K problematice „zezávazňování“ právně nezávazných standardů OECD pomocí unijní legislativy a následné národní implementace

Harald Christian Scheu* – Katharina Cieslar – Bohumil Peterka*****

Abstrakt: Článek se zabývá problematikou pronikání norem soft law vydaných Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) do závazných legislativních aktů EU, které na soft law OECD odkazují, přičemž se zaměřuje zejména na provádění směrnice Rady (EU) 2022/2523. Cílem této směrnice je zajistit globální minimální úroveň zdanění pro nadnárodní a velké domácí skupiny v rámci EU v souladu s modelovými pravidly OECD. Autoři zkoumají teoretické a praktické výzvy spojené se začleněním mezinárodního soft law do závazné legislativy EU, týkající se mj. demokratické legitimity, právní jistoty a autonomie práva EU. Rovněž zkoumají dynamiku tohoto procesu na vnitrostátní úrovni, přičemž jako případovou studii používají implementaci směrnice v České republice. Článek diskutuje důsledky dynamických odkazů na soft law OECD v rámci směrnic EU, které mohou komplikovat vnitrostátní implementaci a vyvolávat otázky ohledně rovnováhy mezi flexibilitou a právní jistotou. Ačkoli použití dynamických odkazů může být nezbytné pro účinné provádění globálních daňových standardů, jsou autoři přesvědčeni, že jejich sladění s právními zásadami EU a vnitrostátními ústavními rámci vyžaduje ze strany unijního i národního zákonodárce pečlivé zvažování všech souvisejících aspektů.

Klíčová slova: soft law, směrnice, minimální globální daň, OECD, národní implementace, demokratická legitimita

Úvod

Otázka právní povahy a role *soft law* je předmětem rostoucí pozornosti jak v doktríně mezinárodního práva veřejného,[1] tak v oblasti unijního práva. Diskuse se typicky soustředí na klasifikaci právních a neprávních norem (*hard law* vs. *soft law*), jejich aplikovatelnost a potenciální vynutitelnost v soudním řízení a obecnou problematiku legitimity normotvorby v komplexních víceúrovňových systémech.

Dosavadní výzkum však poněkud přehlíží komplexní vazbu mezi regulací formou *soft law*, jejím přejímáním do právně závazných forem unijní legislativy a následnou implementací těchto právních aktů na národní úrovni. Nedávno jsme odborné veřejnosti představili příspěvek zabývající se otázkou vhodné implementace unijních aktů obsahujících

* Prof. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D., katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: scheu@prf.cuni.cz.

** Mgr. Bc. Katharina Cieslar, externí doktorandka, katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, a členka Právní služby Evropského parlamentu. Názory publikované v předloženém článku jsou pouze její vlastní a nepředstavují oficiální stanovisko instituce, v níž působí. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1378-4218.

*** Mgr. et Mgr. Bohumil Peterka, externí doktorand, katedra evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

1 Blíže k otázce zařazení *soft law* do komplexní hierarchie pramenů mezinárodního práva viz SHELTON, Dinah. Normative Hierarchy in International Law. *The American Journal of International Law*. 2006, Vol. 100, No. 2, s. 291–323.

odkazy na unijní *soft law*.[2] Na tento článek nyní volně navazujeme, přičemž své úvahy rozšiřujeme na problematiku vnitrostátní implementace unijní legislativy, která odkazuje nikoli na unijní, nýbrž na mezinárodní *soft law*. Prostřednictvím těchto odkazů v právně závazných předpisech Evropské unie (dále také EU) totiž fakticky dochází k zezávazňování mezinárodního *soft law*, či přesněji aktů *soft law* vydávaných mezinárodními organizacemi a institucemi.

Cílem tohoto příspěvku je blíže prozkoumat některé teoretické a praktické problémy související s přejímáním mezinárodního *soft law* do závazné úpravy unijních legislativních aktů. Chceme se zaměřit především na otázku legitimity takto zezávazněných pravidel z pohledu adresátů příslušných právních norem. Dále chceme poukázat na to, jak odkazy na právně nezávazné normy *soft law* komplikují implementaci dotyčného právního aktu EU do vnitrostátního práva. Vtažení některých prvků systému mezinárodního práva, jako jiného právního systému, do oblasti unijního a národního práva vyvolává také praktické otázky týkající se mj. autentičnosti jazyka, koherence používané terminologie, výkladové autority, včetně otázky, kdo je oprávněn autoritativně vykládat takto převzaté normy a do jaké míry je výklad těchto norem v podání Soudního dvora EU závazný, dále přímého účinku a vztahu členských států EU s třetími zeměmi.

Jelikož by komplexní rozbor všech možných scénářů přesahoval rámec tohoto článku, nezabýváme se zde teoretickými východisky mezinárodního *soft law* jako takového ani obecnými otázkami jeho závaznosti či uplatnitelnosti v soudním řízení. Namísto toho se zaměřujeme konkrétně na to, jakým způsobem je mezinárodní *soft law* zezávazněno prostřednictvím unijní legislativy a jaké důsledky to má pro jeho následnou vnitrostátní implementaci. Jako vzorový příklad nám slouží proces přípravy a schvalování směrnice Rady (EU) 2022/2523 ze dne 15. prosince 2022 o zajištění globální minimální úrovně zdanění nadnárodních skupin podniků a velkých vnitrostátních skupin v Unii[3] (dále jen směrnice o minimální globální dani) na unijní úrovni a její následná implementace. Jelikož tato směrnice výslovně odkazuje na nezávazný dokument Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen OECD) a koncepčně staví na jeho východiscích, dohodnutých ve spolupráci se skupinou G20, otevírá se řada relevantních otázek pro teorii i praxi unijního práva.

Tato analýza zároveň nabízí orientační rámec pro národního legislativce, který se při implementaci unijních právních aktů obsahujících odkazy na mezinárodní *soft law* potýká s výzvami, jež přesahují doposud diskutované otázky zezávazňování unijního *soft law*. Zatímco u unijních nezávazných aktů lze alespoň rámcově předpokládat, že respektují rozdělení pravomocí mezi institucemi EU a postupy stanovené unijní legislativou, přejímání norem vytvářených mimo unijní právní prostor staví národní normotvůrce před zcela nové aplikační i interpretační problémy.

V širším smyslu se příspěvek dotýká také otázky demokratické legitimity normotvorby v globalizovaném právním prostředí. Závěrečná část proto nastiňuje možné směry, jakými by bylo možné posílit roli národních parlamentů při tvorbě a implementaci takto vznikajících právních pravidel.

---

2 SCHEU, Harald Christian – PETERKA, Bohumil. Making EU Soft Law Legally Binding. Challenges for the Legislative Practice in the Czech Republic. *The Lawyer Quarterly*. Vol. 2024, No. 1, s. 39–52.

3 Úř. věst. L 328, 22. 12. 2022, s. 1–58.

1. Rozdíly mezi mezinárodním a unijním soft law a aktuální trendy regulace formou soft law

Ačkoliv unijní a mezinárodní *soft law* sdílejí zásadní charakteristiku, tj. absenci právní závaznosti a vynutitelnosti, liší se v řadě dalších aspektů. Proto bude vnitrostátní normotvůrce k jejich implementaci muset přistupovat odlišně a nemůže používat stejná měřítka a postupy. Aniž by panovala všeobecná shoda na konkrétní definici,[4] řadíme pod pojem *soft law* obecně jakýkoli právně nezávazný, a tudíž nevymahatelný akt. Mezinárodní *soft law* může vznikat na základě shody mezi státy jednajícími samostatně, v neformálních uskupeních nebo prostřednictvím mezinárodních organizací a jejich orgánů.

Lze identifikovat řadu situací, kdy je pro mezinárodní aktéry výhodnější zvolit řešení ve formě *soft law* než prostřednictvím právně závazných a vymahatelných norem.[5] Státy mohou tuto formu upřednostňovat s ohledem na flexibilnější a levnější způsoby přijímání aktu samotného, jakož i jeho potenciálních budoucích změn. Na rozdíl od mezinárodní smlouvy *soft law* nevyžaduje ratifikaci na vnitrostátní úrovni a obecně se využívá v situacích, kdy se proces uzavření a transformace mezinárodní smlouvy nejeví jako dost rychlý. Politickou výhodou je, že *soft law* bývá zpravidla vnímáno jako méně omezující. Dále tento režim může snižovat administrativní náklady tam, kde mezi státy panuje natolik silná shoda, že se mohou spoléhat na dodržování dohodnutých pravidel.

Vzhledem k významu zásady reciprocity, omezené roli sankcí a významu diplomatických zvyklostí hrálo tradičně *soft law* v mezinárodním právu větší roli než v právním řádu EU. V současné době se však už *soft law* nástroje vyskytují v téměř každé oblasti unijních pravomocí.[6] Spolu s tím roste i akademický zájem o unijní *soft law* a jeho roli v právním řádu EU.[7]

Rostoucí počet *soft law* aktů v právu EU spolu s novými formami dohledu kopíruje trendy, které lze pozorovat také na poli mezinárodního práva. Jedním z těchto trendů – společným unijnímu i mezinárodnímu právu – je, že *soft law* často představuje první krok k závaznějším formám právní regulace.[8] Nadto může sloužit k zasahování EU do nových oblastí, kde v současnosti nemá výlučné či sdílené pravomoci.[9] Byť tedy není pravděpodobné, že by *soft law* mělo potenciál vytlačit či nahradit závazné právní normy v právním řádu EU, není radno trend směřující k jeho přijímání bagatelizovat. Ve svém důsledku totiž může tento trend postupně vyvolat tlak na posílení pravomocí EU a přijímání závazné právní regulace v oblastech, v nichž dosud nedisponuje výlučnými či sdílenými pravomocemi.

---

4 Podrobnější diskusi k vymezení pojmu *soft law* v mezinárodním právu veřejném a českém ústavním právu viz např. HUBKOVÁ, Pavlína. Mezinárodní soft law jako koncept v judikatuře správních soudů. *Jurisprudence*. 2022, č. 5, s. 1–3.

5 GUZMAN, Andrew T. – MEYER, Timothy L. International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*. 2010, Vol. 2, No. 1, s. 176–178.

6 HARTLAPP, Miriam. Soft Law Implementation in the EU Multilevel systém. Legitimacy and Governance Effciency Revisited. In: BEHNKE, Nathalie – BROSCHEK, Jörg – SONNICKSEN, Jared (eds.). *Configurations, Dynamics and Mechanisms of Multilevel Governance*. Cham: Springer International Publishing, s. 193.

7 Viz např.: HUBKOVÁ, Pavlína. *Unijní soft law a jeho soudní přezku. Případ obecných pokynů a doporučení vydávaných Evropskými orgány dohledu*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2024; TERPAN, Fabien. Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *European Law Journal*. 2015, Vol. 21, No. 1, s. 68–96.

8 Ibidem, s. 89.

9 Ve vztahu k oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci tento vývoj analyzuje PAFFARINI, Jacopo. Social Rights Between Hard Law and Soft Law. A Case Study from European Union. *Espaço Jurídico Journal of Law*. 2019, Vol. 19, No. 3, s. 799–812.

Ve srovnání s mezinárodním *soft law* se u unijního *soft law* výrazněji projevuje obecný nedostatek tohoto typu regulace, totiž jeho demokratický deficit. Podobně jako veškerá neformální mezinárodní normotvorba[10] vyvolává i unijní *soft law* otázky týkající se nízké míry jeho legitimity.[11] Za prvé, legitimita na vstupu (*input legitimacy*) je u *soft law* aktů podstatně oslabena, pokud jsou přijímány výlučně exekutivními orgány, tedy Komisí nebo agenturami EU bez zapojení demokraticky přímo zvoleného orgánu, zejména Evropského parlamentu. Za druhé, procesní legitimita (*procedural legitimacy*) může být snížena, pokud neproběhne řádný proces konzultace a nedojde k zapojení zainteresovaných subjektů. Nedostatek legitimity tudíž může oslabit účinnost právně nezávazné regulace, jelikož může snižovat ochotu adresátů se jí řídit, přičemž zároveň chybí klasický mechanismus vynucování.

Abychom tedy mohli plně posoudit efektivitu i legitimitu unijního *soft law*, musíme chápat, jak je prováděno na vnitrostátní úrovni.[12] Pokud by totiž unijní *soft law* vůbec nevyvolávalo právní účinky, nebylo by potřeba diskutovat o jeho legitimitě či účinnosti. Pokud je však uplatňováno, může si zachovat buďto podobu předpisu, který není všeobecně právně závazný (typicky formu pokynů nebo správních postupů), nebo může být na národní úrovni zezávazněno v podobě všeobecně závazného právního předpisu nebo soudního rozhodnutí.

Zatímco zezávazňování unijního *soft law* na vnitrostátní úrovni je v současné literatuře předmětem značné pozornosti,[13] obdobný proces, kdy je mezinárodní *soft law* zezávazněno prostřednictvím unijní legislativy, zůstává až na výjimky opomíjen. Stejně jako některé prameny unijního *soft law* nabývají na národní úrovni podoby všeobecně právně závazného předpisu, jsou také vybrané nástroje mezinárodního *soft law* vtaženy do závazných forem práva EU.

