstvo kultury ve správní praxi vycházelo právě z textace důvodové zprávy, což bylo podrobeno kritice právní teorií – viz TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Konfesní právo*, s. 121.

Ustanovení § 7 odst. 1 písm. e) círk. z. konkrétně stanoví, že „registrovaná církev a náboženská společnost může za podmínek stanovených tímto zákonem k plnění svého poslání získat oprávnění... zachovávat povinnost mlčenlivosti duchovními v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství, je-li tato povinnost tradiční součástí učení církve a náboženské společnosti nejméně 50 let³⁹; tím není dotčena povinnost přezkázat trestný čin uložená zvláštním zákonem“. Dané ustanovení tedy nedopadá – na rozdíl od předcházející úpravy (viz shora první odstavce kapitoly) – na registrované církve *en bloc* a neuznává se jakákoliv povinnost mlčenlivosti (osob pověřených výkonem duchovní činnosti), ale toliko mlčenlivost duchovních církví se „zvláštním“ právem, a to pouze v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství. Podle § 10 odst. 3 písm. f) círk. z. nadto platí, že tzv. základní dokument, který musí být přiložen k žádosti o registraci církve, obsahuje také „způsob ustavování a odvolávání duchovních a seznam v církvi a náboženské společnosti používaných označení duchovních“. Základní dokument představuje propojení mezi autonomní sférou církve či náboženské společnosti a světským právem,⁴⁰ respektive slovy Ústavního soudu jde v tomto o jisté „kolizní rozhraní“ mezi vnitřní a vnější rovinou pojmu „duchovní“.⁴¹

Zastavme se v této části příspěvku především u požadavku, aby šlo o „duchovní“ (církve se zvláštním právem). Pojem „duchovní“ není legálně definován a je autonomně určován předpisy příslušné církve nebo náboženské společnosti. Důsledkem ústavně zaručené autonomie⁴² církví (čl. 16 odst. 2 Listiny), která však není pojímána jako absolutní ani v českém ústavním právu, ani v judikatuře ESLP,⁴³ pak je, že stát nemá posuzovat „vnitřní rovinu“ tohoto pojmu, respektive otázky „týkající se vzájemných vztahů duchovního a jeho církve či náboženské společnosti“.⁴⁴ Veřejná moc tak kupříkladu není oprávněna určovat, zda a případně kolik duchovních má příslušná církev mít,⁴⁵ zda se duchovními mohou stát například ženy,⁴⁶ ani nesmí rozhodovat o věcech služebního poměru duchovních k církvi, jak vyplývá z klíčového rozhodnutí ve věci *Duda a Dudová*⁴⁷ a mnoha dalších.⁴⁸ Poněkud odlišná je však podle Ústavního soudu⁴⁹ situace ve vazbě na „vnější rovinu“, respektive tehdy, kdy je pojem „duchovní“ spojen s určitými zvláštními právy (viz dále).

Předkládací zpráva k mezinárodní smlouvě se Svatým stolicí ve vztahu k čl. 4 upravujícího zpovědní tajemství, toliko s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 3591/16 zdůrazňuje, že „v případě pochybností, zda konkrétní osoba je duchovním, je třeba se obrátit na příslušnou církev nebo náboženskou společnost, neboť tuto otázku nelze řešit

³⁹ Tato podmínka má podle důvodové zprávy k § 7 círk. z. „zamezit spekulativnímu využívání tohoto oprávnění“.

⁴⁰ BENÁK, J. In: KÜHN, Z. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 757.

⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 3591/16 (N 161/86 SbNU 631), bod 31 odůvodnění.

⁴² K autonomii církví viz monografie KŘÍŽ, J. *Autonomie církví*. Praha: C. H. Beck, 2017.

⁴³ Viz přelomový rozsudek ESLP ze dne 20. 10. 2009, ve věci *Lombardi Vallauri* proti Itálii.

⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 3591/16 (N 161/86 SbNU 631), bod 28 odůvodnění.

⁴⁵ BENÁK, J. In: KÜHN, Z. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*, s. 757–758.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 3. 1997, sp. zn. I. ÚS 211/96 (N 34/7 SbNU 227), aprobovaný rozsudkem ESLP ze dne 30. 1. 2001, ve věci *Dudová a Duda* proti České republice.

⁴⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2000 sp. zn. III. ÚS 136/2000 nebo nálezy ze dne 20. 10. 2011, sp. zn. IV. ÚS 3597/10 (N 181/63 SbNU 101).

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 3591/16, bod 28 odůvodnění.

jako předběžnou..., neboť jde o otázku vnitřní autonomie církví a náboženských společností, do které soudy jako státní orgány nesmějí zasahovat".⁵⁰ Tato formulace včetně odkazu na zmíněný náleze Ústavního soudu byla zcela zjevně zkopírována z jednoho z komentářů k trestnímu zákoníku.⁵¹ Shora uvedené však z předmětného nálezu na státem uznanou mlčenlivost v souvislosti zpovědního tajemství *nedopadá*, naopak je třeba ve světle tohoto nálezu Ústavního soudu (a pouze na tento náleze je ve vztahu k čl. 4 konkordátu odkazováno) vyvodit závěr odlišný.

Z pohledu předmětného nálezu Ústavního soudu, který navzdory jistým argumentačním nedostatkům⁵² považuji (na rozdíl od části nauky)⁵³ za ve výsledku správný, naopak jasně vyplývá, že vnější rovina pojmu duchovní „zahrnuje případy, v nichž realizace duchovní činnosti přesahuje toliko danou církev... Půjde zejména o výkon zvláštních oprávnění dle ustanovení § 7 CírkZ [např. církevní sňatek ... státem uznaná povinnost mlčenlivosti v podobě zpovědního tajemství...]. Je tedy zřejmé, že ve vnější rovině je pojem duchovní spojen s určitými zvláštními právy a povinnostmi přiznanými a uloženými právním řádem. Veřejná moc proto musí být schopna identifikovat, kterým konkrétním osobám tato práva a povinnosti náleží".⁵⁴ Ústavní soud přitom obecným soudům naopak vytknul, že ve vztahu k „vnější rovině“ nezkoumaly jako předběžnou otázku, zda určitá osoba je „duchovním“, jelikož „odpověď na ni není axiomaticky dána, a obecné soudy se jí tedy měly zabývat... Zákaz interpretace norem vnitřních předpisů církví a náboženských společností ovšem ještě neznamená zákaz jejich aplikace... V případě, že žádný účastník... nepochybně, že určité osobě status duchovního dle vnitřních předpisů církve či náboženské společnosti svědčí, nemá obecný soud povinnost přezkoumávat, zda je zařazení určité kategorie duchovní osoby do základního dokumentu v souladu s těmito vnitřními předpisy, či nikoliv. Pokud však status duchovního určité osoby v řízení před obecnými soudy zpochybněn je, nemůže soud tuto pochybnost vyvrátit pouhým odkazem na základní dokument".⁵⁵

Jinými slovy, není pravdou, že by soudy nemohly, například v trestním řízení pro trestný čin neoznámení trestného činu, posoudit jako prejudiciální otázku to, zda jde skutečně o duchovního. Domáhá-li se totiž někdo státem uznané povinnosti mlčenlivosti v souvislosti se zpovědním tajemstvím, jde o uplatnění výkonu tzv. zvláštního práva, přičemž podle Ústavního soudu nabývá pojem „duchovní“ (také) vnější roviny. Vznikne-li mezi účastníky řízení spor o to, zda určitá osoba je duchovním, respektive bude-li navzdory „sdělení“ příslušné církve nebo náboženské společnosti existovat důvodná pochybnost o příslušnosti dotčené osoby k duchovenskému stavu, nemůže orgán veřejné moci na posouzení této otázky rezignovat, respektive se spokojit se sdělením církve. V opačném

⁵⁰ Předkládací zpráva ze dne 31. 10. 2024. Sněmovní tisk 844/0. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2025-01-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=247640>.

⁵¹ ŠÁMAL, P. – RIZMAN, S. – TEJNSKÁ, K. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*. 3. vydání (online verze). Praha: C. H. Beck, 2023, s. 4604, marg. č. 11.

⁵² Hovoří-li kupříkladu Ústavní soud o zákazu interpretace norem kanonického práva světskými soudy, ale současně o možnosti jejich aplikace z jejich strany, poněkud pomíjí, že každá aplikace práva vyžaduje (přínejmenším v pojetí interpretace *sensu lato*) podle zásady *omnia sunt interpretanda* nejprve jeho výklad. Slovy Arthura Kaufmanna, předního představitelů fenomenologické větve právní hermeneutiky, pak platí, že „právo neexistuje před interpretací“, a tudíž nemůže být ani aplikováno – viz ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. *Právní interpretace – mezi vysvětlováním a rozuměním*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 11.

⁵³ BENÁK, J. In: KÜHN, Z. a kol. *Listina základních práv a svobod. Velký komentář*, s. 758.

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. III. ÚS 3591/16 (N 161/86 SbNU 631), body 28–30 odůvodnění.

⁵⁵ Ibidem, body 34 a 35 odůvodnění.

případě by ostatně církve a náboženské společnosti mohly pro „vnější rovinu“ označit za duchovní i osoby, které duchovními v rámci dané církve zcela zjevně nejsou a ani být nemohou. Jak z mého pohledu správně konstatoval Ústavní soud, „není možno, aby ve vztahu k třetím osobám ve statusu duchovního vystupovala osoba, která tohoto statusu nepožívá uvnitř dané církve či náboženské společnosti“.⁵⁶ Nad rámec odůvodnění předmětného nálezu je třeba podotknout, že kupříkladu i ESLP přistoupil ke zkoumání vnitřních předpisů církve za účelem posouzení, zda tato církev uznává institucionálně zakotvené zpovědní tajemství.⁵⁷

Konečně je třeba zdůraznit, že již z gramatického výkladu § 7 odst. 1 písm. e) círk. z. [jakož i jeho systematického výkladu ve vazbě na § 10 odst. 3 písm. f) círk. z.], jasně vyplývá, že církev, která nemá žádné duchovní, nemůže být „beneficientem“ zvláštního práva zpovědního tajemství. To ve své judikatuře, podle mého názoru zcela správně, dovodily také správní soudy. Konkrétně šlo o zamítnutí správní žaloby náboženské společnosti *Svědkové Jehovovi* proti rozhodnutí ministra kultury o zamítnutí rozkladu směřující vůči rozhodnutí Ministerstva kultury ve věci nepřiznání oprávnění k výkonu zvláštního práva (zpovědního tajemství).⁵⁸ Důvodem zamítavého rozhodnutí byla skutečnost, že náboženská společnost ve svém základním dokumentu uváděla, že nemá duchovní ve smyslu § 7 odst. 1 písm. e) círk. z., přičemž Městský soud v Praze shledal postup Ministerstva kultury souladným se zákonem.⁵⁹ Nejvyšší správní soud posléze zamítl i kasační stížnost náboženské společnosti a podotkl, že „*oprávnění k výkonu zvláštního práva duchovních zachovávat mlčenlivost v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství ... lze, za splnění zákonem stanovených podmínek, přiznat jen církvím a náboženským společnostem, které mají duchovní*“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu posléze nezrušil ani Ústavní soud.⁶⁰ To následně vedlo k poněkud účelové změně základního dokumentu ze strany Svědků Jehovových, v důsledku čehož tito na zvláštní právo již „dosáhli“.⁶¹

Z hlediska své meritorní (věcné) působnosti se § 7 odst. 1 písm. e) círk. z. vztahuje na veškeré informace získané „*v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství*“. Jde-li o „práva obdobná zpovědnímu tajemství“, důvodová zpráva ani komentářová literatura se blíže nevyjadřuje k tomu, co přesně se těmito „obdobnými“ právy rozumí. Jediným z mého pohledu smysluplným výkladem však je, že tato část ustanovení dopadá na ty církve a náboženské společnosti, jejichž věrouka sice nezná zpověď *sensu stricto* (svátost smíření), ale jistým způsobem přesto pracuje s různou formou vyznání hříchů, při níž se dostávají informace k duchovnímu. Ve shodě se zahraniční doktrínou⁶² se lze vzhledem k textaci předmětného ustanovení, jakož i jeho smyslu a účelu, přiklonit k závěru, že dopadá toliko na individuální zpověď (jejím krystalickým příkladem je právě „ušní zpověď“ podle Kán 960 CIC 1983), nikoliv

⁵⁶ Ibidem, bod 37 odůvodnění.

⁵⁷ Rozsudek ESLP ze dne 23. 9. 2010, ve věci *Obst proti Německu*; KIRCHNER, S. Das Beichtgeheimnis zwischen staatlichem und kirchlichem Recht und das Recht auf Religionsfreiheit nach Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention. *Jurisprudencija*. 2012, No. 4, s. 1321.

⁵⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2004, č. j. 6 Ca 172/2003-22.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2008, sp. zn. II. ÚS 331/06.