Typicky to funguje tak, že členský stát může splnit povinnosti vyplývající ze směrnice nebo nařízení pouze tím, že při jejich implementaci zohlední obsah unijního *soft law* nebo jej přímo začlení do právně závazného aktu, jež danou směrnici či nařízení vykládá či provádí.[14] Kupříkladu unijní legislativa zmocňující Komisi či agenturu EU k přijímání

---

10 CORTHAUT, Tim – DEMEYRE, Bruno – HACHEZ, Nicolas – WOUTERS, Jan. Operationalizing Accountability in Respect of Informal International Lawmaking Mechanisms. In: PAUWELYN, Joost – WESSEL, Ramses – WOUTERS, Jan (eds.). *Informal International Lawmaking*. Oxford: Oxford University Press. 2012, s. 313–322.

11 V současné době je v této souvislosti akademiky zkoumáno zejména *soft law* vydávané v průběhu pandemie COVID-19. Viz např.: HUBKOVÁ, Pavlína. Soft law v době pandemie COVID-19. Efektivita namísto legitimity? In: JANOVEC, Michal – MALÝ, Jan – ŠÍP, Josef – POHL, Jakub – ZAHRADNÍČKOVÁ, Marika (eds.). *COFOLA 2021. Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců. Část 4*. Právnická fakulta MUNI, 2021 [online]. [cit. 2024-08-22]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4049787; ELIANTONIO, Mariolina – ȘTEFAN, Oana. The elusive legitimacy of EU soft law. An analysis into consultation and participation in the process of adopting COVID-19 soft law in the EU. *European Journal of Risk Regulation*. 2021, Vol. 12, No. 4, s. 159–175.

12 Pro rozbor a příklady způsobu implementace unijního *soft law* do právního řádu ČR viz SCHEU, Harald Christian – PETERKA, Bohumil. *Making EU Soft Law Legally Binding. Challenges for the Legislative Practice in the Czech Republic*, s. 45–51. Pro případovou studii k implementaci vybraných nástrojů *soft law* do právního řádu SRN viz HARTLAPP, Miriam. *Soft Law Implementation in the EU Multilevel systém. Legitimacy and Governance Effciency Revisited*.

13 Např. SCHEU, Harald Christian – PETERKA, Bohumil. *Making EU Soft Law Legally Binding. Challenges for the Legislative Practice in the Czech Republic*; AUSFELDER, Anne – EICK, Adam – HARTLAPP, Miriam. Studying the EU soft law cycle. The role of domestic factors. In: ELIANTONIO, Mariolina – KORKEA-AHO, Emilia (eds.). *Research Handbook on Soft Law*. Edward Elgar Publishing, 2023, s. 304–318.

14 Blíže s příklady viz SCHEU, Harald Christian – PETERKA, Bohumil. *Making EU Soft Law Legally Binding. Challenges for the Legislative Practice in the Czech Republic*, s. 45–48.

doporučení či podobných norem zpravidla zakládá povinnost členského státu jakožto adresáta normy příslušné prováděcí akty implementovat, a to i právně závaznou formou.[15]

Podobně lze v legislativních aktech EU najít odkazy na mezinárodní *soft law*. Doporučení a standardy, které v mezinárodním právu působí pouze silou své přesvědčivosti, se pro adresáty unijních norem stávají právně závaznými. Příkladmo lze odkázat na čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/28/EU ze dne 26. února 2014 o harmonizaci právních předpisů členských států týkajících se dodávání výbušnin pro civilní použití na trh a dozoru nad nimi,[16] který stanoví, že výbušninami se rozumějí *„látky a předměty, které jsou považovány za výbušniny v doporučeních OSN pro přepravu nebezpečných věcí a jsou zařazeny do třídy 1 těchto doporučení“*. Byť se tedy nejedná o jev zcela nový, není možno přehlédnout, že jeho význam narůstá. V současnosti přibývá situací, kdy se jeví jako výhodné, aby proces tvorby a aplikace pravidel v rychle se vyvíjejících odvětvích umožňoval flexibilní přizpůsobení, tj. rychlou aktualizaci pravidel v reakci na nové podmínky či vývoj na trhu, což nejlépe umožňuje koordinaci na světové, nikoli pouze unijní úrovni.

Flagrantní ukázku prorůstání mezinárodního *soft law* do právně závazného legislativního aktu EU představuje směrnice o minimální globální dani. Tento případ vyniká zejména ze dvou důvodů. Zaprvé zasahuje do fiskální oblasti, tedy regulatorně citlivého aspektu státní suverenity. Zadruhé se v daném případě jedná o odkazy dynamické, což znamená, že EU může jen omezeně ovlivnit interpretaci a případnou novelizaci příslušných mezinárodních standardů, jak se ukazuje zejména v případě tzv. Modelových pravidel OECD, kterým se blíže věnujeme v následující kapitole.

2. OECD a úprava minimální daně

Soft law v oblasti financí je považováno za významný nástroj regulace na globální úrovni.[17] Dodržování globálních finančních standardů je ve většině případů dobrovolné. Národní orgány je mohou – avšak nemusí – provést do vnitrostátního právního řádu, přičemž se zpravidla řídí odborností přijímajícího orgánu či instituce a přesvědčivostí jejich argumentů. Podle některých komentátorů však rostoucí úsilí mezinárodních organizací o jednotnou a bezrozpornou implementaci globálních finančních standardů, např. prostřednictví přijetí implementačních standardů a metodik, vede k tomu, že *soft law* se stává *de facto* závazným.[18] Příkladem tohoto trendu jsou Modelová pravidla OECD (*OECD Model Rules*).

---

15 Srov např. WHELANOVÁ, Markéta – ZBÍRAL, Robert – GRINC, Jan. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu. Komentář s příklady k vybraným článkům Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii*. Brno: Masarykova univerzita, 2022, s. 153–168.

16 Úř. věst. L 96, 29. 3. 2014, s. 1–44.

17 ALEEM, Yussuf A. Soft Law. The Optimal Legal Framework for Global Financial Regulation. *Emory Corporate Governance and Accountability Review*. 2022, Vol. 9, No. 1, s. 8, 14; BRUMMER, Chris. Why Soft Law Dominates International Finance – And Not Trade. *Journal of International Economic Law*. Vol. 13, No. 3, s. 627.

18 Ve vztahu k Mezinárodnímu měnovému fondu viz DELONIS, Robert. International Financial Standards and Codes. Mandatory Regulation Without Representation. *New York University Journal of International Law & Politics*. 2004, Vol. 36, No. 2–3, s. 563–634.

OECD byla založena v roce 1961 jako nástupce Organizace pro evropskou ekonomickou spolupráci (OEEC) na základě dohod mezi vládami průmyslově vyspělých demokratických zemí. Od svého vzniku hraje důležitou roli v koordinaci hospodářské a sociální politiky svých členských států. Mezi jejích 38 členů patří země z celého světa včetně několika – avšak nikoli všech – členských států EU. Zatímco například Česká republika, Německo, Belgie, Španělsko či Polsko členy jsou, Malta či Kypr nikoli. Rumunsko, Bulharsko a Chorvatsko v současné době mají status kandidátských zemí. Evropská unie sice není členem OECD ve formálním smyslu, avšak na základě Prvního dodatkového protokolu k Úmluvě o OECD se účastní její činnosti. Tento zvláštní status jí umožňuje podílet se na práci orgánů OECD a přispívat k plnění cílů vymezených v článku 1 Úmluvy, a to především v oblastech podpory trvale udržitelného hospodářského růstu, zaměstnanosti, zvyšování životní úrovně a rozvoje světového obchodu.

S cílem omezit daňové optimalizace nadnárodních společností, které přesouvají své zisky do jurisdikcí s žádným nebo pouze velmi nízkým zdaněním, OECD rozvinula soubor mezinárodních daňových pravidel usilujících o zavedení globální minimální úrovně zdanění bez ohledu na místo působení dotčených společností. Výzvy související s erozí daňového základu ze strany nadnárodních společností řeší OECD ve spolupráci se zeměmi G20 prostřednictvím tzv. Inkluzivního rámce pro erozi základu daně a přesouvání zisků (*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting*), který v současné době sdružuje více než 140 států a jurisdikcí.

Dne 14. prosince 2021 byl v rámci této spolupráce schválen dokument s názvem „Daňové výzvy vyplývající z digitalizace ekonomiky – Globální modelová pravidla proti erozi základu daně" (*Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules*),[19] který bude dále označován jako „Modelová pravidla" nebo také „druhý pilíř" (*Pillar Two*). Tento dokument představuje tzv. legislativní šablonu (*legislative template*), kterou mohou státy převzít do svých vnitrostátních právních řádů. Dohodnutá pravidla mají oficiálně podobu tzv. společného přístupu (*common approach*), což znamená, že státy sice nejsou povinny tato pravidla implementovat, avšak rozhodnou-li se tak učinit, musí jejich vnitrostátní úprava odpovídat obsahu Modelových pravidel, a to včetně jejich systematiky a pořadí ustanovení.

Dne 11. března 2022 byl následně přijat i komentář k Modelovým pravidlům s názvem „Daňové výzvy vyplývající z digitalizace ekonomiky – Komentář ke Globálním modelovým pravidlům proti erozi základu daně" (*Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules*).[20]

Příprava a přijetí Modelových pravidel v rámci Inkluzivního rámce byly přirozeně bedlivě sledovány Evropskou komisí i Radou, jelikož bylo zjevné, že přijatá pravidla mohou generovat dodatečné daňové příjmy pro členské státy EU a zároveň budou mít úzkou spojitost s fungováním vnitřního trhu a se zajištěním rovných podmínek pro obchodní společnosti. Už v průběhu vyjednávání Rada připravovanému dokumentu vyjádřila pod-

19 *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules* [online]. 20. 12. 2021 [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://www.oecd.org/en/publications/tax-challenges-arising-from-digitalisation-of-the-economy-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two_782bac33-en.html.

20 *Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy – Commentary to the Global Anti-Base Erosion Model Rules*. OECD, [online]. 2022 [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/03/tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-commentary-to-the-global-anti-base-erosion-model-rules-pillar-two-first-edition_d97d7096/1e0e9cd8-en.pdf.

poru,[21] kterou pak zopakovala i krátce po uzavření dohody.[22] Také Evropská komise reagovala velmi rychle a již 22. prosince 2021, tedy bezprostředně po schválení Modelových pravidel, zveřejnila návrh směrnice o zajištění globální minimální úrovně zdanění nadnárodních skupin v Unii.[23]

Politicky bylo žádoucí, aby vzhledem k úzce integrovaným ekonomikám členských států EU byla reforma zavádějící globální minimální daň implementována jednotně a koordinovaně. Komise už nejpozději od roku 2015 usilovala o reformu daně z příjmů právnických osob, která by stávající národní systémy přizpůsobila prostředí digitální ekonomiky.[24] Nová globální pravidla byla politicky chápána zejména jako prostředek zvýšení dosahu na velké nadnárodní společnosti digitálního věku, které zpravidla sídlí mimo EU ve státech s nižším zdaněním a méně přísnými právními standardy ochrany osobních údajů, ale přesto z unijního trhu významně profitují, ať už v podobě odbytiště pro online obchod, anebo v podobě zdroje osobních údajů a uživatelského obsahu.

Směrnice byla přijata po konzultaci Evropského parlamentu a po vyjednávání na technické i politické úrovni v Radě v prosinci 2022, tedy v závěru českého předsednictví. Přijatý akt – často označovaný jako „směrnice druhého pilíře“ – stanoví povinnost podávat informační přehled k dorovnávací dani obsahující údaje nezbytné pro správce daně, aby mohl náležitě posoudit rizika a správně vyhodnotit daňovou povinnost příslušného subjektu. Směrnice umožňuje nadnárodním podnikům, aby nejvyšší mateřský subjekt nebo určený podávající subjekt prováděl centrální podání informačního přehledu za celou skupinu namísto toho, aby jednotlivé společnosti v nadnárodní skupině podávaly přehled v každé jurisdikci, kde má sídlo. Cílem stanovených opatření je v zásadě omezení „soutěže“ o co nejnižší sazby daně z příjmů právnických osob. Minimální sazba daně ze zisků velkých nadnárodních i domácích skupin nebo společností s celkovým ročním obratem nejméně 750 milionů eur nesmí klesnout pod 15 procent.

Z dohody Inkluzivního rámce se do směrnice přebírá jak práh ročního obratu, tak i hodnota minimální daňové sazby. Zároveň text směrnice velmi úzce navazuje na Modelová pravidla OECD, která sestávají ze dvou klíčových ustanovení určených k implementaci do vnitrostátních daňových právních předpisů.[25] Jedná se o pravidlo zahrnutí příjmů[26] a jeho pojistka, pravidlo pro nedostatečně zdaněný zisk.[27]

---

21 *Závěry Rady ze dne 27. listopadu 2020 o spravedlivém a efektivním zdanění v době oživení, o daňových výzvách souvisejících s digitalizací a o řádné daňové správě v EU i mimo ni. Dokument 13350/20* [online]. [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/46939/st13350-en20.pdf.

22 *Zpráva Rady pro hospodářské a finanční věci Evropské radě týkající se daňových otázek, zveřejněno 1. 12. 2021, schváleno Radou 7. 12. 2021, 14651/21* [online]. [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14651-2021-INIT/cs/pdf.

23 *COM (2021) 823 final* [online]. 22. 12. 2021 [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fa5dbfaf-633f-11ec-9136-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.

24 Návrh směrnice Rady o společném systému daně z digitálních služeb jako daně z příjmu z poskytování určitých digitálních služeb, COM/2018/0148 final – 2018/073 (CNS), 21.03.2018, s. 1–2.

25 Kapitola II směrnice 2022/2523, zejm. čl. 12–14.

26 Pravidlo zahrnutí příjmů funguje tak, že se mateřskému subjektu uloží dorovnávací daň ve vztahu k nízce zdaněnému příjmu subjektů skupiny (které jsou označovány jako členské subjekty). Toto pravidlo se použije na subjekt, který se nachází na vrcholu nebo co nejblíže vrcholu vlastnického řetězce nadnárodní skupiny podniků, což je obvykle nejvyšší mateřský subjekt.

27 Pravidlo pro nedostatečně zdaněný zisk slouží jako pojistka a použije se v případě, kdy u nejvyššího mateřského subjektu dochází k nízkému zdanění. Umožňuje přidělit dorovnávací daň v rozsahu, v jakém nízce zdaněný příjem členského subjektu nepodléhá dani podle pravidla zahrnutí příjmů.

Modelová pravidla fungují tak, že ukládají dorovnávací daň na úrovni jednotlivých jurisdikcí prostřednictvím testu efektivní daňové sazby. Pokud efektivní daňová sazba členských subjektů nadnárodní skupiny podniků, které se v dané jurisdikci společně počítají jako jeden, nedosahuje minimální daňové sazby ve výši 15 %, vzniká za každý z těchto subjektů v dané jurisdikci povinnost uhradit dorovnávací daň tak, aby efektivní daňová sazba dosáhla stanoveného minima.[28]

Deklarovaným cílem směrnice o minimální globální dani je zůstat při implementaci modelových pravidel co nejblíže celosvětové dohodě. Proto jsou členské státy nabádány, aby při provádění směrnice používaly nejen samotná Modelová pravidla, ale i vysvětlivky a příklady obsažené v komentáři k nim.[29] Znění směrnice proto kupříkladu doslovně přebírá terminologii obsaženou v dohodě Inkluzivního rámce a Modelových pravidlech,[30] čímž má být zajištěna konzistence s mezinárodním standardem.

3. Problém odkazování na soft law OECD v legislativním aktu EU

Pronikání mezinárodního *soft law* do unijního práva představuje fenomén, jehož význam je dlouhodobě na vzestupu. Tento jev je součástí širšího procesu tvorby práva ve víceúrovňových systémech vládnutí.[31] Mimořádně zajímavým příkladem je pronikání mezinárodního *soft law* do oblasti daňové legislativy. Jak již bylo uvedeno, daňové právo totiž, obdobně jako právo trestní, představuje tradičně nejcitlivější oblast práva, ve které si státy pečlivě střeží svou suverenitu. Tento vztah mezi národním a mezinárodním prvkem daňového práva odráží i vnitrostátní ústavní princip, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen zákonem. Tzv. zásada výhrady zákona je v českém právním řádu výslovně zakotvena v článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a obdobná ustanovení můžeme nalézt v ústavních úpravách většiny členských států EU. Soudní dvůr EU ve své judikatuře považuje tuto zásadu za obecnou zásadu unijního práva, vyplývající z ústavních tradic společných členským státům.[32] Zásada výhrady zákona přitom reflektuje charakter vztahu mezi mocí zákonodárnou a mocí výkonnou. Jejím smyslem je zabránit tomu, aby výkonná moc – prostřednictvím podzákonných předpisů nebo mezinárodních ujednání – nahrazovala či oslabovala rozhodovací pravomoc zákonodárce. Přenesení normotvorné kompetence v oblasti přímých daní mimo vnitrostátní rámec může vést ke strukturálnímu oslabení demokratické legitimity daňové politiky.[33]

To má poměrně zásadní důsledky. V první řadě je nutno uvést, že Evropská unie nemá pravomoc v oblasti harmonizace přímých daní, na rozdíl od daní nepřímých, jejichž harmonizaci výslovně umožňuje článek 113 Smlouvy o fungování EU. Obecná úprava obsažená v článku 114 odst. 2, o které by se dalo uvažovat jako o právním základu, harmonizaci

28 Čl. 29 směrnice 2022/2523.

29 Body 6 a 24 preambule směrnice 2022/2523.

30 Srov. např. definice pojmu „členský subjekt" v čl. 2 bodě 2) směrnice 2022/2523 a v bodě 1.3.1 modelových pravidel.

31 Např. POPELIER, Patricia – XANTHAKI, Helen – ROBINSON, William – SILVEIRA, João Tiago – UHLMANN, Felix (eds.). *Lawmaking in multi-level settings legislative challenges in federal systems and the European Union*. Baden-Baden: Nomos/Hart, 2019.

32 HEMELS, Sigrid. National constitutions and EU primary law limits in the case of the implementation of the Pillar 2 Directive. The legality principle and Pillar 2. In: *Social Science Research Network (SSRN)* [online]. 6. 6. 2025 [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://ssrn.com/abstract=5214695 nebo http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5214695, na s. 2.

33 Ibidem.

přímých daní vylučuje. Historické snahy Komise o harmonizaci daní přímých se proto nikdy nesetkaly u členských států s úspěchem.[34] Předpisy EU, které se přímých daní dotýkají,[35] byly přijímány na základě článku 115, který umožňuje Radě přijímat směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států, které mají přímý vliv na vytváření nebo fungování vnitřního trhu, a to zvláštním legislativním postupem jednomyslně.

Poměrně značná flexibilita hmotněprávního rámce článku 115, která spočívá v možnosti regulovat cokoli, co má přímý vliv na vnitřní trh, je dlouhodobě předmětem diskusí v komentářové literatuře.[36] Tato volnost však ostře kontrastuje s rigiditou procesní podmínky jednomyslnosti v Radě, která činí legislativní proces poměrně nepružným. Je to však paradoxně právě tato nepružnost, která způsobuje, že jeho výsledkem jsou vysoce pružné normy, jejichž účelem je zajistit co nejdelší životnost bez nutnosti (náročné a zdlouhavé) novelizace. Využívání *soft law* jako „zpružňujícího“ elementu v jinak nepružném unijním právu přímých daní můžeme proto jen stěží označit za nový jev.[37] Význam *soft law* v této oblasti se tak od konce 90. let postupně zvyšoval. Motivace Komise k využívání *soft law* byla přitom zřejmá – již v roce 2001 sama uvedla, že *„vzhledem k obtížnosti dosažení jednomyslné dohody o legislativních návrzích lze použití nelegislativních přístupů nebo ‚soft law‘ považovat za další prostředek k dosažení pokroku v daňové oblasti.“*[38]

Směrnice o minimální globální dani, na kterou se tato kapitola zaměřuje především, tak není zdaleka jedinou směrnicí EU, která odkazuje na *soft law* OECD. V roce 2016 byla přijata tzv. směrnice ATAD,[39] v roce 2023 pak tzv. směrnice DAC8.[40] Jak směrnice o minimální globální dani, tak směrnice DAC byly následně novelizovány směrnicí DAC9.[41] V závěrečných stádiích legislativního procesu se v současnosti nachází návrh směrnice Rady o stanovování převodních cen.[42] Režimy všech uvedených směrnic navazují na *soft law* OECD.

Jaké mantinely využívání *soft law* OECD klade unijnímu normotvůrci primární právo a judikatura Soudního dvora EU? Již v roce 2019 se Soudní dvůr EU zabýval vztahem práva EU a *soft law* OECD,[43] a to konkrétně otázkou použitelnosti *soft law* OECD jako pramene

---

34 BENDLINGER, Valentin. *OECD's Global Minimum Tax and Its Implementation in the EU*. Wolters Kluwer Legal, 2023, s. 406.

35 Např. směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu (ATAD).

36 BENDLINGER, Valentin. *OECD's Global Minimum Tax and Its Implementation in the EU*, s. 391.

37 Srov. např. DE LA FERIA, Rita. Editorial. Pillar 2, Fiat, and the EU Unanimity Rule on Tax Matters. *EC Tax Review*. 2023, Vol. 32, No. 1, s. 2–8.

38 European Commission, Tax Policy in the European Union – Priorities for the Years Ahead, COM (2001) 260 final, OJ C284, 6–19 (10 Oct. 2001).

39 Směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. července 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu, novelizovaná v roce 2017 směrnicí Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. května 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady s třetími zeměmi, tzv. ATAD2.

40 Směrnice Rady (EU) 2023/2226 ze dne 17. října 2023, kterou se mění směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní.

41 Směrnice Rady (EU) 2025/872 ze dne 14. dubna 2025, kterou se mění směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní.

42 Návrh směrnice Rady o stanovování převodních cen, COM/2023/529 final.

43 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 26. února 2019 ve spojených věcech C-115/16, N Luxembourg 1, C-118/16, X Denmark, C-119/16, T Danmark I, C-299/16, Z Denmark.

práva při systematické interpretaci pojmosloví směrnice.[44] Šlo o situaci, kdy směrnice byla přijata v návaznosti na vydání předmětného *soft law* OECD, avšak po vydání směrnice bylo *soft law* změněno. Soudní dvůr odmítl argument, že použití novelizovaného znění *soft law* OECD by bylo v rozporu s principy právní jistoty a zejména demokratické legitimity legislativy, neboť používání novelizované verze mělo oporu i v samotné směrnici (jedná se o jednu z možných interpretací) a zejména v její legislativní historii – směrnice byla přijata za shodným účelem jako dotčené *soft law* OECD. Soudní dvůr k tomu poznamenal, že tyto prvky „jsou vyjádřením demokratického procesu v Unii". Dlužno dodat, že Soudní dvůr se v tomto případě neztotožnil zcela se stanoviskem generální advokátky, která vycházela z toho, že by bylo v rozporu s principem autonomie práva Evropské unie, kdyby to byly smluvní státy OECD, které by rozhodovaly o výkladu směrnice EU,[45] a že poměrně lakonické závěry Soudního dvora byly následně předmětem kritiky v odborné literatuře.[46]

Rozsudek ve věci *Fiat* z roku 2022 můžeme vnímat jako určitou korekci. Soudní dvůr, který posuzoval, zda je možno využít jako referenční rámec v otázce zdanění nadnárodních korporací relevantní *soft law* OECD, které však nebylo vnitrostátním právem zezávazněno, v něm zdůraznil, že *„pro účely stanovení daňové zátěže, kterou má obvykle nést podnik, tedy nelze vzít v úvahu parametry a pravidla nepatřící do dotčeného vnitrostátního daňového systému, ledaže na ně tento systém výslovně odkazuje"*, což *„je výrazem zásady legality daně, která je součástí unijního právního řádu jakožto obecná právní zásada a vyžaduje, aby jakákoli povinnost zaplatit daň, jakož i všechny hlavní prvky definující její podstatné znaky byly stanoveny zákonem, přičemž osoba povinná k dani musí být s to stanovit a vypočítat výši splatné daně a určit, kdy je splatná."*[47]

Použití *soft law* OECD jako interpretačního vodítka v případech, které jsou upraveny právem EU i *soft law* OECD, je tedy bezpochyby přípustné, nejsou-li ovšem tato pravidla ve vzájemném rozporu. Jak judikoval Soudní dvůr již na počátku milénia, znění smlouvy o zamezení dvojímu zdanění, která je vykládána ve světle komentářů OECD k její příslušné vzorové dohodě, nemůže omezovat unijní právo. To platí obzvláště pro změny vzorové dohody OECD a pro komentáře zveřejněné teprve po přijetí směrnice. Opačný postup by byl v rozporu s principem autonomie práva EU, neboť by to byly smluvní státy OECD, které by určovaly výklad směrnice EU.[48]

Jak je popsáno výše, hlavní výhodou *soft law* oproti *hard law* je jeho flexibilita. *Soft law* je sice nezávazné, ale právě díky tomu není svázáno rigiditou legislativního procesu a lze jej rychle adaptovat na případné změny. V případě předmětného *soft law* OECD jde zejména o schopnost reagovat na chování nadnárodních korporací, které se díky svým zdrojům dokážou poměrně rychle přizpůsobit měnícímu se regulatornímu prostředí. V okamžiku,

44 Konkrétně se jednalo mj. o pojmy „vlastní", respektive „skutečný vlastník", ve směrnici Rady 2003/49/ES ze dne 3. června 2003 o společném systému zdanění úroků a licenčních poplatků mezi přidruženými společnostmi z různých členských států.

45 Stanovisko generální advokátky Juliane Kokott přednesené dne 1. března 2018 ve věci C-115/16, N Luxembourg 1, body 53 až 55.

46 ENGLISCH, Joachim. Dynamic References To International Soft Law Agreements. Flexibility With Limits. Online. *EC Tax Review*. 2024, Vol. 33, No. 1, s. 4.

47 Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 8. listopadu 2022 ve spojených věcech C-885/19 P a C-898/19 P, Fiat, body 96 a 97.

48 Rozsudek Soudního dvora EU 19. ledna 2006 ve věci C-265/04, Bouanich, cit. dle stanoviska generální advokátky J. Kokott, předneseného dne 1. března 2018 ve věci C-115/16, N Luxembourg 1.

kdy je příslušné *soft law* přepsáno do formy unijního předpisu a tímto postupem zezávazněno, ztrácí z pohledu členských států svou nejdůležitější vlastnost, flexibilitu. Literatura hovoří o tzv. efektu uzamčení (*lock in effect*) či riziku zkostnatění (*ossification risk*), které je do určité míry jakékoli unijní daňové legislativě vlastní, a to z důvodu složitého procesu její případné změny ve srovnání s vnitrostátními předpisy.[49] Předpis EU, jehož hlavním cílem je implementace mezinárodního *soft law*, musí na tento problém reagovat, má-li efektivně plnit cíle, které stály u jeho zrodu. Principy autonomie práva EU, demokratické kontroly legislativy a právní jistoty se tak v případě směrnice o minimální globální dani střetávají s cílem efektivního boje proti daňové optimalizaci nadnárodních korporací.