⁶¹ *Zvláštní práva církví a náboženských společností* [online].

⁶² SONNDRAG, N. Das Beichtgeheimnis im Kontext gesetzlicher Verschwiegenheitspflichten und Verfassungsrecht. *Journal für Rechtspolitik*. 2021, Nr. 2, s. 123; GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesionální právo*, s. 203.

těž na tzv. veřejné zpovědi (respektive vyznání hříchů), které některé církve též aplikují. V případě veřejného vyznání hříchů ostatně z podstaty věci nejde o „tajemství“, které musí být chráněno. Na straně druhé je však poskytnuta ochrana i takovým informacím, které nebudu sděleny přímo během samotné zpovědi, ale „v souvislosti s ní“, tj. ve funkční vazbě na zpověď. V literatuře bývá nejčastěji uváděn příklad, kdy osoba sdělí duchovnímu určitou skutečnost v souvislosti s domlouváním zpovědi.⁶³

2.2 Zpovědní tajemství versus neoznámení a nepřekažení trestného činu

V oblasti trestního práva hmotného se uznání mlčenlivosti spojené se zpovědním tajemstvím (nebo právem obdobným zpovědnímu tajemství) zřetelně projevuje v konstrukci skutkové podstaty neoznámení trestného činu (§ 368 tr. z.). Jeho skutkovou podstatu naplní ten, kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný spáchal některý z trestných činů taxativně vymezených v § 368 odst. 1 tr. z. a takový trestný čin bez odkladu neoznámí státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu (jde-li o vojáka, případně i nadřízenému). Oznamovací povinnost však podle § 368 odst. 3 tr. z. nemá mimo jiné „*duchovní registrované církve a náboženské společnosti s oprávněním k výkonu zvláštních práv, dozví-li se o spáchání trestného činu v souvislosti s výkonem zpovědního tajemství nebo v souvislosti s výkonem práva obdobného zpovědnímu tajemství*“. Komentářová literatura v této souvislosti hovoří o diskvalifikaci určitých osob z okruhu pachatelů.⁶⁴ Jak bylo poznamenáno výše, i pro účely § 368 tr. z. postačí, pokud se duchovní dozví informaci ve funkční vazbě na zpověď, nemusí mu být nutně sdělena v průběhu zpovědi samotné.

Ve vztahu k neoznámení již spáchaného trestného činu (§ 368 tr. z.), o němž se duchovní církve se zvláštním právem podle § 7 odst. 1 písm. e) círk. z. dozvěděl v souvislosti se zpovědí, by tedy vůbec nemělo dojít ke kolizi mezi kanonickým právem na straně jedné a světským (trestním) právem na straně druhé. Současně však nejde český trestní zákoník (na rozdíl např. od švýcarského – viz shora kap. 1) tak daleko, že by za prozrazení zpovědního tajemství sankcionoval samotného duchovního. Potrestání takového duchovního je tak ponecháno výlučně na kanonickém právu (respektive církevním právu příslušné církve).

Shora uvedené se reflektuje také v procesněprávní rovině. Právo podle § 7 odst. 1 písm. e) círk. z. současně představuje státem uznanou povinnost mlčenlivosti, která má za následek zákaz výslechu svědka podle § 99 odst. 2 tr. ř. Ten stanoví, že „*svědek nesmí být vyslýchán též tehdy, jestliže by svou výpověď porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn*“. Jelikož duchovní nemá povinnost oznámit již spáchaný trestný čin, nevztahuje se na něj ani výjimka ze zákazu výslechu podle § 99 odst. 3 tr. ř.⁶⁵ Obdobně pak nelze po duchovním požadovat ani podání vysvětlení (§ 158 odst. 8 tr. ř.). Jistým

⁶³ ŠÁMAL, P. – RIZMAN, S. – TEJNSKÁ, K. In: ŠÁMAL, P a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 4605; PROVAZNÍK, J. § 368 (Neoznámení trestného činu). In: ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář (2. online aktualizace)*. Praha: C. H. Beck, 2022.

⁶⁴ PROVAZNÍK, J. § 368 (Neoznámení trestného činu). In: ŠČERBA, F. a kol. *Trestní zákoník. Komentář (2. online aktualizace)*.

⁶⁵ PŮRY, F. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1469.

nedostatkem trestněprávních norem je, že (na rozdíl od úpravy v CIC 1983) nepamatují na situaci, kdy zpověď mezi kajícím a duchovním vyslechne též třetí osoba (tlumočník či jiná osoba, která z jakéhokoliv důvodu byla u zpovědnice a vyslechla rozhovor). Byť v praxi půjde o výjimečný případ, a české soudy ji doposud neřešily, otázkou se zabývala slovenská právní nauka, a to se závěrem, že ani vůči těmto třetím osobám nelze požadovat jejich výpověď.⁶⁶

Zcela odlišnou je však právní úprava ve vztahu k nepřekazení trestného činu (§ 367 tr. z.). Jeho skutkovou podstatu naplní ten, kdo se hodnověrným způsobem dozví, že jiný připravuje nebo páchá některý z taxativně vymezených trestných činů⁶⁷ a spáchání nebo dokončení takového trestného činu nepřekazí (§ 367 odst. 1 tr. z.). Překazit trestný čin lze podle § 367 odst. 3 tr. z. i jeho včasným oznámením státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, voják tak může učinit také svému nadřízenému. U nepřekazení trestného činu (§ 367 tr. z.) tak na rozdíl od neoznámení trestného činu (§ 368 tr. z.) automaticky nedochází k „diskvalifikaci“ duchovních z okruhu pachatelů.⁶⁸ Ostatně již samotný § 7 odst. 1 písm. e) *in fine* církv. z. stanoví, že státem uznanou ochranou zpovědního tajemství „není dotčena povinnost překazit trestný čin uložená zvláštním zákonem“.

V předchozím odstavci uvedené je částí teorie konfesního práva kritizováno a je správně poukazováno na to, že může jít o zdroj případné kolize mezi církevním právem na straně jedné (v případě katolické církve právem kanonickým) a světským právem na straně druhé.⁶⁹ Případně je dokonce přímo uváděno, že podle českého práva je „*duchovní povinen chystané spáchání trestného činu nahlásit*“,⁷⁰ což je zjevně rozporné s kanonickým právem, pro nějž je zpovědní tajemství absolutně neporušitelné (viz část 1. shora).

Jakkoliv bude situace, kdy „kající“ v rámci zpovědi sdělí duchovnímu, že aktuálně páchá či v budoucnu hodlá spáchat trestný čin, velmi raritní (účelem zpovědi má ostatně být zpytování svědomí, respektive vyjádření lítosti nad již provedeným činem a snahy se polepšit – viz úvod výše),⁷¹ lze podle mého názoru již v současné době vyložit právní úpravu § 367 tr. z. (nepřekazení trestného činu) tak, že duchovní nebude za nepřekazení trestného činu trestně odpovědný – jinými slovy, nedojde ke kolizi mezi kanonickým a světským právem.

V prvé řadě je třeba zdůraznit, že oznámení páchaného či plánovaného trestného činu státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu rozhodně není jedinou „možností“, jak se vyhnout trestní odpovědnosti. Volba prostředků k „překazení“ trestného činu je v zásadě na vůli osoby, které se dozví o relevantní skutečnosti (překazit lze přitom pouze trestný čin, který je konkrétní, respektive individuálně určený).⁷² Jak podle mého názoru správně uvádí komentářová literatura k trestnímu zákoníku, k překazení trestného činu může dojít i psychickým působením.⁷³ Stěží si lze přitom představit duchovního, který na kajícího v rámci zpovědi psychicky nepůsobí a neodrazuje jej od trestné činnosti. Podstatné

⁶⁶ GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesní právo*, s. 203; POLÁK, P. *Svedok v trestnom konaní*. Bratislava: Eurokódex, 2011, s. 116.

⁶⁷ Zpravidla jde o zločiny a zvláště závažné zločiny, součástí výčtu je však také několik přečinů.

⁶⁸ ŠÁMAL, P. – RIZMAN, S. – TEJNSKÁ, K. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 4605.

⁶⁹ Viz např. TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Konfesní právo*, s. 239.

⁷⁰ PŘIBYL, S. Zpovědní tajemství. In: MATES, P. – TULÁČEK, J. (eds.) a kol. *Tajemství v českém právním řádu*, s. 304.

⁷¹ Česká judikatura dosud tuto situaci ostatně nikdy neposuzovala.

⁷² SOTOLÁŘ, A. In: DRAŠTÍK, A. a kol. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2864.

⁷³ Ibidem, s. 2865–2866.

nadto je, že trestný čin nepřekážení trestného činu vyžaduje z hlediska zavinění úmysl, pročez „osoba, která chce takovýto trestný čin překazit a nepovede se jí to (např. pro volbu nevhodných prostředků), je zpravidla trestně nepostižitelná pro nedostatek úmyslu“.⁷⁴ Pokud by však bylo zjevné, že „kající“ si nenechal a nenechá připravovanou trestnou činnost rozmluvit, není pojmově vyloučeno ani to, aby duchovní překazil trestný čin i jiným způsobem neporušujícím zpovědní tajemství.

Především je však nutné upozornit na § 367 odst. 2 tr. z., který upravuje specifické okolnosti vylučující protiprávnost (a trestnost) nepřekážení trestného činu. Podle něj není čin trestný, nemohl-li dotýčný „*trestný čin překazit bez značných nesnází nebo aniž by sebe nebo osobu blízkou uvedl v nebezpečí smrti, ublížení na zdraví, jiné závažné újmy nebo trestního stíhání*“. Ve shodě s K. Bubelovou,⁷⁵ která v minulosti tento závěr (byť patrně jako jediná), stručně prezentovala, jsem toho názoru, že přímé vyjádření zpovědního tajemství, jehož důsledkem je podle kanonického práva automatická exkomunikace, jednoznačně představuje „*jinou závažnou újmu*“ ve smyslu citovaného ustanovení trestního zákoníku. Slovy K. Bubelové, věřící (duchovní) budou exkomunikaci „*považovat nikoliv jen za újmu závažnou, ale nejzávažnější*“.⁷⁶ Ostatně jakou závažnější újmu než exkomunikaci si pro duchovního představit, pokud se tito v minulosti zpravidla nechali uvěznit nebo dokonce zemřeli, než aby vyrazili zpovědní tajemství a byl na ně uvalen tento nejprísnejší možný církevní trest?

Lze tedy konstatovat, že (navzdory absenci judikatury, která prozatím neměla možnost se k této otázce – už pro raritnost situace – vyjádřit) již v současné době umožňuje úprava skutkové podstaty nepřekážení trestného činu takový výklad, který je způsobilý vyloučit trestní odpovědnost příslušných duchovních za tento trestný čin, nebo přinejmenším alespoň jejich povinnost „oznamovat“ páchaný či připravovaný trestný čin, o němž se dozvěděli v souvislosti se zpovědí, státním orgánům. V případě ratifikace sjednaného koncordátu pak bude mít tento závěr také normativní „oporu“ v povinnosti výkladu trestního zákoníku způsobem konformním s mezinárodní smlouvou (viz část 3.2 článku).

2.3 Reflexe zpovědního tajemství v mimotrestních normách

Státem uznaná ochrana zpovědního tajemství se samozřejmě projevuje i v jiných procesních předpisech, než je trestní řád. Občanský soudní řád stanoví povinnost provádět dokazování tak, aby byla zachována státem uznaná povinnost mlčenlivosti, přičemž výsledek lze provést „*jen tehdy, jestliže vyslýchaného zprostil povinnosti mlčenlivosti příslušný orgán nebo ten, v jehož zájmu má tuto povinnost*“ (§ 124 o. s. ř.). Neexistuje přitom žádný orgán, který by mohl duchovního této povinnosti mlčenlivosti zprostit. Ustanovení § 124 o. s. ř. (které se přiměřeně použije i tam, kde je prováděn důkaz jinak než výslechem) se pak na základě subsidiárního použití občanského soudního řádu aplikuje také ve zvláštních řízeních soudních,⁷⁷ ve správním soudnictví,⁷⁸ i v řízení před Ústavním soudem.⁷⁹

⁷⁴ ŠÁMAL, P. – RIZMAN, S. – TEJNSKÁ, K. In: ŠÁMAL, P a kol. *Trestní zákoník. Komentář*, s. 4589.

⁷⁵ BUBELOVÁ, K. Zpovědní tajemství versus oznamovací povinnost. *Trestní právo*. 1999, č. 4, s. 11.

⁷⁶ Ibidem.

⁷⁷ § 1 odst. 3 zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ § 64 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁹ § 63 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Obdobnou formulaci stran zákazu výslechu svědka, který by svou výpovědí porušil státem uloženou nebo uznanou povinnost mlčenlivosti, ledaže byl této povinnosti příslušným orgánem nebo tím, v jehož zájmu tuto povinnost má, zproštěn, obsahuje také správní řád (§ 55 odst. 3) a daňový řád (§ 96 odst. 3). V případě podání vysvětlení coby úkonu před zahájením správního řízení, je na místě odepření vysvětlení duchovním, pro které platí totéž, co pro odepření součinnosti při dokazování a zákaz výslechu (§ 137 odst. 1 *in fine* spr. ř.; § 79 odst. 2 d. ř.; mírně odlišnou formulaci pak obsahuje § 60 odst. 1 přes. z.).

3. Zpovědní tajemství a sjednaný konkordát se Svatým stolcem

3.1 Obecně ke konkordátům a smlouvě mezi ČR a Svatým stolcem (2024)

Pro dohody mezi státy a Svatým stolcem (respektive katolickou církví), jejichž cílem⁸⁰ je uspořádání záležitostí na pomezí výlučných „oblastí“ státu a církve⁸¹ (*res mixtae*), používá právní věda tradičně pojem „konkordát“. Za vůbec nejstarší bývá zpravidla považován Wormský konkordát z roku 1122 uzavřený se Svatou říší římskou, za první „český“ konkordát pak tzv. Šacký konkordát uzavřený mezi biskupem Ondřejem a Přemyslem Otakarem I.⁸²

Stručně uvedme, že v průběhu času se vyvinulo několik teorií konkordátů odrážejících vztah mezi státem a církví. Zatímco dnes jednoznačně převažuje tzv. smluvní teorie respektující obě strany konkordátu jako rovnocenné smluvní strany (subjekty mezinárodního práva veřejného), v minulosti se převážně uplatňovaly teorie jiné. Zmiňme především teorii privilegií vyjadřující dominanci církve nad státem⁸³ a jí protichůdnou legální teorii,⁸⁴ podle níž je církev plně podřízena světskému právnímu řádu a nevystupuje vůči státu jako rovnocenná strana (byť jí může být přiznána právní subjektivita). Ve vývoji jednotlivých teorií, respektive v přístupu ke konkordátům, se nutně odráží mocenské poměry mezi státem a církví, které nikdy nebyly statické. Jelikož by bližší rozbor vývoje poměrů mezi státem a církví (nejen) na našem území dalece přesáhl tematický záběr i rozsahové omezení tohoto článku, lze zájemce odkázat na podrobná pojednání z pera převážně⁸⁵ prvorepublikových autorů, zejména pak A. Hobzy,⁸⁶ V. Buška,⁸⁷ K. Hennera⁸⁸ nebo K. Farského.⁸⁹

⁸⁰ Jak však správně upozorňuje například M. Gregor, funkce a obsahová stránka konkordátů se v dějinách měnila. Historicky lze poukázat především na tzv. mírové konkordáty, jejichž cílem bylo urovnat aktuální konflikt mezi církví a státem (GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesionální právo*, s. 144).

⁸¹ Ibidem. Vratislav Bušek pak ve *Slovníku veřejného práva Československého* hovoří o konkordátech obecně jako o „úmluvách mezi církví a státem o úpravě vzájemných poměrů“. BUŠEK, V. Konkordáty. In: HÁCHA, E. (ed.). *Slovník veřejného práva Československého. II. sv. (I–O)*. Brno: Polygrafia, 1932, s. 318.

⁸² Ibidem; GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesionální právo*, s. 144. Vratislav Bušek nicméně nesprávně uvádí, že šlo o Přemysla Otakara II. Ten však v době uzavření konkordátu ještě nebyl na světě.

⁸³ Srov. již počáteční princip dvojí moci formulovaný papežem Gelasielem I. v listu *Duo sunt* (429).

⁸⁴ GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesionální právo*, s. 143.

⁸⁵ Z nejnovějších publikací přehledově např. KAROLA, P. *Česká republika jako laický stát*. Praha: Wolters Kluwer, 2022.

⁸⁶ HOBZA, A. *Poměr mezi státem a církví. Jeho vývoj a přítomný stav*. Praha: Nákladem vlastním, 1931.

⁸⁷ BUŠEK, V. *Poměr státu k církvi: všeobecný historický přehled*. Bratislava: Právnický, 1930; BUŠEK, V. *Poválečné konkordáty*. Bratislava: Akademie, 1926.

⁸⁸ HENNER, K. *Vývoj poměru státu k církvi*. Praha: Všeherd, 1925.

⁸⁹ FARSKÝ, K. *Stát a církev: poměr státu českého k církvi římské od prvopočátku až do roku 1924*. Praha: K. Farský, 1924.

Dnes jsou naukou konkordáty považovány (právě ve vazbě na výše zmíněnou smluvní teorii) za mezinárodní smlouvy,⁹⁰ uzavřené mezi dvěma rovnoprávnými subjekty mezinárodního práva veřejného – státem a Svatým (Apoštolským) stolicí coby reprezentantem⁹¹ (a nejvyšší duchovní mocí) Římskokatolické církve.⁹² Jak však správně upozorňuje M. Gregor,⁹³ konkordát může mít výjimečně i podobu (vnitrostátní) veřejnoprávní smlouvy *sui generis*, je-li uzavřen „jen“ s biskupem.⁹⁴

Smlouva mezi Českou republikou a Svatým stolicí o některých právních otázkách, jak zní její oficiální název, se vyhýbá označení „konkordát“. Svým obsahem však bezpochyby jde o (přátelský) konkordát (*concordata amicitiae*), upravující postavení Římskokatolické církve, za níž jedná právě Svatý (Apoštolský) stolec coby subjekt mezinárodního práva. Pro úplnost dodejme, že označení „konkordát“ se důsledně vyhýbal již *Modus vivendi*⁹⁵ mezi Československem a Apoštolským stolicí z roku 1928. Podle významného prvorepublikového představitele nauky církevního práva a mezinárodního práva veřejného A. Hobzy tak *Modus vivendi* činil záměrně s úmyslem „skrýt“ svou povahu.⁹⁶

Smlouva byla podepsána v Praze dne 24. 10. 2024, přičemž k okamžiku odevzdání tohoto příspěvku do tisku stále nebyl dokončen ratifikační proces, neboť skupina senátorů podala k Ústavnímu soudu návrh na preventivní kontrolu ústavnosti (viz úvod příspěvku). Jelikož jde o mezinárodní smlouvu, která upravuje práva a povinnosti osob [čl. 49 písm. a) Ústavy ČR], je k její ratifikaci potřeba souhlasu obou komor Parlamentu, přičemž obě komory již souhlas vyslovily (Senát dne 23. 1. 2025, senátní tisk 2/0; Sněmovna dne 3. 6. 2025, sněmovní tisk 844/0).⁹⁷ V případě její ratifikace prezidentem republiky a promulgace tedy půjde o tzv. prezidentskou (parlamentní) mezinárodní smlouvu s aplikační předností před zákonem (ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR). Zdůrazněme, že nejde o první smlouvu se Svatým stolicí. Pomineme-li v předchozím odstavci uvedený a předkládací smlouvou nezmiňovaný *Modus vivendi* (1928), k jehož naplnění stran úpravy hranic diecézí v souladu se státními hranicemi Československa došlo ze strany Apoštolského stolce až v roce 1977 v důsledku II. Vatikánského koncilu,⁹⁸ v roce 2002 byl mezi ČR a Svatým stolicí sjednán „plnohodnotný“ konkordát. S jeho ratifikací však Parlament neudělil souhlas.⁹⁹

⁹⁰ HOHENVELDERN, I. S. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2006, s. 151; GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesné právo*, s. 143.

⁹¹ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 65.

⁹² K právní subjektivitě Svatého stolce, spočívající na historickém a duchovním základu viz MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. vydání. Brno: Doplněk, 2007, s. 143–144; HOHENVELDERN, I. S. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 150–151; ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 65. Svatý stolec coby (partikulární) subjekt mezinárodního práva veřejného přitom při uzavírání konkordátů nereprezentuje Městský stát Vatikán, ale právě římskokatolickou církev.

⁹³ Nejvyšší autoritou je pak papež spolu s biskupy (Kán 204 § 2 CIC 1983).

⁹⁴ To byl ostatně i příklad výše zmíněného Šackého konkordátu.

⁹⁵ Označení *Modus vivendi* je i v mezinárodním srovnání poměrně neobvyklé. Pokud je mi známo, použito bylo následně snad jen v případě konkordátu s Tuniskem z roku 1964 (dostupný online z: <https://www.iuscangreg.it/conc/tunisia-1964.pdf>).

⁹⁶ Podle A. Hobzy tak šlo bezpochyby o konkordát (HOBZA, A. *Poměr mezi státem a církví. Jeho vývoj a přítomný stav*, s. 178–197). O řádný konkordát naopak nešlo podle: GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesné právo*, s. 152.

⁹⁷ K postupu: PSP ČR. Sněmovní tisk 844/O Sml. mezi ČR a Svatým stolicí o některých právních otázkách. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2025-01-12]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=9&CT=844&CT1=0>.

⁹⁸ PAVLÍČEK, V. *O české státnosti. Úvahy a polemiky. Svazek III. – demokratický a laický stát*. Praha: Karolinum, 2009, s. 182. Učiněno tak bylo dekretem Pavla VI. z 30. 12. 1977.

⁹⁹ K tomu podrobně např. LÍPA, J. – DOLISTA, J. Ne-uzavření konkordátu mezi ČR a Svatým stolicí. *Prosopon Europejskie Studia Społeczno-Humanistyczne*. 2018, č. 4, s. 205–227.

Předkládací zpráva ke konkordátu (2024) již úvodem odkazuje na sjednanou smlouvu se Svatým stolicí z roku 2002, a to s tím, že na tuto obsahově navazuje. Jak však bylo upozorněno již v úvodu, z hlediska tématu příspěvku jde současný konkordát podstatně dál, neboť předcházející neratifikovaná smlouva z roku 2002 materii zpovědního tajemství vůbec neobsahovala.

Zpovědní tajemství je v konkordátu (2024) upraveno v čl. 4, podle něhož:

(1) *Česká republika uznává zpovědní tajemství.*

(2) *Pastorační pracovníci mají právo obdobné zpovědnímu tajemství za podmínek stanovených zákonem.*

3.2 Uznání zpovědního tajemství (čl. 4 odst. 1)

Z prvního odstavce čtvrtého článku konkordátu jasně vyplývá státem uznaná nedotknutelnost zpovědního tajemství, z níž konkordát nepřipouští (stejně jako kanonické právo) žádné výjimky. Ke slovům ministra zahraničí Lipavského, podle něhož „*smlouva nijak zpovědní tajemství neupravuje nad rámec současného právního řádu*“, neboť „*není ani stanoveno, že by zpovědní tajemství bylo nedotknutelné či absolutní*“,¹⁰⁰ je třeba kriticky uvést následující. Uznal-li stát bezvýhradně a bezvýjimečně zpovědní tajemství, které je podle kanonického práva absolutně neporušitelné (viz výše část 1.), uznal tím zpovědní tajemství *en bloc*, tj. i jeho neporušitelnost v rámci práva vnitrostátního. Opačný výklad je nejen v rozporu se smyslem a účelem čl. 4 odst. 1 konkordátu, ale i s obvyklým významem takového „uznání“ (viz dále). Na rozdíl od „*práva obdobného zpovědnímu tajemství*“ pro pastorační pracovníky (odst. 2) pak není ani stanoveno, že by byl výkon tohoto práva přiznán s omezeními, respektive toliko „*za podmínek stanovených zákonem*“. Jinak řečeno, stát se konkordátem zavázal respektovat zpovědní tajemství duchovních (kněží) Římskokatolické církve bezvýjimečně a v plném rozsahu.

Zavádějící je podle mého názoru i předkládací zpráva, podle níž „*konstatování ohledně uznávání zpovědního tajemství odráží současný stav upravený § 367 a 368 TrZ a § 124 OSŘ*“.¹⁰¹ Zatímco ve vztahu k § 368 tr. z. (neoznámení trestného činu) a § 124 o. s. ř. (povinnost mlčenlivosti) shora uvedené platí, ve vztahu k § 367 tr. z. (nepřekážení trestného činu) je podle mého názoru nezbytné přistoupit buďto k jeho úpravě, nebo k jeho výkladu takovým způsobem, který vyloučí trestní odpovědnost duchovních za nepřekážení trestného činu (viz kap. 2.3). Stanoví-li čl. 4 odst. 1 konkordátu bezvýjimečně a bezpodmínečně, že stát „*uznává zpovědní tajemství*“, není možné duchovní pod hrozbou trestněprávního postihu jakkoliv „*nutit*“, aby v souvislosti s překážení trestného činu sdělovali státním orgánům informace, které se dozvěděli v rámci svátosti smíření.

Spojení „*uznává zpovědní tajemství*“ nadto musí být vykládáno v souladu s obvyklým významem (čl. 31 odst. 1 Vídeňské úmluvy o smluvním právu), kterým bezpochyby není takový, v jehož důsledku by byla v přímém rozporu s kanonickým právem (viz část 1.) prolamována svátostní pečeť vyzrazením tajemství státním orgánům, byť „*s vidinou*“

¹⁰⁰ Senát schválil ratifikaci smlouvy s Vatikánem. In: ČT 24 [online]. [cit. 2024-01-26]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatele vize.cz/clanek/domaci/zive-senat-posoudi-smlouvu-s-vatikánem-357365>.