4. Odkazy na soft law ve směrnici o minimální globální dani

Směrnice o minimální globální dani tento problém řeší pomocí dosud bezprecedentní[50] sítě provazeb mezi unijním *hard law* a *soft law* OECD, z nichž některé jsou nad rámec pouhého sbližování interpretačních standardů. Nadto mají odkazy charakter dynamický – EU tím ztrácí kontrolu nejen nad interpretací, nýbrž i nad samotnou implementací dotčených norem unijního práva, a to jak ve fázi aplikační, tak i ve fázi vnitrostátní legislativy.

Ilustrativními jsou v tomto případě některé body preambule směrnice o minimální globální dani. Zejména bod 11, který vyjadřuje, že směrnice by měla být vykládána s ohledem na jakékoli budoucí pokyny poskytnuté OECD; bod 22, doporučující členským státům implementaci budoucích pokynů, které mají být vypracovány v prováděcím rámci pravidel GloBE OECD, do vnitrostátního práva; a konečně bod 24, který doporučuje členským státům při aplikaci pravidel přijatých v návaznosti na směrnici používat mj. Modelová pravidla OECD a vysvětlivky a příklady obsažené v dokumentu Daňové výzvy vyplývající z digitalizace ekonomiky – komentář ke globálním modelovým pravidlům proti erozi základu daně (druhý pilíř) jako výkladové vodítko s cílem zajistit jednotnost při uplatňování ve všech členských státech, s dovětkem *„v rozsahu, v jakém jsou tyto zdroje v souladu s touto směrnicí a s právem Unie“*. Uvedené body preambule směrnice o minimální globální dani nemohou nechat nikoho na pochybách, že cílem směrnice bylo uložit členským státům povinnost interpretovat některé pojmy směrnice v souladu s budoucím *soft law* OECD, tedy se *soft law* úpravou, jejíž finální podoba v době tvorby, přijetí, a dokonce též transpozice směrnice o minimální globální dani ještě nebyla známa. Některá jiná ustanovení, např. bod 27 preambule,[51] čl. 3 bod 13[52] nebo čl. 18 odst. 2,[53] jdou nad rámec pouhého

---

49 ENGLISCH, Joachim. *Dynamic References To International Soft Law Agreements. Flexibility With Limits*, s. 3.

50 Do značné míry obdobnou úpravu obsahuje zmíněný dosud nepřijatý návrh směrnice Rady o stanovování převodních cen, COM/2023/529 final a návrh směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2011/16/EU o správní spolupráci v oblasti daní, COM/2024/497 final.

51 *„V této souvislosti je nezbytné vypracovat společnou metodiku pro přidělování částek, které by byly podle pravidel globální dohody považovány za zahrnuté daně, subjektům v rámci nadnárodní skupiny podniků, které by v souladu s pravidly této směrnice podléhaly dorovnávací dani. Za tímto účelem by se členské státy při přidělování těchto zahrnutých daní měly řídit pokyny k prováděcímu rámci pravidel GloBE OECD.“*

52 Stálou provozovnou se rozumí *„místo podnikání nebo předpokládané místo podnikání nacházející se v jurisdikci, kde je s nimi zacházeno jako se stálými provozovnami v souladu s použitelnou smlouvou týkající se daní, za předpokladu, že tato jurisdikce zdaňuje příjmy, které jim lze přiřadit, v souladu s ustanovením, jež je obdobné článku 7 modelové úmluvy OECD o daních z příjmu a majetku, v platném znění.“*

53 *„Je-li členský subjekt stálou provozovnou ve smyslu čl. 3 bodu 13 písm. c), upraví se jeho čistý účetní příjem nebo ztráta tak, aby odrážely pouze částky a položky příjmů a nákladů, které mu lze přiřadit v souladu s článkem 7 modelové úmluvy OECD o daních z příjmu a majetku, v platném znění.“*

interpretačního doporučení,[54] neboť ukládají členským státům širší povinnost aplikovat směrnici v souladu se *soft law* OECD, včetně *soft law* budoucího, případně reflektovat právní úpravy třetích zemí, které jsou s předmětným *soft law* v souladu [čl. 16 odst. 1 písm. a) bod iv)[55]].

Dlužno dodat, že směrnice o minimální globální dani obsahuje též určité procesní korektivy svého novátorského hmotněprávního a dynamického přístupu. Např. čl. 32 definuje kvalifikovanou mezinárodní dohodu o bezpečných přístavech jako mezinárodní soubor pravidel a podmínek, který skupinám spadajícím do působnosti této směrnice poskytuje možnost zvolit si pro určitou jurisdikci jeden nebo více bezpečných přístavů, avšak pouze takový soubor pravidel a podmínek, se kterým všechny členské státy EU vyjádřily souhlas. V případech, kde se takovéto omezení neobjevuje výslovně – což je v podstatě většina situací – však kontrola členských státu EU, potažmo samotné EU, nad budoucím vývojem absentuje. V odborné literatuře lze nicméně nalézt názor, že korektiv článku 32 je výrazem preemptivního přístupu Komise, tedy přesvědčení, že odkaz na budoucí *soft law* by měl mít význam pouze při interpretaci stávajících pojmů.[56]

Dosud ne zcela početná reflexe směrnice o minimální globální dani v odborné literatuře se věnuje zejména dvěma vzájemně propojeným okruhům problémů, zaprvé samotné přípustnosti takového regulatorního přístupu v kontextu principů unijní legislativy, obecných zásad práva EU a primárního práva a, zadruhé, možným praktickým dopadům, které takový přístup může způsobit. To však neznamená, že odborná literatura je k směrnici zcela kritická, naopak někteří autoři *a priori* oceňují snahu EU legislativně podchytit rostoucí multilateralismus mezinárodního daňového práva a vnímají ji jako nezvratný trend směrem ke globálnímu vládnutí.[57]

Doktrína Meroni, judikovaná již v 50. letech v kontextu dělení pravomocí mezi orgány a jiné instituce tehdejších Společenství, zapovídá delegaci výkonných pravomocí svěřených primárním právem orgánům EU na jiné instituce, pokud by tyto pravomoci zahrnovaly širokou míru diskrece vyhrazené orgánům EU. Cílem této doktríny je ochrana demokratické legitimity a systému demokratické kontroly v EU. Englisch upozorňuje, že, *a fortiori*, systém delegace legislativy pomocí dynamických odkazů na *soft law*, za jehož podobu budou zodpovědné organizace a orgány zcela mimo rámec Evropské unie, nemůže existovat bez zajištění principů právní jistoty a demokratické kontroly.[58]

Je tomu však v případě směrnice o minimální globální dani tak? Výše zmíněná judikatura Soudního dvora EU ve spojených věcech C-115/16, N Luxembourg 1, C-118/16, X Denmark, C-119/16, T Danmark I a C-299/16, Z Denmark, naznačuje, že dynamické odkazy nejsou *a priori* nepřípustné, avšak přípustné jsou pouze jako interpretační nástroj. Hemels ve svém článku rozebírá důvody, které vedly k tomu, že ve směrnici o minimální globální dani byla zvolena neortodoxní technika dynamických odkazů namísto původně zvažovaného standardního postupu přebírání *soft law* OECD prostřednictvím nelegislativních

54 Srov. např. ENGLISCH, Joachim. *Dynamic References To International Soft Law Agreements. Flexibility With Limits*, s. 3.

55 Čistým daňovým nákladem se rozumí čistá částka těchto položek: *„[…] daně vzniklé na základě pravidel této směrnice, nebo v případě jurisdikcí třetích zemí na základě modelových pravidel OECD, vykázané jako náklad."*

56 ENGLISCH, Joachim. *Dynamic References To International Soft Law Agreements. Flexibility With Limits*, s. 5.

57 Srov. např. SCHERLEITNER, Moritz. The EU Minimum Tax Directive – A conceptual discussion of a bold policy move. *European law journal. Review of European law in context*. 2024, Vol. 30, No. 4, s. 653–667.

58 ENGLISCH, Joachim. *Dynamic References To International Soft Law Agreements. Flexibility With Limits*, s. 4.

aktů Komise. Jeho závěry, podpořené studiem projednávání návrhu zmíněné směrnice DAC9, svědčí o tom, že jsou to členské státy, které jsou poměrně opatrné v rozšiřování pravomocí Komise v oblasti daní. Systém dynamických odkazů ve směrnici o minimální globální dani byl poněkud paradoxně zvolen proto, aby umožnil schválení směrnice Radou, která odmítla výklad, podle něhož by Komisi příslušela pravomoc do právního řádu EU implementovat následně vznikající *soft law* OECD prostřednictvím delegovaných aktů.[59]

Tento závěr je podpořen i dalšími autory. Asi nejpreciznější rozbor věcného vztahu směrnice o minimální globální dani a následného *soft law* OECD podává Lukáš Hrdlička, který ve svém článku identifikuje pět základních potenciálních modelových situací, které v tomto vztahu mohou nastat. Zaprvé, požadavky směrnice se shodují s požadavky *soft law* OECD. Za druhé, požadavky směrnice se výslovně rozcházejí s požadavky *soft law* OECD. Zatřetí, vysvětlující pokyny k předmětnému *soft law* vydávané OECD, které samy představují další rovinu *soft law*, přicházejí s výkladem pojmu nebo pravidla nepředpokládaným původním *soft law* ani směrnicí. Začtvrté, směrnice mlčí o některých požadavcích, které pokyny obsahují. A konečně zapáté, pokyny naopak mlčí o některých požadavcích, které směrnice obsahuje.

Hrdlička následně detailně rozebírá jednotlivé varianty ve světle nově přijatého *soft law* OECD a dospívá k závěru, že mezi *soft law* OECD a směrnicí o minimální globální dani můžeme nalézt vztahy dle všech uvedených modelových situací, a to včetně zřejmě nejproblematičtější čtvrté modelové situace.[60] Tento stav se jeví být v rozporu s prohlášeními Rady i Komise, která diskrepance mezi směrnicí o minimální globální dani nezmiňují, naopak obě úpravy prezentují jako souladné.[61]

S ohledem na to se Hrdlička domnívá, že jediným možným řešením této situace, které bude slučitelné s textem směrnice, dotčeným *soft law*, judikaturou Soudního dvora i názorem orgánů EU, je užití extenzivního teleologického výkladu, který bude stát na nutnosti podřízení textu směrnice úpravě *soft law* všude tam, kde se *soft law* jeví být v souladu s cíli směrnice. Prohlášení Rady i Komise v tomto směru slouží jako určitá garance zachování demokratické legitimity a kontroly nad slučitelností dotčeného *soft law* s právem EU.[62]

Otázkou zůstává, zda v takovém případě bude dodržena judikatura Soudního dvora týkající se požadavku, aby právní akty Unie byly závazné vůči jednotlivcům pouze tehdy, pokud byly řádně zveřejněny v jejich úředním jazyce, jak to Soudní dvůr formuloval v rozsudku ve věci *Skoma-Lux*.[63] *Soft law* OECD je úředně publikováno jen v omezeném počtu jazyků, některé *soft law* pouze v jazyce anglickém. Lze předpokládat, že s ohledem na úzký okruh povinných osob podle směrnice o minimální globální dani – zpravidla se bude jednat o nadnárodní korporace s vysokou úrovní odborné kapacity v oblasti interní či externí

59 HEMELS, Sigrid. *National constitutions and EU primary law limits in the case of the implementation of the Pillar 2 Directive. The legality principle and Pillar 2*, s. 11–14.

60 HRDLICKA, Lukas. The Pillar 2 Directive and the Qualified Domestic (Minimum) Top-up Tax Puzzle. *Intertax*. 2024, Vol. 52, No. 10, s. 609–616.

61 *Dvoupilířové řešení výzev v oblasti zdanění vyplývajících z digitalizace ekonomiky – prohlášení Rady*, Brusel, 30. října 2023 (OR. en) 14732/1/23, REV 1, LIMITE, FISC 241, ECOFIN 1095. [online]. [cit. 2025-07-15]. Dostupné z: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14732-2023-REV-1/cs/pdf. Prohlášení Komise je v uvedeném dokumentu přiloženo.

62 HRDLICKA, Lukas. *The Pillar 2 Directive and the Qualified Domestic (Minimum) Top-up Tax Puzzle*, s. 617.

63 Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007 ve věci C-161/06, Skoma-Lux.

daňové compliance a vysokou schopností vypořádat se s unijní legislativou i *soft law*, a případně také ovlivnit jejich tvorbu – nebude problém spočívající v absenci překladu *soft law* OECD do úředních jazyků EU v praxi příliš palčivý. Nicméně lze konstatovat, že legislativní model dynamických odkazů na *soft law* OECD, který v daném případě zřejmě vyhovuje všem stakeholderům – Komisi, členským státům i korporacím – je přinejmenším na hraně dodržení principů právní jistoty, demokratické legitimity i kontroly. Při transpozici směrnice o minimální globální dani se s uvedenými problémy musí potýkat nejen unijní normotvůrce, nýbrž též vnitrostátní zákonodárce, který je vázán též vnitrostátním ústavním rámcem.