¹⁰¹ PSP ČR. Předkládací zpráva ze dne 31. 10. 2024. Sněmovní tisk 844/0 [online].

možného překažení trestného činu. V opačném případě by ostatně formulace čl. 4 odst. 1 konkordátu zněla kupříkladu takto: „*Česká republika uznává zpovědní tajemství, s výjimkou odpovědnosti duchovních za nepřekažení trestného činu*“.

Shora uvedenému nasvědčují i právní úpravy v jiných evropských státech. S výjimkou Polska obsahují konkordáty všech sousedních zemí (Německa, Rakouska i Slovenska) ustanovení o uznání zpovědního tajemství. Do jisté míry podobný čl. 4 odst. 1 konkordátu s ČR je v tomto čl. 8 odst. 1 konkordátu se Slovenskem z roku 2001¹⁰² (byť tento poněkud nadbytečně zdůrazňuje, že nedotknutelnost zpovědního tajemství zahrnuje právo nevypovídat před všemi státními orgány). S odkazem na konkordát pak Slovensko přistoupilo v roce 2001 k novelizaci¹⁰³ trestního zákona, šlo-li o skutkovou podstatu nepřekažení trestného činu. Ta nově stanovila, že povinnost překazít trestný čin se nevztahuje na osobu, která by splněním této povinnosti porušila zpovědní tajemství. Totéž pak stanoví i § 341 odst. 4 současného slovenského trestního zákona z roku 2005. Uvedené je právní teorií vnímáno jako reflexe uznání zpovědního tajemství obsaženého v konkordátu.¹⁰⁴ Obdobně § 139 německého trestního zákoníku (StGB) upravuje „beztrestnost neoznámení plánovaných trestných činů“, přičemž v odst. 2 pamatuje (zjevně ve vazbě na čl. 9 Říšského konkordátu)¹⁰⁵ právě na zpovědní tajemství duchovních.

Nepřistoupí-li český zákonodárce v případě ratifikace konkordátu ke změně právní úpravy neoznámení trestného činu, například po vzoru Slovenska, bude potřeba vyložit § 367 tr. z. mezinárodně konformně. Tedy způsobem, který bude respektovat bezvýjimečné uznání neporušitelného zpovědního tajemství, a vyloučí trestní odpovědnost duchovních v případě neoznámení probíhajícího či připravovaného trestného činu, o němž se dozvěděli v souvislosti se zpovědí, a to pro „*jinou závažnou újmu*“ (§ 367 odst. 2 tr. z.) v podobě exkomunikace (jde-li o přímé vyjádření zpovědního tajemství). Jsem tedy toho názoru, že mezinárodně konformní výklad § 367 tr. z., který má mít přednost i před zrušením normy Ústavním soudem, je v daném případě možný [jakkoliv je systematicky vhodné v takovém případě z § 7 odst. 1 písm. e) *in fine* círk. z. vypustit dovětek, že státem uznanou ochranou zpovědního tajemství „*není dotčena povinnost překazít trestný čin uložená zvláštním zákonem*“]. Ostatně ne všechny evropské státy s uzavřeným konkordátem obsahujícím ustanovení o uznání zpovědního tajemství, obsahují explicitní vyluku z tohoto trestného činu pro duchovní. Příkladem, byť v mnoha ohledech značně problematickým, může být Rakousko, jehož trestní zákoník předpokládá jisté poměřování újmy hrozící duchovnímu za porušení zpovědního tajemství s následky nepřekažení trestného činu (§ 286 odst. 2 StGB).

Uznání zpovědního tajemství jako takového kritice nepodrobují a z pohledu beneficentů náboženské svobody je zcela logické, bude-li coby jedna z *res mixtae* garantována také v konkordátu. V různé míře a různými způsoby ostatně zpovědní tajemství uznává většina států, a to i těch vysloveně odlukových (včetně Francie, jakož i přinejmenším

¹⁰² Oznámenie č. 326/2001 Z.z., o uzavretí Základnej zmluvy medzi Slovenskou republikou a Svätou stolicou.

¹⁰³ Zákon č. 253/2001 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 140/1961 Zb. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 167 tr. z. byl doplněn o odstavec 4).

¹⁰⁴ GREGOR, M. In: GREGOR, M. a kol. *Konfesné právo*, s. 204.

¹⁰⁵ Konkordat zwischen dem Heiligen Stuhl und dem Deutschen Reich vom 20. Juli 1933 [Reichsgesetzblatt von 1933, II, 679ff].

některých států USA).¹⁰⁶ Jinak řečeno, dokonce ani odlukový konfesněprávní systém nutně nevylučuje uznávání zpovědního tajemství státem, respektive jeho „dovolávání se“ církvemi. Logicky však není naproti tomu uznáváno zpovědní tajemství u tzv. konfesních států *à rebours*.¹⁰⁷

Druhou otázkou samozřejmě je, zda má být ochrana zpovědního tajemství ve světském právu absolutní a bezvýjimečná (jak ji ve své podstatě uznává čl. 4 odst. 1 konkordátu – viz výše). To je však z mého pohledu především věcí politického rozhodnutí. Jak bylo naznačeno shora, v Evropě lze najít různé modely. Avšak i v případě „omezeného“ uznání zpovědního tajemství v konfesněprávních normách, respektive vyloučení zpovědního tajemství ve vztahu k některým trestným činům (část politické reprezentace tuto potřebu viděla zejména u sexuálních trestných činů), je nutné pamatovat na to, že podle kanonického práva je zpovědní tajemství absolutně neporušitelné (viz část I.). Duchovní v důsledku toho informaci o trestném činu (nejen) státním orgánům nesdělí (respektive podle kanonického práva ji ani vyzradit nesmí), a to bez ohledu na to, v jaké šíři bude zpovědní tajemství upraveno v právu světském.¹⁰⁸ Ustanovení čl. 4 odst. 1 konkordátu však poskytuje normativní „podklad“ pro respektování absolutního zpovědního tajemství, jak ho chápe právo kanonické, a to i ve vztahu ke skutkové podstatě nepřekážení trestného činu ze strany kněží (viz výše).

3.3 Právo obdobné zpovědnímu tajemství pro pastorační pracovníky (čl. 4 odst. 2)

Jako problematičtější lze z mého pohledu vnímat navazující ustanovení čl. 4 odst. 2 konkordátu, a především pak jeho „vysvětlení“ v předkládací zprávě.

V prvé řadě není z mého pohledu vhodné hovořit o „právu obdobném zpovědnímu tajemství“, když toto spojení se svým smyslem a účelem (alespoň, jde-li o církv. z.) vztahuje k náboženstvím, která neznají zpověď *sensu stricto* (viz část 2.1). Jak bylo upozorněno výše v první části příspěvku, zpovědníkem může být dle kanonického práva pouze kněz, nikoliv tedy jakýkoliv duchovní nebo dokonce jakýkoliv „pastorační pracovník“, jemuž však přesto konkordát přiznává jakési „právo obdobné zpovědnímu tajemství“.

Má-li již být jistá ochrana informací sdělených pastoračním pracovníkům v konkordátu obsažena, vhodnější se jeví například úprava obsažená v čl. 8 odst. 2 konkordátu se Slovenskem. Ten zakotvuje garanci nedotknutelnosti „informace“, která byla pod podmínkou mlčenlivosti (!) svěřena osobě vykovávající pastorační péči. Záměrně se přitom vyhýbá pojmu zpovědní tajemství, neboť ani podle kanonického práva o svátost smíření (zpověď) nejde. Pokud má být přistoupeno k poskytnutí ochrany informací svěřených při výkonu ústavně zaručené náboženské svobody i jiné osobě než duchovnímu, respektive

¹⁰⁶ Jde-li o Francii, lze odkázat již na čl. 434-1 ve spojení s čl. 226-13 Code pénal. Byť se čl. 226-13 vztahuje na „profesní“ tajemství obecně (bez bližší specifikace), nauka pod něj zahrnuje například i osoby kněží (MASSIE, A. L'accompagnement spirituel: questions pour une Charte. *Les Nouvelles théologiques*. 2025, č. 2). Ochrana „profesního tajemství“ však na základě výluky obsažené v čl. 226-14 1o nedopadá mimo jiné na případy sexuálního zneužívání. V případě USA coby příkladu země, kde byla realizována „přátelská“ odluka státu a církve, ke zpovědnímu tajemství historicky blíže např. HOGAN, E. A. Modern problem on the privilege of the confessional. *Loyola Law Review*. 1951, No. 1, s. 3.

¹⁰⁷ K vymezení pojmu a příkladům viz např. TRETERA, J. R. – HORÁK, Z. *Konfesní právo*, s. 42–44.

¹⁰⁸ *Cum grano salis* v tomto směru žádná právní úprava v reálu nezaručí skutečně účinné vyšetřování všech trestných činů, o nichž se v souvislosti se zpovědní dozví duchovní.

v případě katolické církve knězi (v takovém případě však již nelze hovořit o zpovědním tajemství), je otázkou, proč se smluvní strany více neinspirovaly v zahraničních konkordátech, včetně slovenského.

Pojem pastorační pracovník není v zákonu o církvích (ani v jiném právním předpise) definován, v církevní praxi jsou však pastoračními pracovníky také duchovní hierarchicky nedosahující kněžích (jáhnové) a především laici. Jinými slovy, pastorační pracovník vůbec nemusí být duchovním. To je patrné i ze systematického výkladu, když např. čl. 9 odst. 1 konkordátu samostatně zmiňuje duchovní pracovníky a pastoračními pracovníky, respektive duchovní péči a pastorační péči. Předkládací zpráva naproti tomu uvádí, že *„cílem ustanovení odstavce 2 není rozšířit okruh osob, které mají právo obdobné zpovědnímu tajemství, nad rámec daný § 367 a 368 TrZ a § 124 OSŘ. Odkaz na podmínky stanovené zákonem v odstavci 2 tohoto článku zaručuje, že se v případě pastoračních pracovníků bude vždy jednat pouze o duchovní ve smyslu § 368 TrZ“*.¹⁰⁹

Smyslem čl. 4 odst. 2 konkordátu je však podle mého názoru naopak rozšíření ochrany informací, které se dozvěděly osoby odlišné od kněžích. Ostatně pro samotné kněží čl. 4 odst. 2 konkordátu v podstatě žádný význam nemá, neboť těmto svědčí státem uznané zpovědní tajemství (zahrnující i informace, které se tito dozvěděli ve funkční vazbě na ni – viz 2.1). „Vysvětlení“ podané v předkládací zprávě je ostatně nesprávné nejen z komparativního pohledu a z důvodu přehlížení systematického výkladu konkordátu, ale již proto, že by se čl. 4 odst. 2 konkordátu stal v takovém případě fakticky obsoletní.

Na straně druhé je třeba přiznat, že pokud čl. 4 odst. 2 konkordátu odkazuje na podmínky stanovené zákonem (na rozdíl od odstavce prvního uznávajícího bezvýjimečně zpovědní tajemství), není toto ustanovení mezinárodní smlouvy povahy *self-executing*,¹¹⁰ pročež nemůže založit její přímý účinek.¹¹¹ To však nic nemění na tom, že čl. 4 odst. 2 konkordátu má interpretační význam a představuje mezinárodněprávní závazek státu podle čl. 1 odst. 2 Ústavy.¹¹² V případě sporu při provádění konkordátu je pak čl. 14 předpokládáno diplomatického jednání mezi stranami.

Závěr

Zpovědní tajemství je v kanonickém právu absolutně neporušitelné, přičemž za jeho přímé vyjádření dopadá na kněze (který je v Římskokatolické církvi jako jediný oprávněn svátost smíření udělovat) automatická exkomunikace. Český právní řád zpovědní tajemství již v současné době uznává, byť pouze jako „zvláštní“ právo přiznané jen některým církvím. Nezbytným předpokladem přitom je, aby církev disponovala „duchovními“. Přestože si duchovní ustanovuje každá církev sama v rámci své autonomie, z judikatury Ústavního soudu je nutno dovodit, že domáhá-li se někdo státem uznané mlčenlivosti

¹⁰⁹ PSP ČR. *Předkládací zpráva ze dne 31. 10. 2024. Sněmovní tisk 844/O* [online].

¹¹⁰ Jakkoliv může být v praxi obtížné určit, které ustanovení mezinárodní smlouvy má povahu *self-executing*, a které nikoliv, ve vztahu k čl. 4 odst. 2 konkordátu je podle mého názoru závěr poměrně jasný. Ustanovení bezprostředně odkazuje na (dosud neexistující) zákon, který má stanovit ve vztahu k pastoračním pracovníkům zákonné podmínky pro uplatnění práva.

¹¹¹ MLSNA, P. In: RYCHETSKÝ, T. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, s. 109.

¹¹² Ibidem.

v souvislosti se zpovědním tajemstvím, nabývá pojem „duchovní“ rovněž vnější roviny, přičemž není vyloučeno, aby soud (či jiný orgán veřejné moci) sám aplikoval příslušný vnitřní předpis církve.

Situaci, kdy v současné době může, byť velmi raritně, dojít ke kolizi církevního práva na straně jedné a světského (konfesního) práva na straně druhé, je neoznámení probíhajícího či připravovaného trestného činu (respektive jeho nepřekážení), o němž se duchovní dozvěděl v souvislosti se zpovědí. Přestože již dnes podle mého názoru umožňuje § 367 tr. z. (nepřekážení trestného činu) takový výklad, který vyloučí odpovědnost duchovních za tento trestný čin, po ratifikaci konkordátu bude podle mého názoru již vzhledem k nutnosti mezinárodně konformního výkladu třeba upřednostnit neporušitelnost zpovědního tajemství před případným nepřekážením trestného činu. Ustanovení čl. 4 odst. 1 konkordátu se Svatým stolcem, které bezvýjimečně a bezpodmínečně uznává zpovědní tajemství, by představovalo *self-executing* normu obsaženou v prezidentské mezinárodní smlouvě. Jinak řečeno, novelizace § 367 tr. z. není podle mého názoru nezbytně nutnou, jakkoliv slovenská úprava může sloužit jako vhodná inspirace.

Přímo aplikovatelným naopak nebude čl. 4 odst. 2 konkordátu zakotvující „právo obdobné zpovědnímu tajemství“ také pro pastorační pracovníky, kteří přitom nejsou legálně definováni. S tvrzením předkládací zprávy, že účelem tohoto ustanovení nemá být rozšíření okruhu osob, kterým má svědčit uznání jisté mlčenlivosti, se neztotožňuji. Nehodlá-li stát snad ve skutečnosti přiznat ochranu informací svěřených jiným osobám než (v případě Římskokatolické církve) kněžím, respektive odmítá-li snad tento okruh osob rozšiřovat, nemá čl. 4 odst. 2 konkordátu v současné podobě své opodstatnění.

V předkládací zprávě ke konkordátu, která pochopitelně nemůže omezit jeho normativní působnost, se žel objevují jisté nepřesnosti a zavádějící tvrzení, z nichž některé se pokusil tento příspěvek uvést na pravou míru. To je potřebné tím spíše, že v případě ratifikace konkordátu se Svatým stolcem patrně budou v rámci reciprocity uzavřeny obdobné smlouvy i s jinými církvemi, projeví-li o to zájem.

Koncepce vědecké práce a výuky v oborech sociálního práva

Martin Štefko*

Abstrakt: Předmětem příspěvku je písemné zachycení hlavních myšlenek obsažených v přednášce autora v rámci inaguračního řízení před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Vědeckou radou Univerzity Karlovy.

Klíčová slova: pracovní právo, právo sociálního zabezpečení, závislá práce

Úvodem – Zásadní změny v oborech sociálního práva

Obory sociálního práva jsou více než ostatní právní obory dotčeny zásadními změnami na trhu práce a ve společnosti. Na tyto změny je nutno dostatečně reagovat jak ve vědecké práci, tak v pedagogické a teoretické přípravě budoucích právníků na vysokých školách.

Jak již plyne z jejich názvu, jedná se o dva právní obory, které sice spolu úzce souvisejí z hlediska geneze a metodologie, avšak tyto obory mají odlišný předmět zkoumání. V případě pracovního práva jde o zákonné korekce autonomie smluvní vůle zaměstnance, a to i někdy proti jeho vůli v rámci individuálního a kolektivního pracovního práva, jakož i v rámci státní politiky zaměstnanosti. Předmětem práva sociálního zabezpečení je řešení negativních důsledků sociálních událostí, které tyto mají na život obyvatel České republiky, a to zejména v nemocenském, důchodovém a veřejném zdravotním pojištění, v rámci státní sociální podpory a v rámci sociální pomoci.

Před oběma obory sociálního práva stojí zásadní výzvy plynoucí ze změn ve společnosti a na trhu práce. Když jsem nastupoval na katedru pracovního práva a práva sociálního zabezpečení v Praze, dostal jsem jako první vědecký úkol uloženo číst odborné časopisy a zapisovat vybrané citační údaje pro účely dalšího využití. Jednalo se o „nechvalně“ proslulou činnost tzv. dokumentátora vědecké literatury. Dnes o dvě desetiletí později se vyplatí místo odborného asistenta koupit AI program, který to, co jsem dělal hodiny, udělá v sekundách a daleko lépe. Přeneseme-li se pro srovnání k práci prodáváče a pokladního v mezinárodních řetězcích, pak zjišťujeme, že dnes máme automatické pokladní systémy, automatizované cenovky, automatizované skladovací systémy, které v aktuálním

* Prof. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., DSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: martin.stefko@ilaw.cas.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1060-6682>. Příspěvek je autorským záznamem přednášek vykonaných ve dnech 18. 4. 2024 před vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a 26. 9. 2024 před vědeckou radou Univerzity Karlovy. Prezident republiky jmenoval autora příspěvku profesorem ke dni 26. 11. 2024, záznam je doplněn o odkazy na podkladové materiály a studie, z nichž obě přednášky vycházely. Upřímné poděkování za cenné rady při přípravě profesorské přednášky náleží prof. Kristině Koldinské a dr. Jáně Matejkovi. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

čase sledují, kolik balení určité pochutiny je na prodejně, a porovnávají to se spotřebou za poslední roky. V případě vyhodnocení nedostatku této pochutiny aktivují skladníka, ten najde na příslušné skladové pozici toto balení a předá kompletáři, který jej naloží do předpřipraveného TNT boxu, a řidiče, který je na prodejnu přiveze ve stanovený čas. Již dnes tak automaty řídí lidskou práci a tím mimo jiné snižují počet k práci potřebných zaměstnanců na dříve nevídaná minima. Tuto úsporu lze kvantifikovat: automatické cenovky ušetří měsíčně cca dva dny práce příslušného manažera prodejny.

Není třeba dodávat, že automatické systémy řízení umožňují rovněž přesně sledovat výkonnost jednotlivých profesí a nastavit tomu odpovídající odměňování.¹ Můžeme tak u skladníků či komplementářů sekundu po sekundě sledovat jejich pracovní tempo a chybovost práce. Toto je fakt. Na druhou stranu mám i pozitivní zprávu. Když jsem se připravoval na tuto přednášku, zeptal jsem se Chatbot4, proč soudci nemají výsluhy, a AI mi odpovědělo: „V České republice mají soudci nárok na příspěvky na rekreaci, na stravování a na služební cestování, které jsou poskytovány podle zákona č. 300/2008 Sb., o služebním poměru soudců.“ Podotýká, že soudci vykonávají veřejnou funkci podle zákona o soudech a soudcích a zákon č. 300/2008 Sb. upravuje úplně něco jiného. Možná tedy stále máme v tomto světě ještě místo.

Radikální změny se pochopitelně děly i v minulosti, lze zmínit průmyslovou revoluci, a naše obory se s tím dokázaly vždy vypořádat. Pokud jde o počátek moderního pracovního práva, pak za první učebnici pracovního práva lze považovat dílo německého profesora Kaskela z počátku 20. století. Pokud jde o české země, pak je nutno zmínit, že na diplomu českého mimořádného profesora Josefa Lukáše je dřívější datum podpisu o cca tři roky.² Profesor Lukáš z Českého vysokého učení tak byl první, kdo začal učit jak pracovní právo, tak právo sociálního zajištění v našich zemích, nebyl však jediný. Profesor Bráf, profesor zdejší právnické fakulty, se zabýval pracovními podmínkami horníků v Severních Čechách ke konci 19. století, profesor Krčmář napsal svoji zásadní monografii *O smlouvě námezdní* a publikoval ji v roce 1902, profesor Gruber, rovněž profesor zdejší právnické fakulty, sepsal učebnici *Sociální politiky* v roce 1916 a profesor Engliš, pozdější rektor Masarykovy univerzity, se habilitoval v roce 1910 s prací na téma *Tarifní smlouvy pracovní po stránce národohospodářské*. Na Masarykově univerzitě se pak jednalo o profesora Dominika, který učil československé pracovní právo ve svých seminářích ve 20. letech minulého století. Já sám jsem se z hlediska oboru nejvíce věnoval právě profesorovi Gruberovi, který se pokoušel vytvořit teoretické předpoklady pro rekodifikaci československého pracovního práva po francouzském vzoru již před druhou světovou válkou.³

¹ Srov. GOETHALS, T. – DE TURCK, F. – VOLCKAERT, B. Near real-time optimization of fog service placement for responsive edge computing. *Journal of Cloud Computing*. 2020, Vol. 9, No. 1, s. 1–17; srov. též LEBHAR, I. – DADDA, A. – EZZINE, L. Artificial Intelligence Applications in the Global Supply Chain: Benefits and Challenges. In: *International Conference on Advanced Intelligent Systems for Sustainable Development*. Cham: Springer Nature Switzerland, s. 282–295.

² Základní výzkum k této osobnosti provedl především doc. Kindl. KINDL, V. *JUDr. Josef Lukáš (1865–1935), opomíjený učitel oboru pracovního práva a sociálního zajištění*. In: *Pocta Věře Štangové*. Plzeň: A. Čeněk, s. 65–75.

³ Sociální spravedlnost je klíčová pro vytváření stabilní, soudržné, demokratické otevřené společnosti. Když jsou lidé schopni žít důstojný život a mají rovné příležitosti, snižuje se sociální napětí a zvyšuje se kvalita života pro všechny členy společnosti. Sociálně spravedlivé politiky přispívají k ekonomickému růstu tím, že podporují vzdělávání a zdraví populace, což zvyšuje jejich produktivitu a schopnost přispívat k ekonomice. Československo se od okamžiku svého vzniku vždy hlásilo k zásadě sociální spravedlnosti a sociální bezpečnosti. Sociální spravedlnost je však komplexní a mnohvrstevnatý koncept, který vyžaduje vyvážení různých zájmů a potřeb ve společnosti.

Jak vědecká, tak pedagogická práce je pochopitelně věcí odborného týmu. Naše katedra dlouhodobě dosahuje vynikajících vědeckých i pedagogických výsledků a já sám jsem se jako její člen v posledních dvou dekáдах na tom podílel. Rád bych v této započaté práci i nadále pokračoval. V poslední době pak poměrně intenzivně přemýšlím nad třemi projekty, kterým bych se chtěl nadále teoreticky věnovat, bude-li mi dána důvěra.

1. Věda

V současné době jsou oba obory systematicky pěstovány na všech právnických fakultách v České republice, a to buď na samostatných katedrách, nebo v rámci kateder soukromého práva⁴ či finančního práva.⁵ Pokud se jedná o modernizaci pracovního práva a aktuální výzvy, pak bych aktuální vědecké výzvy demonstroval na institutech bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, výpovědi bez uvedení důvodů a služební pohotovosti.

Prvním projektem je aktualizace a implementace národní politiky bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (BOZP). Zde musíme reagovat na problematiku digitalizace BOZP, BOZP jako služba veřejnosti, využití virtuální reality při školeních k BOZP a požární ochrany, využití blockchainu při evidenci školení k zajištění BOZP a požární ochrany.⁶ V posledních třech letech jsme nejprve jako mezinárodní vědecký tým připravili analytické poznatky pro Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR a pro Radu vlády pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, abychom konečně aktualizovali Národní politiku BOZP, která je z roku 2008. Poslední rok jsem se pak z roviny vědecké posunul do roviny odborné politické, kdy jsem s různými zájmovými skupinami opakovaně na cca 15 zasedáních příslušné odborné podkomise řešil různé problémy kultury bezpečnosti práce. Tato jednání mi pomohla si uvědomit celou řadu souvislostí, které bych nyní chtěl dále vědecky zkoumat.

Druhým z projektů je pak aplikace přístupu založeného na větším důrazu v datové empirii, na analytických podkladových zprávách k institutům pracovního práva a práva sociálního zabezpečení.⁷ Dovolím si demonstrovat na aktuálním příkladu. Uvažuje-li dnes český zákonodárce o zavedení výpovědi bez důvodu,⁸ pak lze využít vědomostní základnu pracovního práva a demonstrovat výhody a nevýhody tohoto přístupu, který existuje v podstatě pouze v americkém právu. Všechny ostatní demokratické země tento přístup opustily. Podstatou této doktríny ze 70. let 19. století je, že zaměstnanci, kteří pracují

⁴ Na Právnické fakultě Univerzity Palackého.

⁵ Na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

⁶ Z pandemie vyplynulo ponaučení, že je nutno posílit veřejnoprávní přípravu na e-learning ve věci BOZP. S ohledem na komerční ceny na trhu dává smysl, aby byly předpřipravené e-learningové programy ze strany MPSV či jím řízených orgánů a organizací pro podnikatele a laickou veřejnost.