5. Jak se s tímto problémem vyrovnat v rámci národní legislativy?

Problém implementace mezinárodního a evropského *soft law* prostřednictvím národní legislativy přirozeně nabývá na aktuálnosti spolu s tím, jak se rozšiřuje *soft law* vytvářené nadnárodními a mezinárodními organizacemi a jak se postupně mění jeho charakter v důsledku jeho častějšího vtahování do právně závazných norem.[64] Běžně se setkáváme se situací, kdy ustanovení, které má *soft law* charakter, je obsaženo ve směrnici nebo v nařízení. Takové ustanovení je pak třeba provést a pro účely notifikace Evropské komisi vykázat prostřednictvím širšího právního rámce. Případy, kdy je národní normotvůrce konfrontován s nezbytností legislativní implementace *soft law*, jsou tedy poměrně četné.[65] Otázka ovšem zní, jak má vnitrostátní normotvůrce postupovat v situaci popsané v předchozích kapitolách, kdy je aktem EU zezávazněno mezinárodní (tj. neunijní) *soft law*?

Zatímco slaďování dvou úrovní právních systémů, ať již práva národního na straně jedné a mezinárodního, nebo unijního na straně druhé, je přirozeně předmětem poměrně intenzivního zájmu odborné veřejnosti, slaďování tří systémů, tedy mezinárodního, unijního a národního, je zkoumáno podstatně méně. Přesto lze v této souvislosti zmínit např. již více než patnáctiletou intenzivní diskusi o přistoupení EU k systému Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod, na které lze poměrně dobře ilustrovat exponenciální růst úrovně komplexnosti problémů, které je třeba v takovéto souhře více než dvou právních systémů řešit.

Co se týče konkrétně směrnice o minimální globální dani, můžeme v této souvislosti vycházet z výše uvedeného Hrdličkova rozboru, neboť cílem zákonodárce by mělo být, pokud možno, zajistit, aby všechny tři úrovně dotčeného víceúrovňového právního systému byly spolu v souladu, či spíše nebyly v rozporu.

Český implementační zákon, vyhlášený pod číslem 416/2023,[66] tento problém řeší poměrně neortodoxním způsobem, a to prostřednictvím velmi specifických interpretač-

64 Např. čl. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/633 ze dne 17. dubna 2019 o nekalých obchodních praktikách mezi podniky v zemědělském a potravinovém řetězci; čl. 19 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. října 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), čl. 2 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2555 ze dne 14. prosince 2022 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně kybernetické bezpečnosti v Unii a o změně nařízení (EU) č. 910/2014 a směrnice (EU) 2018/1972 a o zrušení směrnice (EU) 2016/1148 (směrnice NIS 2).

65 Analýzu i s příklady je možno nalézt např. v WHELANOVÁ, Markéta – ZBÍRAL, Robert – GRINC, Jan. *Praktická příručka pro implementaci práva Evropské unie do českého právního řádu. Komentář s příklady k vybraným článkům Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii*, s. 153–169.

66 Zákon č. 416/2023 Sb., dorovnávacích daních pro velké nadnárodní skupiny a velké vnitrostátní skupiny.

ních pravidel. Jeho § 2 stanoví, že ustanovení tohoto zákona, která vycházejí z modelových pravidel OECD, se mají používat v souladu s touto *soft law* úpravou, a to tak, aby při jejich používání v České republice nevznikaly nedůvodné odchylky oproti cizím státům, které zavedly dorovnávací daně podle stejných modelových pravidel (odst. 1). Zákon dále stanoví, že pojem použitý v tomto zákoně má význam podle modelových pravidel OECD, ovšem pouze v rozsahu, v jakém je toto *soft law* vykládáno v souladu s právem Evropské unie (odst. 2). Následující odstavce specifikují, že odkazy v § 2 je nutno chápat jako dynamické, tedy jako odkazy reagující na každou další novelizaci příslušného *soft law*, přijatou na úrovni OECD. Zákon přitom specifikuje jednotlivé akty *soft law* OECD, na něž se odkazuje, a výslovně stanoví, že při jejich použití je nutné vycházet vždy z jejich aktuálního znění a zohlednit i případné pozdější dokumenty, kterými je odkazované *soft law* nahrazeno (odst. 3 a 4).

Každý aspekt přijaté úpravy je pozoruhodný. Cílem prvních dvou odstavců je zajistit jednotný výklad zákona, směrnice a příslušného *soft law*. Z hlediska metod interpretace práva může zaujmout jasný příklon k primátu teleologického výkladu, který upřednostňuje směrnice a pomocí kterého je možno překlenout případné rozpory mezi unijním právem a mezinárodním *soft law*. Zákon obdobně jako směrnice zavazuje aplikační praxi k preferenci takového výkladu, který bude nejen v souladu s textem směrnice, což přirozeně vyplývá ze zásady přednosti práva Evropské unie, ale též se *soft law*, výslovně pojímaným na rozdíl od směrnice maximálně dynamicky, tj. včetně případných novel a nových úprav.

Nadto je nutno zákon vykládat v souladu s praxí, kterou uplatňují cizí státy implementující předmětné *soft law*. Tento dovětek je odrazem koordinačního charakteru celé koncepce dorovnávacích daní, kdy státy musejí při stanovování dorovnávací daně spolupracovat a projít tzv. *peer review*, tedy procesem vzájemného hodnocení slučitelnosti vnitrostátní úpravy členských států s předmětným *soft law*. Bez úspěšného absolvování tohoto procesu by mohla být subjektům příslušného státu doměřena daň jinými státy.[67] Nelze též vyloučit, že cílem odkazu na praxi členských států je též určité oslabení primátu směrnice uvedeného v odst. 2, neboť členy OECD je 38 států, včetně USA, a k druhému pilíři přistoupilo v současnosti již více než 140 států celého světa.[68] Směrnici 2022/2532 je proto možno vnímat spíše jako jakýsi mezistupeň předmětného právního režimu, aplikovatelný jen na menšinu států, které jsou do tohoto režimu zapojeny. To představuje další z poměrně nestandardních situací, se kterou se v souvislosti s implementací globální minimální daně setkáváme a kterou je nutno vzít v úvahu.

Určitou inspiraci pro tuto úpravu vztahu k *soft law* nástrojům lze nalézt v zákoně o mezinárodní spolupráci při správě daní,[69] avšak právní úprava v takovém rozsahu zezávazňující mezinárodní *soft law* je v českém právním řádu bezprecedentní. Zkoumané zahraniční

---

67 Srov. např. *Country-by-Country Reporting – Compilation of 2025 Peer Review Reports Inclusive Framework on BEPS. Action 13* [online]. 13. 9. 2025 [cit. 2025-10-06]. Dostupné z: https://www.oecd.org/en/publications/country-by-country-reporting-compilation-of-2025-peer-review-reports_e3c07579-en.html.

68 Srov. *Pillar Two Country Tracker. Discover the status of Pillar Two implementation in different countries and regions* [online]. 15. 9. 2025 [cit. 2025-10-06]. Dostupné z: https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html.

69 Část A, bod 4 písm. b) Přílohy č. 1 k zákonu č. 164/2013 Sb.: *„Tento bod je třeba vykládat způsobem, který je v souladu s obdobným zněním uvedeným v definici ‚finanční instituce‘ v doporučeních Finančního akčního výboru (Financial Action Task Force).“*

úpravy šly zpravidla jinou cestou. Neobsahují na rozdíl od českého zákona generální interpretační pravidlo zezávazňující *soft law* OECD, nicméně prostřednictvím systému odkazů na předmětné *soft law*, zejména v definičních ustanoveních, je toto *soft law* efektivně zezávazněno též.[70]

Z hlediska práva EU, ale též vnitrostátního práva ústavního je mimořádně zajímavé, že příslušné *soft law* není OECD zveřejňováno v českém jazyce. Jak se s tím vypořádal domácí zákonodárce? Přímý odkaz na *soft law* v zákoně, kterým je příslušné *soft law* zezávazňováno, z vnitrostátního ústavního hlediska zřejmě vyžaduje pro zachování principu právní jistoty překlad. Z hlediska slučitelnosti s právem EU se pak jedná o provedení judikatury Soudního dvora EU ve výše uvedené věci *Skoma-Lux*. Tento problém byl v procesu přípravy implementačního zákona poměrně široce diskutován na úrovni Legislativní rady vlády a jejích pracovních komisí. Zatímco na nutnosti publikace českého překladu panovala na úrovni pracovních a poradních orgánů shoda, Ministerstvo financí argumentovalo, že publikace českého znění nemusí být nejvhodnějším řešením, a to jednak proto, že omezený okruh adresátů dorovnávací daně bude schopen pracovat s cizojazyčným zněním, a dále z toho důvodu, že případné nepřesnosti překladu *soft law* by mohly působit další problémy při snaze o zajištění souladu jednotlivých právních řádů. Je však otázkou, zda zvolený přístup je s to naplnit požadavky materiální kvality, zejm. jasnosti a přesnosti a specificky v daňovém právu pak předvídatelnosti, které na právní předpisy klade nejen právo EU,[71] ale též judikatura ESLP,[72] stejně jako národní pravidla normotvorby.[73]

Diskuse byla vedena též o tom, zda by překlad měl být publikován ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, nebo toliko ve Finančním zpravodaji, úředním listu Ministerstva financí. Výsledkem uvedených debat je § 37 zákona, který stanoví, že Ministerstvo financí zveřejní ve Finančním zpravodaji příslušné *soft law* přeložené do českého jazyka. Nakonec však nebylo k tomuto kroku přistoupeno, a Ministerstvo financí omezilo administrativní podporu na podobu odborných setkání se zástupci poplatníků a představiteli příslušných profesních organizací.[74] Současný stav se tak do určité míry podobá situaci popisované

---

70 Srov. § 7 německého Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2523 des Rates zur Gewährleistung einer globalen Mindestbesteuerung und weiterer Begleitmaßnahmen, BGBl. 2023 I Nr. 397 vom 27. 12. 2023, nebo čl. 1.2 nizozemského Wet van 20 december 2023 tot invoering van een minimumbelasting en wijziging van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2523 van de Raad van 14 december 2022 tot waarborging van een mondiaal minimumniveau van belastingheffing voor groepen van multinationale ondernemingen en omvangrijke binnenlandse groepen in de Unie (PbEU 2022, L 328/1) (Wet minimumbelasting 2024).

71 Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-58/89, *Komise proti Německu*.

72 Např. *CBC-UNION, s. r. o. proti České republice*, č. 68741/01, rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 20. září 2005.

73 Zejm. principy jasnosti, předvídatelnosti a určitosti práva jsou dovozovány z čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, což odráží též judikatura Ústavního soudu (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/2000). Na úrovni vnitřních předpisů upravujících normotvornou činnost v rámci exekutivy jsou požadavky na určitost, jasnost, přehlednost, srozumitelnost, jednoznačnost, nerozpornost a na jazykovou a stylistickou bezvadnost právního předpisu stanoveny Legislativními pravidly vlády (čl. 2) obecně a specificky pro oblast implementačních předpisů Metodickými pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii, jejichž čl. 20 odst. 2 stanoví, že *„Obsah transpozičního předpisu musí být jasný, srozumitelný, přehledný a jednoznačný, aby nevznikaly pochybnosti o rozsahu a obsahu práv a povinností fyzických a právnických osob, kterých se transpoziční předpis dotýká."*

74 *Postoj Generálního finančního ředitelství k zajištění jednotné správy dorovnávacích daní* [online]. 9. 8. 2024 [cit. 2025-09-10]. Dostupné z: https://financnisprava.gov.cz/cs/dane/dane/dorovnavaci-dane/informace-metodika-stanoviska/postoj-gfr-k-zajisteni-jednotne-spravy. Hlavním argumentem byla snaha o bezrozpornost a skutečnost, že daň dopadá výlučně na členy velkých nadnárodních skupin, pro něž beztak anglickojazyčné znění bude užitečnější než české.

v předchozím článku týkající se absentujícího překladu doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků.[75]

Zkoumaná legislativní technika nemá dle našeho názoru v českém právním řádu precedent a obsahuje poměrně mnoho problematických bodů, z nichž nejvýznamnější jsme se pokusili nastínit výše. Otázkou, kterou nabízíme místo závěru, je, zda se jedná o ojedinělý jev, odrážející specifika mezinárodní správy daní, nebo zda tato víceúrovňová úprava představuje s trochou nadsázky avantgardu globálního vládnutí, tedy fenomén, se kterým se budeme potkávat stále častěji. Pokud platí druhá varianta, vyvstává otázka, jak v celém procesu zajistit lepší demokratickou kontrolu.

Závěr a výhled: Mezinárodní soft law, unijní legislativa a národní parlamenty

Pronikání pramenů mezinárodního *soft law* do unijního právního řádu vyvolává otázky ohledně správné implementace dotčených aktů práva EU na národní úrovni. Předchozí kapitola poskytuje metodický rámec pro řešení těchto otázek, vycházející z postupů používaných při implementaci unijního *soft law*, a potvrzuje, že národní normotvůrce disponuje nástroji k zvládání výzev spojených se zezávazňováním mezinárodního *soft law*.