⁷ Máme data o sociálním státu, a to jak na národní, tak mezinárodní úrovni. Dokážeme měřit nerovnosti a zjišťovat efektivitu různých sociálních států, přesto tyto jednotlivé části poznání zůstávají izolované a nepropojené; nebo sice se zdají propojené, ale jako propojené prostě nefungují. Software vytvořený Evropskou unií, Světovou bankou, Mezinárodní organizací práce či jinými subjekty k modelování sociální politiky je limitován politickou vůlí zadavatelů, tedy smluvních či členských států. Ta vede k nižší míře softwarové propojenosti a k nechtí komparovat státy podle výkonnosti a efektivitu jejich sociálních politik. Přesto efektivita sociálních států a jejich politik je měřitelná a je využitelná pro nastavení lepší, transparentnější, předvídatelné a efektivnější národní sociální politiky. Za všechny zmiňme projekt ADePT, ASPIRE či Social Protection Index. Mezinárodní organizace práce vyvinula Social Protection Floors Calculator a ILO Employment Impact Assessment Model (EIA Model).

⁸ Mělo se stát v rámci druhého projednávání poslaneckého tisku č. 775. Projednávání tisku lze sledovat na stránkách <https://www.psp.cz/>, jak opakovaně zaznělo v médiích.

v pracovním poměru ovládaném zásadou *At-Will Employment* (to znamená, že délka takového pracovního poměru nebyla sjednána či jinak zaměstnavatelem potvrzena), může zaměstnavatel skončit pracovní poměr kdykoliv, z jakéhokoliv důvodu, i amorálního, a těmto zaměstnancům není umožněna (poskytnuta) soudní (ani jakákoliv jiná právní) ochrana proti takovému jednání.⁹ Nutno zdůraznit, že v ostatních demokratických státech ovládaných zásadou práva zaměstnavatele dát výpověď jsou poměrně velké výjimky. Tyto výjimky plynou mimo jiné též z úmluvy MOP a čl. 30 Listiny základních práva EU. A to byl též důvod, proč český zákonodárce v minulém roce naši verzi výpovědi z jakéhokoliv důvodu zrušil u dohod o práci konané mimo pracovní poměr. Z hlediska statistiky judikatury pak lze zmínit, že podle portálu *infoData* bylo v letech 2014 až 2023 podáno 8 210 žalob na určení neplatnosti skončení pracovního poměru, a vyhověno bylo 2 341 z nich, tedy 28,5 % žalobců uspělo. Smír pak byl uzavřen v 12,2 % případů.¹⁰

Posledním tématem je pak analýza pracovní a služební pohotovosti. Institut pracovní pohotovosti je regulován v zákoníku práce.¹¹ Služební pohotovosti je pak upravena v zákoně o příslušnících bezpečnostních sborů,¹² v § 30 zákona o vojácích z povolání¹³ a částečně též v § 24c zákona o vězeňské službě,¹⁴ v § 101 zákona o státní službě¹⁵ a v § 47 zákona o zahraniční službě.¹⁶

Pohotovost je tématem naší judikatury po desetiletí¹⁷ a existuje judikatura, která upravu pohotovosti podle zákoníku práce považuje za neaplikovatelnou pro příslušníky bezpečnostních sborů právě s ohledem na její judikaturní vymezení a rozvrtný charakter. Podle pracovního práva je totiž pohotovostí pouze situace, kdy zaměstnanec nepracuje, ale musí se zdržovat na místě jím určeném. Za to je odměňován, nikoliv však mzdou či platem. Pracovní pohotovost mají zdravotničtí pracovníci či soudci a služební pohotovost

⁹ Srov. ŠTEFKO, M. Výpověď bez uvedení důvodu, možné příklady inspirace. *Právní rozhledy*. 2024, roč. 32, č. 9, 291–296.

¹⁰ Lze najít na: *infoData* [online]. [cit. 2025-01-07]. Dostupné z: <https://cslav.justice.cz/InfoData/uvod.html>.

¹¹ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v platném znění.

¹² Zákon č. 363/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

¹³ Zákona č. 221/1999 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, v platném znění.

¹⁴ Zákon č. 555/1992 Sb., o Vězeňské službě a justiční stráž Č České republiky, v platném znění.

¹⁵ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, v platném znění.

¹⁶ Zákon č. 150/2017 Sb., o zahraniční službě a o změně některých zákonů (zákon o zahraniční službě), v platném znění.

¹⁷ Potřeba svobody operačního nasazení profesionálních policejních jednotek pochopitelně existuje napříč historickými obdobími a politickými zřízeními. Omezíme-li se na recentní dobu, pak pohotovostní jednotky policejní povahy na našem území lze mapovat zpětně až k četnickým pohotovostním oddílům. Pomineme-li německé pohotovostní jednotky *SS-Verfügungstruppe* za druhé světové války s ohledem na jejich povahu, pak pohraniční pluk a pohotovostní pluk byly (opětovně) zřízeny v roce 1947. Pohotovostní pluk VB dále vzniká nepřekvapivě po invazi spřátelených vojsk v roce 1970 kolem policejní školy. Poměrně (z hlediska efektivitu služby) úspěšná existence je ukončena v roce 1990. VAJSKEBR, J. – ŠUSTEROVÁ, R. Německá bezpečnostní opatření v Protektorátu Čechy a Morava na začátku války. *Paměť a dějiny*. 2009, č. 3. Dostupné z: <https://www.ustrcr.cz/data/pdf/pamet-dejiny/pad0903/090-107.pdf>. Pomineme-li přípravné organizační a stavebnětechnické práce, pak jako rok vzniku pohotovostního pluku VB se udává rok 1970. MUZIKANTOVÁ, M. *Pohotovostní pluk VB ČSR (1969) 1970–1990 (Nástin organizačního vývoje)*. Dostupné v archivu bezpečnostních složek. Dále srov. ŠVEC, J. *Sluhové moci, páni lidu. Profil příslušníků Státní bezpečnosti na Svitavsku 1948–1954*. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 58. Speciální pořádkové jednotky opětovně vznikají v roce 1995, kdy naplno vyvstane potřeba existence profesionálních jednotek reagujících na nejrůznější ohrožení mladé demokracie. V současné době jsou dislokovány na více místech republiky, zdaleka největší je ovšem v hl. m. Praze. Lze však konstatovat, že pražská speciální pořádková jednotka tvoří jakousi celorepublikovou zálohu pro případ mimořádných událostí ohrožujících vnitřní bezpečnost České republiky. Jejím posláním jsou však krizové situace vyššího stupně, čemuž odpovídá míra výcviku i vybavení jejich příslušníků. Tato jednotka však může být též nasazena též k plnění přímého výkonu služby pořádkové policie. Při své činnosti se příslušníci speciální pořádkové jednotky řídí bezpečnostními typovými plány, pokyny krizových štábů nebo plní úkoly v rámci integrovaného záchranného systému.

mají příslušníci bezpečnostních sborů a vojáci. Příslušníci dvou bezpečnostních sborů se domáhají přehodnocení doby služební pohotovosti na dobu služby. Tvrdí, že museli držet pohotovost v kasárnách, a to je výkon služby. Chtějí tak jednak dostat plat, ale též chtějí tuto dobu zohlednit do výsluh. Pokud zůstanu jen u příslušníků tzv. speciální pohotovostní jednotky (SPJ), pak se jedná o cca 320 případů, u hasičů se pak jedná o další desítky případů. Zajímavé je, že o nárocích příslušníků rozhodují soudci, kterým ovšem podle zákona o soudech a soudcích může být nařizována je také nařizována pohotovost, a to i na pracovišti podle zákoníku práce. Nastává tak situace, kdy krajské správní soudy považují za služební pohotovost situaci, kdy je tato nařízena pro konkrétní ohrožení, což musí být důležitý zájem služby. V případě příslušníků SPJ se z hlediska číselného vyjádření bavíme o tom, že namísto řádově 80 tisíce Kč byli odměňováni 135 tisíce Kč měsíčně. Sami soudci však též musí držet pracovní pohotovost, u níž Nejvyšší soud dovodil, že odměna za výkon pohotovosti je součástí platu.¹⁸ Tudíž vzniká zvláštní situace, kdy nařizování pohotovosti podle zákoníku práce u soudců je daleko flexibilnější než u příslušníků bezpečnostního sboru, a navíc i výrazně levnější.¹⁹

2. Výuka

Pokud se jedná o výuku, pak bych navázal na dva úspěšné projekty realizované na naší katedře. Prvním je projekt tzv. živé učebnice, druhým podcasty točené k významným otázkám obou oborů. Zmínit mohu např. dva podcasty k valorizaci starobních důchodů. Jde o to, že v moodlu máme vyvěšené nejen přednášky, ale též handouty a testovací otázky vztahující se k probírané materii. V aktualizacích podcastech pak diskutujeme aktuální vědecké problémy a umocňujeme jednak zájem o obor, jednak využíváme k upevnění naučené látky.

V rámci pedagogické práce pracuji již 22 let se studenty v oborech pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, zvýšenou pozornost věnuji studentům v rámci specializačních předmětů, které garantuji, a to je Úvod do sociální politiky a předmět Státní politika zaměstnanosti a personální řízení.²⁰ Z hlediska pedagogických úspěchů jsem hrdý na své

¹⁸ Poukazuje se na rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 21 Cdo 3258/2015, sp. zn. 21 Cdo 4048/2015 a sp. zn. 21 Cdo 4156/2016. V posledně zmíněném rozsudku Nejvyšší soud judikoval: „Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani skutečnost, že některá plnění jsou soudci skutečně poskytována a některé otázky pracovního vztahu soudce se řídí podle zákoníku práce a dalších (převážně) pracovněprávních předpisů (např. dovolatelkou zmiňovaný nárok na náhradu platu za dovolenou na zotavenou, při placených osobních překážkách v práci, při plnění občanské povinnosti, průměrný výdělek apod.). Jedná se totiž o jiné otázky a jiná plnění, než o odměnu za výkon (veřejné) funkce soudce. Nejvyšší soud proto dospěl k závěru, že ani ode dne účinnosti zákona č. 262/2006 Sb. odměna za pracovní pohotovost soudci nenáleží.“

¹⁹ Spory příslušníků dožadujících se doplacení služného za dobu držení služební pohotovosti tak představují zajímavý socioekonomický doklad demokratizace vztahů i na služebním působišti, neboť byt i jen představa obdobného vývoje v době totalitního Československa či nacistického protektorátu je z povahy věci prostě vyloučena. Nicméně právě demokratizace veřejnoprávních vztahů má nepochybně významný dopad na rozpočtovou stabilitu státu a její bezbřehá implementace může vést k vytvoření takového stavu, kdy právě pro finanční náročnost nebude možné zajistit vnitřní bezpečnost České republiky. Vždyť jak by bylo možné držet speciální pořádkové jednotky a platit jejich příslušníkům plat, když ti příslušníci pouze čekají na rozkaz k akci, který ovšem nemusí v době držené služební pohotovosti vůbec přijít.

²⁰ Historicky jsem se podílel na výuce dalších předmětů, za zmínku stojí Introduction into US law (koordinátor a garant); v rámci programu Erasmus jako koordinátor a učitel Labour Law and Social Security Law a v rámci LLM jako koordinátor a učitel Social Rights and Their Protection.

doktorandy jako je docent Hrdý či Mgr. Kyselová. První již doktorské studium ukončil a působí nyní sám jako úspěšný vysokoškolský učitel v oboru účetnictví na VŠE, druhá studentka zaváděla systém bezpečnosti a ochrany zdraví při práci v Keni a pracuje dnes na Ministerstvu práce a sociálních věcí ČR jako vedoucí oddělení pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Na mé doporučení rovněž externě vypomáhá na jiné vysoké škole.

Z hlediska výuky bych však ze všeho nejraději posílil zkušenost, kterou jsme získali na Mootcourtu k Evropské sociální chartě v Lyonu ke konci března tohoto roku. Přál bych vám vidět náš studentský tým v akci, kdy naši studenti v angličtině a posléze i ve francouzštině argumentovali proti maďarskému týmu a dále i francouzskému týmu pokládali otázky týkající se platformové práce podle rozhodovací praxe výboru expertů k Evropské sociální chartě.²¹ Nejenže jsem neviděl žádný rozdíl ve znalostech našich studentů ve srovnání se studenty jiných evropských univerzit, ale členka našeho týmu vyhrála cenu nejlepší litigátor, když jsme se na tuto soutěž jeli podívat poprvé. Náš tým odvedl profesionální práci, kterou se můžeme jen pyšnit.²²

Závěr

Ve vědecké činnosti před námi stojí úkoly spočívající v modernizaci pracovního práva i práva sociálního zabezpečení. Oba obory se musí přizpůsobit měnícímu se trhu práce a změnám ve společnosti. Pro oba úkoly je sice klíčová činnost zákonodárce²³ a následná rozhodovací práce soudů, bez adekvátních doktrinárních prací na teoretické frontě je však takovýto vývoj velmi obtížný.