Při aplikaci současných postupů implementace však zpravidla dochází k reprodukci a dalšímu prohlubování disociace legislativního procesu od národního parlamentu.[76] V konečném důsledku v situaci, kdy samotné *soft law*, jeho unijně-právní recepci i národní implementaci utváří zejména expertní grémia, dochází k tomu, že je parlament, tedy nominální tvůrce vnitrostátních všeobecně závazných právních předpisů, toliko formálně požádán o schválení textu, který však zástupci lidu neměli možnost ještě v jeho formativní fázi přezkoumat, a tudíž ani možnost finální text svým přispěním ovlivnit. Tato skutečnost vyvolává otázku demokratické legitimity norem. Ve vztahu ke komentovaným *soft law* nástrojům OECD už k zásadní debatě o demokratizaci mezinárodní daňové politiky v globalizovaném světě přispívá celá řada autorů.[77]

Vycházíme z toho, že národní parlamenty zůstávají zásadním „fórem demokratické legitimace“[78] také ve vztahu k mezinárodním regulačním nástrojům. Přestože procesy přijímání právně závazných a právně nezávazných norem na mezinárodní úrovni přiro-

---

75 Dlužno dodat, že tato situace byla v mezidobí napravena, kdy výsledkem snah nejen České republiky, ale též jiných členských států, došlo k publikaci chybějících překladů v Úředním věstníku z 5. 12. 2024, to nestandardně formou Dodatku k Úřednímu věstníku L 124 ze dne 10. 5. 2003.

76 Obecně BELLAMY, Richard. *A Republican Europe of States. Cosmopolitanism, Intergovernmentalism and Democracy in the EU*. Cambridge University Press. 2019, zejm. s. 97–130.

77 Viz např. DOURADO, Ana Paula – PIRLOT, Alice. Legitimacy and validity of tax law in an international context. *Intertax*. 2024, Vol. 52, No. 3, s. 1–3; VAN DER VLUGT, Sam. Formative Years of a New Global Tax Architecture. What is the Role of Legitimacy? *Carribean Tax Law Journal*. 2024, Vol. 6, No. 1, s. 18–23; LATULIPPE, Lyne. Globalization, international tax policy and the OECD. In: SCHERRER, Christoph – GARCIA, Ana – WULLWEBER, Joscha (eds.). *Handbook on Critical Political Economy and Public Policy*. Edward Elgar Publishing, 2023, s. 356–372; PETERS, Cees. The Legitimacy of the OECD's Work on Pillar Two. An Analysis of the Overconfidence in a 'Devilish Logic'. *Intertax*. 2023, Vol. 51, No. 8–9, s. 554–571; BROSENS, Linda – BOSSUYT, Jasper. Legitimacy in International Tax-Law Making. Can the OECD Remain the Guardian of Open Tax Norms? *World Tax Journal*. 2020, No. 2, s. 313–376; FUNG, Sissie. The Questionable Legitimacy of the OECD/G20 BEPS Project. *Erasmus Law Review*. 2017, Vol. 10, No. 2, s. 76–88, zejm. s. 81–82 a 87–88.

78 PETROPOULOOU IONESCU, Danai – ELIANTONI, Mariolina. Democratic Legitimacy and Soft Law in the EU Legal Order. A Theoretical Perspective. *Journal of Contemporary European Research*. 2021, Vol. 17, No. 1, s. 55.

zeně nejsou a zřejmě nemohou být podřízeny stejným standardům parlamentního zapojení jako v případě vnitrostátní legislativy, lze považovat opomíjení národních parlamentů při tvorbě *soft law*, které má vyvolávat kvazi závazné právní účinky, za nevhodné. Rozšíření modalit jejich zapojení do procesu tvorby *soft law* nástrojů se proto jeví jako nezbytné ze tří hledisek. Zaprvé je schopné zvýšit transparentnost přijímaných opatření, jelikož jejich projednávání v parlamentech posílí veřejné povědomí o připravované právní úpravě, čímž se připravuje půda pro její širší akceptaci ve společnosti. Zadruhé parlamentní debaty naplňují princip politické participace, když umožňují společnosti podílet se na tvorbě norem a zajišťují, že jejich finální podoba bude odpovídat jejím skutečným potřebám. Zatřetí slouží užší zapojení členů parlamentu jako kontrolní mechanismus vůči výkonné moci a zástupcům státu v mezinárodních grémiích.[79]

Parlamentní zapojení je myslitelné ve dvou fázích: *ex ante* a *ex post*. *Ex ante* stádium se týká účasti parlamentu na tvorbě *soft law*. Jelikož jsou parlamenty ze své podstaty místem, kde se debatuje o hodnotách a normách, může jejich zapojení zajistit reprezentaci relevantních zájmů a společenských priorit. Oproti tomu *ex post* fáze odkazuje na kontrolu, kterou parlamenty mohou vykonávat nad vnitrostátními účinky *soft law*. Nástroje, které se v tomto směru parlamentům nabízejí – např. možnost vyslovení nedůvěry vládě nebo odmítnutí implementačního návrhu – však představují prostředky *ultima ratio*, což jejich účinnost limituje.

Z tohoto důvodu je třeba uvažovat zejména o posílení či prohloubení parlamentního zapojení *ex ante*, tzn. do procesu přípravy a tvorby *soft law*. V tomto ohledu se nabízí důraznější a častější uplatňování stávajících nástrojů, jako je např. slyšení o mezinárodních daňových otázkách se zvanými odborníky či interpelace příslušných ministrů. Mimo to je však myslitelné i vytvoření nástrojů zcela nových. Příkladem lze uvést parlamentní směrnice pro konkrétně vymezené oblasti, jakými jsou obchodní politika a daňová politika anebo účast členů parlamentu v národních delegacích podílejících se na vyjednávání příslušného *soft law*.

Zároveň je zcela zřejmé, že problematiku disociace národních parlamentů od implementace mezinárodního a unijního práva nelze vyřešit pouze na národní úrovni. Komplexní řešení by vyžadovalo úpravu modelu spolupráce mezi mezinárodními a unijními normotvornými orgány a národními parlamenty tak, aby tyto posledně uvedené měly možnost přijímanou právní úpravu včas přezkoumat nebo aktivně ovlivnit. Právě takový postup by mohl proces zezávazňování *soft law* uvést do souladu s hodnotami demokracie a právního státu, ke kterým se EU v jiných kontextech tak aktivně hlásí. V současné době totiž hrozí, že tyto principy mohou být ohroženy samotným procesem zezávazňování, a to nejen v rámci nadnárodních struktur EU, ale také v souvislosti s novými formami globálního vládnutí v tradičních mezinárodních organizacích.

S touto otázkou úzce souvisí i problém aplikace aktů *soft law* na soukromé subjekty. Nad rámec skutečnosti, že pravidla OECD jsou primárně určena pro nadnárodní korporace disponující dostatečným právním a odborným zázemím, může v praxi nastat obtížná

[79] V tomto ohledu je třeba poukázat na informační asymetrii mezi zástupci vlád podílejících se na vyjednávání mezinárodních instrumentů a členů parlamentu, kteří jsou povoláni výsledky vyjednávání přijmout. Vyjednavači zpravidla zveličují výhodnost konečného „dealu" a zároveň podhodnocují jeho náklady či negativní dopady. WOUTERS, Jan – DE MEESTER, Bart – RYNGAERT, Cedric. Democracy and International Law. *Netherlands Yearbook of International Law*. 2003, Vol. XXXIV, s. 186.

situace pro jiné adresáty takto koncipovaných právních norem. Pokud totiž vnitrostátní právní předpis odkazuje na rozsáhlý a dynamicky se měnící mezinárodní *soft law* dokument, který navíc není dostupný v českém jazyce, dochází k zásahu do principu právní jistoty. Jednotlivec se tak může ocitnout v postavení, kdy není schopen zjistit obsah pravidel, jimiž se má řídit, ani sledovat jejich změny. Z tohoto pohledu nese konečnou odpovědnost národní parlament, který musí zajistit, aby vnitrostátní právní úprava byla pro adresáty norem srozumitelná, čitelná a dostupná v úředním jazyce. Je proto namístě odmítnout rozšiřování modelu globálního vládnutí a globální normotvorby na případy, kdy se odkazované normy mezinárodního *soft law* přímo dotýkají soukromých subjektů, které nedisponují právními a odbornými kapacitami nadnárodních korporací.

V tomto směru je třeba studii uzavřít varováním před nekontrolovaným pronikáním mezinárodních *soft law* standardů do závazných unijních a vnitrostátních předpisů bez odpovídajícího zajištění jejich demokratické kontroly, jazykové dostupnosti a právní předvídatelnosti.

332—347

Princip vlády práva a režim kondicionalit coby nástroj ochrany finančních zájmů EU

Jiří Georgiev* – Petr Hrebenár**

Abstrakt: **V literatuře se objevující pojem kultury podmíněnosti vyjadřuje sílící tendenci spojovat poskytování peněžních prostředků z unijních fondů s plněním předem stanovených podmínek, respektive s uplatněním finančních sankcí za jejich porušení. Předkládaný text analyzuje vznik režimu kondicionality v evropském právu a jeho propojení s konceptem vlády práva. Na příkladu Maďarska uvádí, jakým způsobem byl tento nástroj aplikován ve třech odlišných právních režimech, které jsou v současnosti účinné. Závěrem pak přináší shrnutí a výhled na budoucí právní úpravu, která by měla být aplikována ve víceletém finančním rámci od roku 2028, přičemž se nevyhýbá ani doporučením, jak by měla být stávající praxe upravena či doplněna.**

Klíčová slova: **kondicionalita, základní podmínky, vláda práva, finanční zájmy EU**

Úvod

V souvislosti s otevřením debaty o novém víceletém finančním rámci Evropské unie v období od roku 2028 se oživené pozornosti začíná těšit režim kondicionalit, tedy v daném kontextu podmíněnosti čerpání prostředků z unijních fondů. Jedná se o téma, které není nové a dočkalo se již v české literatuře svého obecnějšího monografického[1] a v souvislosti s hodnotovým zakotvením evropského práva i konkrétnějšího analytického[2] zpracování. Reflexe jejich dosavadního fungování v podobě *„mimořádných sankčních nástrojů“*,[3] jež doplňují *„jiné nástroje pro vynucování vlastních pravidel, které má organizace k dispozici“*,[4] s největší pravděpodobností v budoucnosti povede k úsilí o jejich částečnou reformulaci a intenzivnější uplatnění v praxi.

Cílem tohoto článku je analyzovat současný systém finančních kondicionalit v právu EU a jeho roli při ochraně principu vlády práva v členských státech. Metodologicky text staví na komparaci tří stávajících právních režimů, přičemž vedle rozboru primárního a sekundárního práva a judikatury Soudního dvora EU zohledňuje i relevantní politologickou literaturu. Práce je strukturována do tří částí.

V první kapitole je představena geneze pojetí konceptu vlády práva jak v primárním právu EU, tak i s ohledem na judikaturu Soudního dvora EU. Tato část rovněž zasazuje

* JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D., spolupracovník katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: georgiev@email.cz. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0283-053X.

** Bc. Petr Hrebenár, student, Právnická fakulta Univerzity Karlovy a Bocconi University v Miláně. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8689-0088. Názory prezentované v předkládaném textu jsou osobními závěry autorů a nevyjadřují oficiální stanovisko institucí.

1 ŠLOSARČÍK, Ivo. *Transformace kondicionality v Evropské unii. Politické versus právní vymáhání unijních pravidel*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2013.

2 SVOBODA, Pavel. Nový vývoj v prosazování vlády práva v EU. *Právní rozhledy*. 2021, č. 4, s. 134; ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Společné evropské hodnoty a efektivita právních nástrojů pro jejich ochranu. *Jurisprudence*. 2024, č. 2, s. 28–36; ŠLOSARČÍK, Ivo. Kondicionalita právního státu v unijním rozpočtu. Nová pravidla na pomezí práva a politiky. *Jurisprudence*. 2022, č. 2, s. 34–40.

3 ŠLOSARČÍK, Ivo. *Transformace kondicionality v Evropské unii. Politické versus právní vymáhání unijních pravidel*, s. 7.

4 Ibidem.

práci do mezinárodního diskurzu o mechanismech vymáhání vlády práva. Zaměřuje se na její hodnotové zakotvení a současnou procesní ochranu právě v kontextu podmíněnosti čerpání finančních prostředků EU.

Druhá kapitola představuje tři hlavní pilíře současného mechanismu finančních kondicionalit, které byly uplatněny vůči členskému státu Unie v období účinnosti víceletého finančního rámce 2021–2027 a fondu *NextGeneration EU*. V první řadě se jedná o nařízení o obecném režimu podmíněnosti, dále nařízení, které bylo zřízeno v souvislosti s Nástrojem pro oživení a odolnost, a jako třetí pak nařízení přijaté v souvislosti se stávající úpravou strukturálních fondů. Mechanismy každého z těchto tří nařízení jsou nastíněny včetně procesu aktivace pozastavení finančních prostředků EU ve vztahu k členskému státu. Následně je tento normativní popis doplněn o praktický příklad uplatnění vůči Maďarsku.

Ve třetí kapitole navazujeme na představené nástroje a zasazujeme je do kontextu debaty o připravovaném novém víceletém finančním rámci pro období 2028+ stejně tak jako úvah *de lege ferenda* v souvislosti s probíhajícím vyjednáváním a působením dalších aktérů rozhodovacího procesu.

1. Vláda práva v evropském prostoru – od hodnotového zakotvení k procesní ochraně

Podmíněnost čerpání finančních prostředků náleží k poměrně silným nástrojům vynucování plnění právních povinností a nevyčerpává se pouze důrazem na naplňování standardů právního státu. S ohledem na aktuální trendy v unijní normotvorbě a současnou politickou realitu se však v předkládaném textu zaměříme právě na tento, dnes v evropské debatě dominující, rozměr kondicionality. Kromě závažných institucionálních změn dotýkajících se nezávislosti soudnictví, výkonu pravomocí orgánů veřejné moci nebo nedostatečného potírání korupce jsou v odborné literatuře zmiňovány i útoky na představitele novinářské obce či řešení uprchlické situace na hranicích coby situace, u nichž lze uvažovat o jejich využití.[5] V daném případě se jedná o uplatnění *ex post* kondicionalit, pro doplnění obrazu je však nezbytné vnímat i jejich provázanost se systémem podmíněnosti uplatňujícím se v podobě normativu určité situace (*ex ante*), jak o tom bude pojednáno podrobněji níže. Pomineme-li zavedení makroekonomické kondicionality v roce 1994 a propojení čerpání prostředků Fondu soudržnosti s dodržováním rozpočtových pravidel, v plné šíři se propojení *ex ante* kondicionality s *ex post* makroekonomickou kondicionalitou objevuje ve víceletém finančním rámci EU pro léta 2014–2020. Podle Justyny Lacny však nový rozměr využití režimu podmíněnosti přineslo tzv. východní rozšíření EU. Obava starých členských států z nedostatečného naplňování zásady loajální spolupráce v rozšířené unii vedla k posilování nástrojů podmíněnosti a v jejich širší provázání s dodržováním zásad právního státu, popřípadě vlády práva.[6]

Samotný koncept vlády práva se v evropském prostředí utvářel postupně v souvislosti s krystalizováním mechanismů fungování právního státu na národní úrovni a má v daném ohledu povahu univerzálně se vyskytujícího souboru hodnot a pravidel, jež jsou kodifi-

5 ŁACNY, Justyna. The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*. 2021, Vol. 13, No. 1, s. 81. DOI: 10.1007/s40803-021-00154-6.

6 Srov. ibidem.

kovány v ústavách členských států. Jejich dikce, akcent i interpretace se mohou pochopitelně v závislosti na tradicích jednotlivých členských států lišit.[7] Takováto situace je přirozená a Soudní dvůr v této souvislosti konstatuje, že z evropského práva nevyplývá požadavek *„zvolit si určitý ústavní model upravující vztahy a vzájemné vazby mezi jednotlivými složkami státní moci"*.[8] Dle článku 4 odst. 2 Smlouvy o EU ostatně Unie respektuje národní identitu členských států spočívající v jejích základních politických a ústavních systémech. Přesto právě Soudní dvůr již v rozhodnutí ve věci *Les Verts* jednoznačně konstatoval, že (tehdejší) Evropské hospodářské společenství je také společenstvím právním, u něhož rovněž opatření členských států a jejich orgánů podléhají přezkumu z hlediska souladu s ustanoveními zakládacích smluv.[9] Z hlediska vymezení sdílených premis a hodnot vlády práva jistě výraznou roli sehrává i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, respektive konzultační role Benátské komise. Ostatně procedura dle čl. 7 Smlouvy o EU, o níž bude v souvislosti s ochranou vlády práva v EU pojednáno níže, má svou inspiraci v čl. 8 Statutu Rady Evropy, dle něhož *„člen Rady Evropy, který vážně porušil ustanovení článku 3, může být dočasně zbaven svého práva na zastoupení a požádán Výborem ministrů, aby vystoupil podle ustanovení článku 7"*.[10]

S ohledem na výše uvedené obezřetné a víceúrovňové zacházení s principy právního státu nás asi nepřekvapí, že v dějinách evropské integrace můžeme po dlouhou dobu pozorovat jistou zdrženlivost v přístupu k definování vlády práva v zakládacích smlouvách i v rozhodovací praxi Soudního dvora EU. Současně je zřejmé, že na rozdíl od do značné míry ustáleného způsobu interpretace principu vlády práva v členských státech může reflexe relevantních zásad v prostředí Evropské unie podléhat proměnám, u nichž lze vysledovat výraznější politický akcent, což ostatně vyjadřuje i název studie k danému tématu z pera Ivo Šlosarčíka.[11]

Podle Laurenta Pecha se v případě vlády práva nicméně jedná o náležitě ustavenou a dobře definovanou zásadu evropského práva s ohledem na široký konsensus panující v unijním právním prostoru nad jejím obsahem a jednotlivými komponenty, k čemuž přispěl jak Soudní dvůr svou rozhodovací praxí v oblasti dozorčích žalob v řízení o porušení smlouvy dle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování EU,[12] tak Evropská komise vydáním sdělení Nový postup pro posílení právního státu (*Rule of Law Framework*) v roce 2014.[13] Uvedený dokument pojmenoval základní stavební kameny vlády práva jakožto principy zákonnosti, právní jistoty, zákazu libovůle při výkonu veřejné moci, dále nezávislý a účin-

---

7 K odlišným východiskům anglosaské *rule of law*, německého *Rechtsstaat* a francouzské doktríny vlády zákona srov. např. KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států. Srovnávací studie*. Praha: Linde, 1996, s. 85 an. Obdobně též BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Recht, Staat, Freiheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2016, s. 143–169, zde zvláště s. 144.

8 Soudní dvůr EU. Rozhodnutí ve věci C-430/21 ze dne 22. 2. 2022. ECLI:EU:C:2022:99.

9 Soudní dvůr EU. Rozhodnutí ve věci 294/83 („*Les Verts" v. Evropský parlament*) ze dne 23. 4. 1986. ECLI:EU:C:1986:166.

10 Čl. 3 Statutu, na který je zde odkazováno, přímo upravuje, že *„každý člen Rady Evropy uznává zásadu právního státu"*.

11 ŠLOSARČÍK, Ivo. *Kondicionalita právního státu v unijním rozpočtu. Nová pravidla na pomezí práva a politiky*. Obdobně týž autor konstatuje: *„S přísnějším sankčním režimem kondicionality je (paradoxně) spojeno její vágnější zakotvení v unijním právu a větší prostor pro politické uvážení, zda kondicionalitu (ne)aplikovat."* Srov. ŠLOSARČÍK, Ivo. *Transformace kondicionality v Evropské unii. Politické versus právní vymáhání unijních pravidel*, s. 9.

12 PECH, Laurent. The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2022, Vol. 14, No. 2–3, s. 115 an. DOI: 10.1007/s40803-022-00176-8.

13 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Nový postup EU pro posílení právního státu z 11. 3. 2024 – COM (2014) 158.

ný systém soudního přezkumu včetně respektu k základním právům při zachování principu dělby moci a práva na spravedlivý proces, a konečně též zásadu rovnosti před zákonem.[14] Dále rovněž uvedl v život třífázovou proceduru spojenou s posouzením stavu dodržování vlády práva v členském státě Komisí, vydáním doporučení a následnými kroky v návaznosti na vydané doporučení tak, aby se předešlo „systémovému ohrožení právního státu" za situace, kdy nedošlo k porušení určitého ustanovení právních předpisů EU, jež by vedlo k zahájení procedury *infringementu* dle čl. 258 Smlouvy o fungování EU, jak bylo uvedeno výše.[15]

V primárním právu Evropské unie se přitom bezesporu zrcadlí rostoucí intenzita zájmu o odpovídající zakotvení zásady vlády práva související s přerodem původního hospodářského společenství v politickou unii v jejím pomaastrichtském vývoji. Evropská unie jakožto úzké společenství států vykazuje užší pouto vzájemné provázanosti než běžné mezinárodní organizace. Právě proto je selhání vlády práva v jednom z členských států (ať už se jedná třeba o nefunkčnost soudní soustavy, nebo nedostatečný boj s korupcí) problémem celého společenství. Přesvědčení o riziku systémového deficitu vlády práva (*systemic deficiency in the rule of law*) v důsledku uvedené užší provázanosti přitom podle Armina von Bogdandy a Michaela Ioannidise vede ke snaze vytvářet konkrétní a specializované nástroje ochrany právního státu v evropském právu.[16] Tuto proměnu dokládá skutečnost, že zatímco v Jednotném evropském aktu (1986) se vláda práva (respektive zásada právního státu) objevuje v preambuli a vyjadřuje ambici dotvářet působení Evropských společenství na mezinárodní scéně, spolu s vytvořením Evropské unie o šest let později se dostává přímo do smluvního textu, a to v souvislosti s působením ve společné zahraniční a bezpečnostní politice.[17]

Plné překlopení do vnitřního rámce evropského práva přinesla Amsterodamská smlouva, přičemž novou dynamiku získalo hodnotové ukotvení Evropské unie v souvislosti s východním rozšířením EU, na které měla Unii připravit Smlouva z Nice. Zásady právního státu zde byly vymezeny jako součást sdíleného evropského dědictví. Konečně dle dnes platného znění Lisabonské smlouvy je v poměrně široce koncipovaném článku 2 Smlouvy o EU zásada právního státu zasazena do hodnotového rámce Evropské unie.[18] Uvedené hmotněprávní ustanovení je pak doplněno procesním mechanismem článku 7, jehož původní dikce zavedená Smlouvou z Nice byla do dnešní podoby upravena ve znění Lisabonské smlouvy. Tento mechanismus, který může vést až k pozastavení hlasovacích práv členského státu, pročež bývá příznačně označován i za jakousi *nuclear option*, je spojen ve své sankční části s jednomyslným rozhodnutím Evropské rady (ovšem bez dotčeného členského státu, který se na hlasování nepodílí). Jedná se bezpochyby o silný politický nástroj, který doposud nebyl aktivován a v literatuře panuje značná míra skepse nad potenciálem jeho využití. Preventivní část uvedeného mechanismu obsažená v čl. 7 odst. 1

14 Srov. přílohu k sdělení Komise COM (2014) 158.

15 K hodnocení Rule of Law Framework srov. KOCHENOV, Dimitry – PECH, Laurent. Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation. *JCMS. Journal of Common Market Studies*. 2016, Vol. 54, No. 5, s. 1062–1074. DOI: 10.1111/jcms.12401.

16 VON BOGDANDY, Armin – IOANNIDIS, Michael. Systemic deficiency in the rule of law. What it is, what has been done, what can be done. *Common Market Law Review*. 2014, Vol. 51, No. 1, s. 74 an. DOI: 10.54648/COLA2014003.

17 Srov. původní článek J.1 Smlouvy o EU.

18 Dále též SYLLOVÁ, Jindřiška – PÍTROVÁ, Lenka – PALDUSOVÁ, Helena a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 10 an.

Smlouvy o EU, která je spojena s rozhodnutím Rady učiněným čtyřmi pětinami jejích členů po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, při němž je konstatováno nebezpečí, že některý členský stát závažně poruší hodnoty uvedené v čl. 7 Smlouvy o EU, byla aktivována pouze jednou, a to v prosinci roku 2017 proti Polsku. Na uvedenou situaci reagovala celá řada rozhodnutí Soudního dvora EU, týkajících se zejména problematiky nezávislého soudnictví.[19] Přitom se mj. ukázalo, že nejen zmíněné dozorčí žaloby, nýbrž rovněž řízení o předběžné otázce sehrává z hlediska vymezení principů vlády práva ve vztahu k členským státům důležitou roli překonávající potenciál aktivace samotného článku 7 Smlouvy o EU.

Výše popsaný nástroj ochrany sdílených hodnot Evropské unie označuje Jan-Werner Müller jako systém *morální karantény*, která koresponduje s hodnotovým pojetím tzv. obranyschopné demokracie disponující účinným instrumentáriem k ochraně liberálního řádu na vnitrostátní úrovni.[20] Jakkoli v pozadí úsilí o zakotvení daného mechanismu stály původně pochybnosti spojené se zachováním standardů právního státu v Rakousku a Itálii, v polisabonské éře byla diskuse nad možným využitím této procedury spojena nejčastěji s novými členskými státy, jmenovitě Polskem, Maďarskem, ale též Rumunskem.[21] Zmíněný Laurent Pech se s ohledem na aktuální vývoj v Maďarsku a Polsku zabývá rovněž otázkou, do jaké míry lze vysledovat v daném ohledu potenciální *cleavage* mezi staršími a novými členskými státy, mezi západním a východním křídlem EU. Podle jeho náhledu se ovšem spíše než o takovéto rozdělení jedná o rozlišení na ose autoritářský versus liberální.[22]

Právě i v tomto kontextu registrujeme též polemiku nad otázkou, jak silný je politický rozměr aktivity unijních aktérů (Komise, Parlamentu, Rady), vezmeme-li v úvahu, že v případě Maďarska byl vládnoucí Fidesz součástí Evropské lidové strany a v Rumunsku Sociálně demokratická strana zase pro změnu součástí Progresivní aliance socialistů a demokratů, tedy dvou největších frakcí v Evropském parlamentu.[23] V těchto případech na rozdíl od Polska, jehož tehdejší vládnoucí strana (Právo a spravedlnost) v Evropském parlamentu nebyla součástí silnější frakce, situace nedospěla k aktivaci procedury dle čl. 7 Smlouvy o EU. Dostupná literatura nicméně též připomíná, že v případě Rumunska došlo k poměrně rychlému vyřešení situace, zatímco v Maďarsku se Komise v závislosti na problémových okruzích (nezávislost soudnictví a jiných institucí, svoboda médií apod.) nejprve rozhodla postupovat cestou dialogu s maďarskými úřady, popřípadě zahájením procedury *infringementu*.[24] Novější dějství maďarské kauzy je pak spojeno právě s uplat-

---

19 Soudní dvůr EU. Rozhodnutí ve spojených věcech C-585/18 a C-824/18, ze dne 24. 6. 2019. ECLI:EU:C:2019:982; ECLI:EU:C:2019:531; rozhodnutí ve věci C-619/18 (*Komise Evropských společenství v. Polsko*) ze dne 24. 6. 2019. ECLI:EU:C:2019:531.