Tak, jak se mění svět práce, pochopitelně se i v teoretické úrovni objevují nové fenomény (jako je řízení výkonu lidské práce ze strany AI, vysílání zaměstnanců k nadnárodnímu poskytování služeb, nadstandarty ve zdravotním pojištění, zvýšení efektivity sociálních systémů při souběžném výkonu výdělečné práce ve více státech), a to jak v pracovním právu, tak v právu sociálního zabezpečení, se kterými se dokáže úspěšně vypořádat pouze takový absolvent našeho studia, který absolvuje adekvátní právně teoretickou přípravu, bude znát strukturu oborů práva a porozumí právu jako systému. Bez těchto znalostí a dovedností nelze doufat v kvalifikované zásahy do tohoto značně složitého společenského fenoménu.

Bude mi ctí, pokud se budu moci na přípravě takového absolventa podílet jako dělník na teoretické frontě práva.

²¹ Do tohoto výboru expertů byla zvolena pro rok 2025 a následující jako řádný člen prof. Koldinská.

²² Jednalo se o soutěž 3. ročník soutěže k Evropské sociální chartě, který se konal na Jean Moulin University, Lyon 3, dne 26. března 2024 pod záštitou Rady Evropy a francouzské sekce ANESC.

²³ Z legislativní práce poukazují na zákon č. 263/2024 Sb., o veřejných kulturních institucích, tedy jeho pracovněprávní část, kde jsem se podílel na poslední edici pracovněprávní úpravy umělců živého umění.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Cena Jana Löwenbacha udělena poprvé

Česká národní skupina mezinárodní učené společnosti pro zkoumání otázek autorského práva ALAI se v minulém roce rozhodla zavést nové ocenění pro osobnosti, které se významnou měrou zasloužily o rozvoj nauky či praxe autorského práva, a to zejména s přihlédnutím k jejich vztahu k tuzemsku. Cena nese na základě dohody s potomky jméno významného československého advokáta, hudebního kritika, literáta a všestranného člověka *dr. Jana Löwenbacha* (1880–1972), který je mj. autorem dosud vlivného komentáře k československému autorskému zákonu (1926) a který byl též zakladatelem československé skupiny ALAI v roce 1926 (úředně rozpuštěné okupační správou v roce 1939). O udělení ceny rozhoduje vědecká rada ALAI (*dr. Tomáš Dobřichovský, doc. Pavel Koukal, dr. Rudolf Leška, doc. Matěj Myška, prof. Ivo Telec*). První volba padla zcela přirozeně a prakticky bez diskuse na doyena nauky autorského práva *prof. Adolfa Dietze*. Jako dlouholetý vedoucí tzv. východního referátu na tehdejší Ústav Maxe Plancka pro zahraniční a mezinárodní patentové, autorské a soutěžní právo v Mnichově (nyní Ústav Maxe Plancka pro inovace a soutěž) věnoval velkou část své vědecké kariéry studiu socialistických a postsocialistických autorskoprávních systémů, mj. československého a českého práva. *Prof. Dietz* sloužil též mnoho let jako viceprezident ALAI a předseda německé národní skupiny ALAI. S Prahou jej pojilo i osobní přátelství s *prof. Karlem Knapem*, s nímž se seznámil během *Knapova* stipendia v Mnichově, což se později projevilo v jeho častých cestách k nám. *Prof. Dietz* je držitelem dlouhé řady vědeckých i občanských ocenění, přesto přijal vděčně a více než vřele ocenění své práce, která pomohla i české reformě autorského práva v 90. letech. V jeho ruce nachází čestné místo skleněná plastika hlavy vytvořená pro ALAI předním českým výtvarníkem *Jakubem Berdychem*. Ta mu byla předána delegací ALAI v jeho rodném Mnichově na malé slavnosti v kruhu nejbližší rodiny a za přítomnosti předsedkyně německé národní skupiny *doc. dr. Silke Lewinské* dne 14. března 2025. *Prof. Dietz* delegaci uvítal poděkováním v dokonalé češtině, byť, jak připustil, s bavorským přízvukem! I na zaslouženém odpočinku nadále sleduje vývoj v oblasti autorského práva, a to pochopitelně i v zemích, které mu byly profesním osudem – zaujal nás u pana profesora rozečtený výtisk deníku v čínštině.

Rudolf Leška* – Václav Hodonický**

* JUDr. et Mgr. Rudolf Leška, Ph.D., LL.M., odborný asistent, katedra práva Fakulty právních a správních studií Vysoké školy finanční a správní. E-mail: leska@mail.vsfs.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4650-949X>.

** Mgr. et BcA. Václav Hodonický, doktorand, Centrum práva duševního vlastnictví Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: vaclav.hodonicky@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3539-4956>.

Laudatio pronesené u příležitosti předání ceny Jana Löwenbacha prof. Adolfu Dietzovi

Dámy a pánové,

vážený pane profesore Dietzi,

je mi velkou ctí a potěšením, že tu dnes s vámi mohu být, abychom pronesli poctu člověku, jehož životní dílo tak významně ovlivnilo vývoj nauky autorského práva, prof. dr. Adolfu Dietzovi, dr. h. c.

Profesor Dietz je nejenom brilantním vědeckým pracovníkem, ale především stavitelem mostů. Mostů mezi východem a západem, mezi Německém a střední Evropou. Velkou část své vědecké kariéry věnoval studiu socialistických autorskoprávních systémů, a to v době, kdy takové zaměření bylo zcela na okraji zájmu. Umožnilo mu to však, aby se stal po společenských změnách ve východním bloku dobrým rádcem na cestě k reformě československého a českého autorskoprávního systému. A doopravdy, když dnes nahlédneme do jakékoli české právníkové databáze, najdeme dlouhou řadu statí prof. Dietze, které byly přeloženy do slovenštiny či češtiny a které navázaly na jeho starší publikace přeložené prof. Knapem ještě v době socialismu.

Dílo profesora Dietze se nese zcela v duchu této ceny nesoucí jméno významného československého právníka, renesanční osobnosti, znalce německého i československého autorského práva, dr. Jana Löwenbacha, jehož dílo je dodnes čteno a citováno.

Vážený pane profesore Dietzi,

jsem přesvědčen, že jste stejně jako Jan Löwenbach otiskl do svého oboru hluboké stopy, které zde zůstanou. Jménem české i slovenské autorskoprávní obce, jménem zde přítomných i jménem těch, kteří zde dnes s námi nemohli být, Vám srdečně blahopřeji k udělení ceny Jana Löwenbacha.

Rudolf Leška

State of War As a Constitutional Institution

Jakub Dienstbier (<https://orcid.org/0000-0002-4284-3159>)

Abstract: The article deals with a doctrinal analysis of the hitherto somewhat neglected institution of the state of war in Czech constitutional law. It gradually analyses the legal characteristics of the state of war, the conditions for its declaration, the procedural procedure for its declaration and termination, including the question of authorized petitioners, and its normative and institutional consequences. In this respect, the article refutes the understanding of the state of war as a declaratory act and a declaration of war under public international law. It confirms its character as a constitutional state of emergency. At the same time, it examines the possibility of its declaration beyond the grounds set out in Article 43(1) of the Czech Constitution. It establishes the range of eligible claimants and the power to end it. Finally, the author concludes that, in addition to the possibility of extending electoral terms and the expedited legislative procedure, its primary purpose is to enable emergency rule through statutes, to attach legal consequences automatically to its proclamation, and to send an official signal to the state apparatus about the extraordinary nature of the security threat to the Republic.

Keywords: state of war, war, armed conflict, constitution, states of emergency, emergency governance, emergency government

“Enough!” to Circumvention of Legal Regulation of Pre-electoral Coalitions. Analysis of the Current Definition of Coalition Lists for Chamber of Deputies Elections and De Lege Ferenda Proposals

Gor Vartazaryan (<https://orcid.org/0000-0002-0367-7274>) –

Filip Horák (<https://orcid.org/0000-0002-7846-6308>)

Abstract: Pre-electoral coalitions are a common manifestation of the electoral strategy of political parties, in accordance with the principle of free and equal exercise of the right to stand for election and free competition between political parties in a democratic society. However, if their formation and functioning are not regulated or limited in any way, they may actually lead to a threat to the principle of the operational stability of the government majority through excessive fragmentation of the elected body, as well as to a limitation of the principle of the substantive democratic representation of the electorate. For this reason, it is not only constitutional but also desirable to regulate pre-electoral coalitions by law and to limit them proportionally, as the Czech legislature has done. The problem, however, is that the current inadequate definition of pre-electoral coalitions makes it easy to circumvent all legal restrictions, which in fact happens regularly and repeatedly. Therefore, this article proposes to change the legal definition of pre-electoral coalitions in such a way as to prevent, or at least to make significantly more difficult, the existing circumvention, without such a change having a negative impact on the principles of legal certainty, freedom and equality of the right to run for office, or free competition between political parties.

Keywords: coalition, candidate list, elections, political party, electoral threshold

Plea Bargaining in the Light of the Purpose and Basic Principles of Criminal Procedure

Andrea Beranová

Abstract: The author criticizes the institution of plea bargaining, which is the youngest and most prominent form of diversion in criminal proceedings. In the first part of the article, she analyzes the concept of the plea bargain in the United States of America, as well as the reasons that contributed to the fact that the plea bargain replaced the classic trial. The second part of the article deals with the collision of the plea agreement

with the basic principles of criminal procedure, especially with the principle of material truth. *De lege ferenda* recommends not regulating the agreement on guilt and punishment in the upcoming re-codification of criminal procedural law.

Keywords: agreement on guilt and punishment, the principle of material truth, the principle of discovery, the principle of the public, the principle of securing the rights of the injured party

The Seal of Confession in the Czech Law (not only) in Light of the Concordat with the Holy See

Tomáš Grygar

Abstract: This paper deals with the relatively overlooked matter of the sacramental seal in the Czech law, which is becoming increasingly relevant especially as a result of the Concordat with the Holy See of October 2024. The article first briefly introduces the seal of confession in the canon law and emphasizes its absolute inviolability, which is not always consistently respected by the secular law. Subsequently, it analyses selected confessional law norms concerning the protection of the sacramental seal under the Czech law, especially § 7(1)(e) of the Churches Act and § 367 and 368 of the Criminal Code, among others in the light of the negotiated concordat. The author points out that if the State has recognised the the sacramental seal in the concordat without reservation and without exception, it has also recognised its inviolability under the national law.

Keywords: the sacramental seal, confessional law, clerics, the autonomy of the church, non-transgression of a crime, protection of information

Concept of Scientific Work and Teaching in the Field of Social Law

Martin Štefko (<https://orcid.org/0000-0003-1060-6682>)

Abstract: The paper presents a written account of the key ideas conveyed in the author's lecture as part of the inauguration proceedings before the Scientific Council of the Faculty of Law of Charles University and the Scientific Council of Charles University.

Keywords: labour law, social security law, dependent work



XXXII. konference Karlovarské právnické dny

**HOTEL THERMAL,
12. 6.–14. 6. 2025**

Pořádají: Karlovarské právnické dny – Společnost českých,
německých, slovenských a rakouských právníků, z. s.,
Česká advokátní komora, Slovenská advokátska komora
Ústav štátu a práva SAV, Unie podnikových právníků ČR,
Arbeitsgemeinschaft Internationales Wirtschaftsrecht im DAV,
Forschungsinstitut für Mittel- und Osteuropäisches Wirtschaftsrecht, Wien,
Internationales Fachinstitut für Steuer- und Wirtschaftsrecht e. V.




Odborní mediální partneři

Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o., Nakladatelství Leges, s. r. o., Nakladatelství Wolters Kluwer CR, a. s.,
Atlas consulting, spol. s r. o., Právní rádce, Právní prostor, Advokátní deník, EPRAVO.CZ, a. s.,
IWRZ – Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht

Program

prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., Existuje předěl mezi formulářovou smlouvou a adhezním diktátem?
 doc. JUDr. Jan Brodec, LL.M., Ph.D., Mezinárodní obchodní arbitráž v kontextu českého právního řádu
 doc. JUDr. Kristián Csach, LL.M., Ph.D., Omezení a podmíněnost převodu obchodních podílů/akcií a modifikace jejich druhu
 prof. JUDr. Jan Dědič, doc. JUDr. Jan Lasák, LL.M., Ph.D., Lze skončit výkon funkce člena voleného orgánu obchodní korporace dohodou?
 doc. JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph.D., Obchodní společnosti s účastí obce nebo kraje – korporátní pohled
 prof. Dr. JUDr. Karel Eliáš, Mutace ideje bezpečí a štěstí
 JUDr. Milan Hlušák, Ph.D., Posuzování zavinění soudmi v súkromnom práve a různé dôsledky pre dôkazné bremeno a rozsah okolností vylučujúcich zavinenie
 JUDr. Ing. Pavel Horák, Ph.D., Aktuální výkladové spory smluv o dílo
 JUDr. Ivo Janda, Ph.D., Právní aspekty vstupu zahraničních investorů na společný unijní trh
 prof. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Nekalá soutěž v rozhodovací praxi Nejvyššího soudu za poslední dvě dekády
 JUDr. Zdeněk Krčmář, Postavení osoby blízké dlužníku v právu insolvenčním a odpůrcím
 doc. JUDr. Filip Melzer, LL.M., Ph.D., Vypořádání smluv neplatných z důvodu nesprávnosti
 JUDr. Monika Novotná, Zneužití daňového práva při transakcích
 JUDr. Robert Pelikán, Ph.D., Meze dispozitivit práva kapitálových společností
 prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc., Právní vědomí jako pojem a kategorie platného práva a jeho vývoj
 prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D., Aktivní povinnosti jako nový fenomén práva informačních technologií
 JUDr. František Púry, Ph.D., JUDr. Martin Richter, Ph.D., Možná trestní odpovědnost za nedosažení zisku obchodní korporace a v jiných případech souvisejících s její činností
 Hon.-Prof. Priv.-Doz. Dr. Jürgen Rassi, Možnosti a rizika využití umělé inteligence v občanskoprávním řízení
 Dr. Dominik Schindl, Závaznost českých, slovenských a německých trestních rozsudků v rakouském řízení
 prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D., Judikatura Ústavního soudu k dobrým mravům
 Mgr. Jakub Šotník, JUDr. Ondřej Trubač, LL.M., Ph.D., Ručení jednatele za daňové nedoplatky společnosti
 doc. JUDr. Ivana Štenglová, Limity dohody o splatnosti ceny ve vztahu mezi dodavateli a veřejnými zadavateli
 doc. JUDr. Petr Těgl, Ph.D., Zamyšlení nad aktuální judikaturou vysokých soudů k věcným právům
 Dr. Lena Werderitsch, LL.M., Použitelnost protiprávně získaných důkazních prostředků
 Prof. Dr. Friedrich Graf von Westphalen, Kontrola předformulovaných podmínek v rámci nařízení EU č. 2023/2854, o spravedlivém sdílení a užívání dat
 JUDr. Lubomír Zlocha, Ph.D., Neodkladné opatrenie, kedy je v rozpore s ústavným poriadkom a kedy je jediným účinným a nutným nástrojom práva

Konference bude ve čtvrtek a pátek simultánně tlumočena ČJ/NJ.
 Moderátoři konference: JUDr. Vladimír Zoufalý, Mgr. Michal Vávra,
 JUDr. Petr Bříza, LL.M., Ph.D., JUDr. Ondřej Trubač, LL.M., Ph.D., doc. Filip Melzer, LL.M., Ph.D., a Mgr. Kamil Blažek
 Změna programu vyhrazena. Časové uspořádání programu na www.kjt.cz

Účastnický poplatek je 11 900 Kč + DPH.
 V rámci Slavnostní recepcie dne 13. 6. 2025
 budou vyhlášena tradiční ocenění společností.
 (Prestížní cena, Autorská cena a Pocta judikátu).
 Anketní lístek lze vyplnit na www.kjt.cz.
 Podmínky účasti a přihlášení na www.kjt.cz


SKUPINA ČEZ
 HLAVNÍ PARTNER


AGROFERT


 Unie podnikových
 právníků ČR

 **35**
 INTERNATIONALES
 WIRTSCHAFTSRECHT

Partneři konference

Anketní lístek KARLOVARSKÉ PRÁVNICKÉ DNY

PRESTIŽNÍ CENA 2025

pro nejlepší právnický časopis v České a Slovenské republice

	Časopis	Recenzovaný	Vydavatel		Hodnoťte 1-10 úroveň	Odborná/informační
1	Acta Iuridica Olomucensia	(R)	Univerzita Palackého v Olomouci	ČR		
2	Acta Universitatis Carolinae Iuridica	(R)	Univerzita Karlova, Právnická fakulta	ČR		
3	Ad Notam		Notářská komora ČR	ČR		
4	Ars notaria		Notářská komora SR	SR		
5	Bulletin advokacie/Advokátní deník	(R)	Česká advokátní komora	ČR		
6	Bulletin slovenskej advokácie	(R)	Slovenská advokátska komora	SR		
7	Bulletin Stavební právo		Česká společnost pro stavební právo	ČR		
8	Časopis pro právní vědu a praxi	(R)	Masarykova univerzita, Brno	ČR		
9	Epravo		EPRAVO.CZ, a. s.	ČR		
10	International and Comparative Law Review	(R)	Univerzita Palackého v Olomouci	ČR		
11	Jiné právo		Kolektiv autorů (blog)	ČR		
12	Jurisprudence	(R)	Wolters Kluwer ČR, a. s., a PF UK	ČR		
13	Justičná revue	(R)	Ministerstvo spravedlivosti SR	SR		
14	Komorní listy	(R)	Exekutorská komora ČR	ČR		
15	Kriminalistika	(R)	Ministerstvo vnitra ČR	ČR		
16	Obchodní právo	(R)	Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
17	Obchodněprávní revue	(R)	C. H. Beck	ČR		
18	Právněhistorické studie	(R)	PF Univerzita Karlova v Praze	ČR		
19	Právní prostor		ATLAS consulting spol. s r. o.	ČR		
20	Právní rádce		Economia, a. s.	ČR		
21	Právní rozhledy	(R)	C. H. Beck	ČR		
22	Právnícké listy	(R)	PF ZČU v Plzni, Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
23	Právník	(R)	Ústav státu a práva AV ČR	ČR		
24	Právní obzor	(R)	Ústav státu a práva SAV	SR		
25	Právo a rodina		Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
26	Soukromé právo		Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
27	Revue církevního práva	(R)	Společnost pro církevní právo	ČR		
28	Revue pro právo a technologie	(R)	Masarykova univerzita Brno	ČR		
29	Rodinné listy		Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
30	Soudce		Soudcovská unie ČR	ČR		
31	Soudní rozhledy	(R)	C. H. Beck	ČR		
32	Správní právo	(R)	Ministerstvo vnitra ČR	ČR		
33	Státní zastupitelství	(R)	Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
34	Súkromné právo	(R)	Wolters Kluwer SR s. r. o.	SR		
35	Trestněprávní revue	(R)	C. H. Beck	ČR		
36	Trestní právo	(R)	Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
37	Zo súdnej praxe	(R)	Wolters Kluwer SR s. r. o.	SR		
38	Zpravodaj Jednoty českých právníků		Jednota českých právníků	ČR		

Není nutné hodnotit všechny časopisy, jde o hodnocení výlučně dle vlastní znalosti a možnosti srovnání.

Odborná a informační úroveň se hodnotí zvláště přidělením bodů od 1 do 10, kdy 1 bod je určen pro nejnižší a 10 pro nejlepší úroveň.

Níže lze navrhnout pravomocný rozsudek publikovaný mezi 1. 3. 2024 a 28. 2. 2025 na cenu Pocta judikátů:

Soud..... sp. zn. ze dne.....

Jméno, příjmení, titul..... Profese.....

Adresa sídla..... Tel..... E-mail.....

Podpis

Souhlasím s uchováním následujících údajů pro účely zpracování ankety po dobu dvou let od uzávěrky.

Prohlašuji, že jsem anketní lístek vyplnil/a osobně dle svého nejlepšího přesvědčení.

Anketní lístek prosíme zaslat poštou nejpozději do 31. 5. 2025, per e-mail do 12:00 hod. 12. 6. 2025 na adresu casopis.kjt@gmail.com, případně nejpozději do 14.00 dne 13. 6. 2025 vyplnit na www.kjt.cz, zde je zveřejněn i Statut této ceny. Při el. vyplnění (bez vlastního podpisu) zašlete ze svého vlastního e-mailu uvedeného ve vašich veřejných kontaktech. Anketní listy obdržené do 31. 5. 2025 budou slosovány o věcné ceny (právnickou literaturu).

Kapitoly z dejín a súčasnosti medzinárodnej správy a budovania štátu

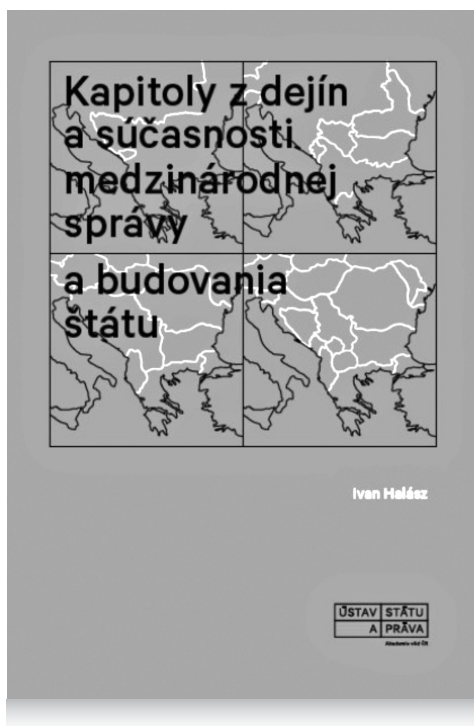
Ivan Halász

Ústav štátu a práva AV ČR
Praha 2023, 216 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Cieľom danej publikácie je predovšetkým poukázať na podobné a odlišné prvky v procesoch budovania štátu, ako aj na rozdelenie práce medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami.



Zákon o finanční kontrole

Problémy legislativního zpracování

Květoslav Kramář – Miloslava Hálová

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 156 stran

ÚSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Publikace předkládá podrobnou analýzu četných nedostatků legislativního zpracování zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.



Mahr v islámském rodinném právu

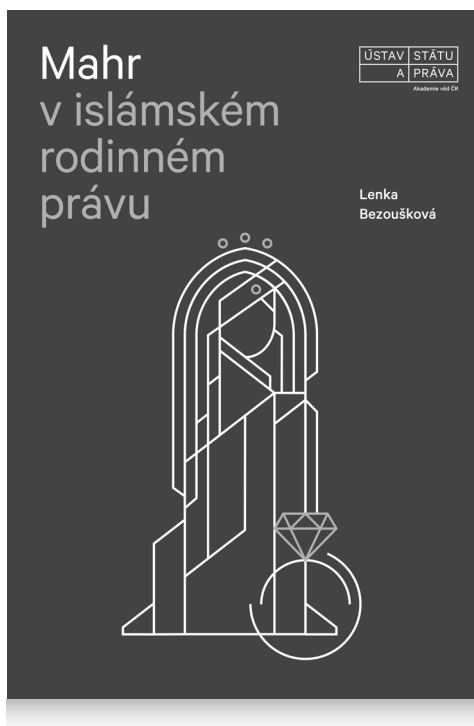
Lenka Bezoušková

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 152 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Publikace představuje mahr, tedy obvěnění určené pro manželku, v širších souvislostech náboženského systému a snaží se odpovědět na celou řadu otázek. Jejich společným jmenovatelem je snaha se dobrat možné funkce tohoto právního institutu.



Autonomous Law of International Sports Associations as an Equivalent to a Superstate and Borders of Legality of its Powers

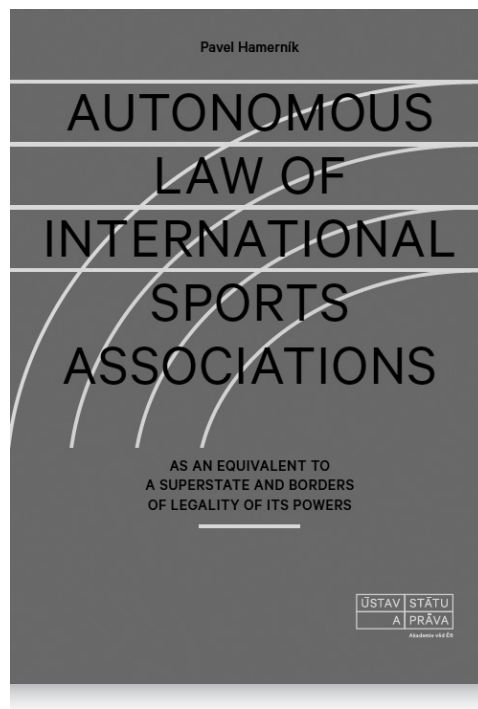
Pavel Hamerník

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 181 stran
E-kniha

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Tato publikace se zabývá kontroverzními mechanismy mezinárodních sportovních asociací, jakým způsobem je mohou mezinárodní sportovní asociace obhájit ve světle platného práva, a naopak kde leží hranice, kam nesmějí vstupovat na úkor garantovaných svobod osob a dalších subjektů ve sportu.



Informovaný souhlas ve zdravotnictví

Právní a etické aspekty

Tomáš Doležal – Adam Doležal

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 392 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Publikace nabízí souhrn vývoje institutu informovaného souhlasu a podrobný rozbor významu a účelu informovaného souhlasu z hlediska etického i právního.