20 MÜLLER, Jan-Werner. Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law inside Member States? *European Law Journal*. 2015, Vol. 21, No. 2, s. 144. DOI: 10.1111/eulj.12124.

21 Podrobněji srov. DAWSON, Mark. *The Governance of EU Fundamental Rights*. Cambridge University Press, 2017, s. 144. DOI: 10.1017/9781107707436.

22 PECH, Laurent. *The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law*, s. 128 an.

23 K tomuto rozměru např. KOCHENOV, Dimitry – PECH, Laurent. *Better Late than Never? On the European Commission's Rule of Law Framework and its First Activation*, s. 1071.

24 Dále k tomu BATORY, Agnes. Defying the Commission. Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU. *Public Administration*. 2016, Vol. 94, No. 3, s. 685–699. DOI: 10.1111/padm.12254; CLOSA, Carlos. The politics of guarding the Treaties. Commission scrutiny of rule of law compliance. *Journal of European Public Policy*. 2019, Vol. 26, No. 5, s. 696–716. DOI: 10.1080/13501763.2018.1477822.

něním kondicionalit v oblasti ochrany finančních zájmů Evropské unie, jímž se budeme zabývat na následujících řádcích.

2. Systém finančních kondicionalit v evropském právu

Úsilí o provázání poskytování finančních prostředků z unijního rozpočtu s dohledem nad dodržováním principů právního státu má svou genezi, která reaguje na – z hlediska kritiků dosavadního systému – nedostačující intenzitu reakce členských států na rozhodnutí v dozorčích žalobách. Ve svém sdělení k novému víceletému finančnímu rámci pro léta 2021–2027 Komise konstatovala, že *„dodržování zásad právního státu je zásadním předpokladem pro řádné finanční řízení a účinné využívání finančních prostředků EU.“*[25] V průběhu následujících let tak byl ustaven v současnosti se uplatňující mechanismus ochrany finančních zájmů Evropské unie založený na třech pilířích. Zatímco první z nich je ustaven jako trvalý, druhý je navázán na mimořádný nástroj pocovidové hospodářské obnovy a třetí se váže na naplňování podmínek v rámci dohod o partnerství umožňujících čerpat členským státům kohezní podporu. Jelikož zkušenosti s aplikací dočasného druhého a třetího pilíře se zajisté promítnou v konstrukci ochrany finančních zájmů EU i od roku 2028, kdy bude již v účinnosti nový víceletý finanční rámec Unie, dává smysl podrobit reflexi všechny tři uplatňující se mechanismy, a to právě v době, kdy jsou již zveřejněny a postupně diskutovány návrhy nové unijní legislativy pro budoucí finanční perspektivu.[26]

2.1 Nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie

Nejsilnější a s největší pravděpodobností trvalý nástroj ochrany finančních zájmů společenství představuje nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie,[27] které bylo přijato jako reakce na dlouhodobé obavy z porušování zásad právního státu v některých členských státech EU. Jeho právní základ se přitom odvíjí od článku 322 odst. 1 písm. a) Smlouvy o fungování EU,[28] jehož dikce ukládá Evropskému parlamentu a Radě připravit po konzultacích s Evropským účetním dvorem nařízení k plnění rozpočtu Unie. Ačkoliv bylo předmětné ustanovení zakládacích smluv původně vnímáno víceméně jako zmocnění k přijetí aktů spíše technické povahy, Soudní dvůr EU potvrdil po výzvě k přezkumu již přijatého nařízení o kondicionalitě ze strany Maďarska a Polska,[29] že je lze využít i pro zřízení nástrojů, které propojují dodržování unijních hodnot s ochranou finančních zájmů Unie. Soudní dvůr zdůraznil, že respekt k hodnotám uvedeným

25 Sdělení Komise Moderní rozpočet pro Unii, která chrání, posiluje a brání. Víceletý finanční rámec na období 2021–2027, COM (2018) 321, s. 4.

26 Zde zvláště srov. čl. 7 a 9 návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský fond pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a rozvoj venkova, rybolov a námořní problematiku, prosperitu a bezpečnost na období 2028–2034 a kterým se mění nařízení (EU) 2023/955 a nařízení (EU, Euratom) 2024/2509.

27 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

28 Dle uvedeného ustanovení *„Evropský parlament a Rada stanoví řádným legislativním postupem a po konzultaci s Účetním dvorem formou nařízení: a) finanční pravidla stanovící zejména podrobnosti týkající se sestavování a plnění rozpočtu a předkládání účetnictví a jeho auditu“*.

29 Srov. Soudní dvůr EU, rozhodnutí ve spojených věcech C-156/21 (*Hungary v. European Parliament and Council*) a C-157/21 (*Poland v. European Parliament and Council*), ze dne 16. 2. 2022. ECLI: ECLI:EU:C:2022:97; ECLI:EU:C:2022:98.

v článku 2 SEU, včetně právního státu, je předpokladem pro řádné čerpání prostředků z rozpočtu EU.

Samotné přijetí uvedeného nařízení v roce 2020 bylo politicky velmi citlivé. Některé členské státy, zejména Maďarsko a Polsko, hrozily vetem právě vyjednávaného víceletého finančního rámce (VFR) a fondu postcovidové obnovy *NextGeneration EU* (NGEU), pokud by bylo nařízení přijato v původní podobě.[30] Zatímco k přijetí VFR je třeba jednomyslného rozhodnutí, ke schválení nařízení o kondicionalitě postačuje kvalifikovaná většina v Radě. Výsledkem sporu byl kompromis, který sice umožnil přijetí nařízení, ale zároveň vedl k souběžnému politickému prohlášení Evropské rady,[31] které mělo kromě zdůraznění subsidiárního charakteru nové procedury za cíl omezit její okamžité uplatnění do doby přijetí příslušného metodického dokumentu Evropskou komisí. Evropský parlament se proti takovémuto postupu ostře vymezil, a dokonce podal žalobu na Komisi za nečinnost, když s aplikací nařízení otálela. Samotná dikce nařízení byla oproti původnímu návrhu Komise a postoji Evropského parlamentu s ohledem na stanovisko Právní služby Rady pojmově striktněji vymezena, namísto původně zvažovaného využití systému obrácené kvalifikované většiny pro hlasování v Radě byl nakonec přijat mechanismus hlasování standardní kvalifikovanou většinou nezbytnou pro přijetí opatření.[32]

Vláda práva ve smyslu daného nařízení vychází ze zakotvení právního státu mezi hodnotami Unie dle čl. 2 Smlouvy o EU (čl. 2 nařízení), přičemž zahrnuje zásady zákonnosti včetně pluralitního zákonodárného procesu, právní jistoty, zákazu svévole výkonné moci, účinné soudní ochrany zahrnující základní práva, dělby moci, nediskriminace a rovnosti před zákonem. O porušení zásad právního státu pak svědčí ohrožení nezávislosti justice, nepřijetí opatření v kontextu svévolných či protiprávních rozhodnutí orgánů veřejné moci, ale též zadržování prostředků nezbytných pro fungování těchto orgánů a nezajištění vyloučení střetu zájmů. Článek 3 nařízení rovněž uvádí omezování dostupnosti nápravných prostředků, nedostatečný výkon soudních rozhodnutí nebo omezování účinného vyšetřování, respektive trestního stíhání.

Procedurální mechanismus uvedený v život nařízením o režimu podmíněnosti je přitom postaven na dvou klíčových podmínkách. Zaprvé je zjištěno, že v členském státě dochází k porušování zásad právního státu, které přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu Unie nebo poškozuje či vážně ohrožuje ochranu finančních zájmů Unie.[33] O porušování zásad právního státu pak může svědčit mimo jiné výše uvedené ohrožení nezávislosti soudnictví nebo nepřijetí opatření v případě protiprávních rozhodnutí orgánů veřejné moci. Článek 3 uvedeného nařízení je pro takovéto vyhodnocení situace formulován v poměrně obecných konturách. Článek 4 odst. 2 nařízení nicméně váže selhání orgánů veřejné moci k blíže vymezeným situacím týkajícím se přímo nedostatků v ochraně finančních zájmů Unie. Pokud jsou tyto podmínky splněny, Komise zašle dotčenému členskému státu písemné oznámení, ve kterém uvede věcné výhrady a důvody, o které své zjištění opírá. Členský stát má následně 1–3 měsíce na reakci a může navrhnout i nápravná opatření.

---

30 SVOBODA, Pavel. *Nový vývoj v prosazování vlády práva v EU*, s. 134.

31 *Závěry z Evropské rady ze dne 11. 12. 2020, EUCO 22/20* [online]. [cit. 2026-02-23]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf.

32 BARAGGIA, Antonia – BONELLI, Matteo. Linking Money to Values. The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges. *German Law Journal*. 2022, Vol. 23, No. 2, s. 138. DOI: 10.1017/glj.2022.17.

33 Čl. 4 odst. 1 nařízení 2020/2092.

Komise zohlední zaslané informace a rozhodne, zda je nutné předložit Radě návrh na přijetí prováděcího rozhodnutí o vhodných opatřeních.[34] Pokud se tak rozhodne, Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou o jejich přijetí, přičemž může návrh přijmout, ale i pozměnit. Evropský parlament se řízení přímo neúčastní, ale Komise jej musí informovat o všech fázích řízení.[35] Přijatá opatření mohou zahrnovat mj. pozastavení závazků či plateb, zákaz uzavírání nových dohod o půjčkách nebo snížení předběžného financování.[36] V rámci sdíleného řízení může dojít k pozastavení schvalování programů či snížení předběžného financování. Důležitým prvkem je ochrana konečných příjemců – stát je povinen zajistit, že občané a firmy nepřijdou o finanční prostředky, pokud splňují podmínky pro jejich vyplacení.[37]

Nařízení rovněž stanoví mechanismus pro zrušení opatření. Členský stát může kdykoli předložit důkazy o nápravě situace. Komise pak může navrhnout Radě zrušení nebo úpravu opatření.[38] Pokud se tak nestane do dvou let od přijetí prováděcího rozhodnutí, pozastavené prostředky propadají (čl. 7 odst. 3 nařízení). Tento mechanismus je tedy nejen nástrojem ochrany rozpočtu, ale i silným pobídkovým nástrojem pro reformy v členských státech.

V případě Maďarska bylo porušení podmínek nařízení shledáno na základě strukturálních a dlouhodobých nedostatků v oblasti zadávání veřejných zakázek, boje proti korupci a účinného vyšetřování případů trestné činnosti.[39] Evropská komise identifikovala systémové problémy, jako je vysoký podíl zakázek s jediným uchazečem, netransparentní využívání prostředků veřejnými nadacemi, nedostatečné vyšetřování korupčních kauz a slabé institucionální záruky. Tyto nedostatky byly vyhodnoceny jako vážné riziko pro řádné hospodaření s rozpočtem EU. Komise proto navrhla pozastavení části prostředků z několika programů a zákaz uzavírání nových smluv s veřejnými nadacemi. Rada následně schválila opatření, která zahrnovala pozastavení 55 % prostředků ze tří hlavních operačních programů (životní prostředí a energetika, doprava a regionální operační program) a úplné vyloučení nadací z budoucího financování.[40]

2.2 Podmíněnost v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (RRF)

Nařízení, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (*Recovery and Resilience Facility Regulation* – RRFR),[41] bylo přijato jako klíčová součást plánu obnovy NGEU, který měl

34 Čl. 6 odst. 1 nařízení 2020/2092.

35 Srov. čl. 8 nařízení 2020/2092.

36 Čl. 5 odst. 1 nařízení 2020/2092.

37 Čl. 5 odst. 5 nařízení 2020/2092.

38 Dále čl. 7 nařízení 2020/2092.

39 *Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/2506 ze dne 15. 12. 2022 o opatřeních na ochranu rozpočtu Unie před porušováním zásad právního státu v Maďarsku* [online]. [cit. 2026-02-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506.

40 Srov. ibidem. K danému blíže srov. DETRE, Laszlo – JAKAB, Andras – LUKACSI, Tamas. Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary. The Conditionality Regulation, the Recovery and Resilience Facility Regulation, and the Common Provisions Regulation. *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL)*. 2023, Vol. 23, s. 12 [cit. 2026-02-23]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4613941.

41 Konkrétně se jedná o nařízení (EU) 2021/241 Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. 2. 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost.

pomoci členským státům EU zotavit se z hospodářských a sociálních dopadů pandemie covid-19. Právním základem tohoto nařízení je článek 175 Smlouvy o fungování EU, který umožňuje přijímat specifická opatření mimo rámec běžných strukturálních fondů, pokud je to nezbytné pro dosažení cílů hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Tento právní základ byl zvolen proto, že *Recovery and Resilience Facility* představuje mimořádný a jednorázový nástroj, který doplňuje stávající politiky soudržnosti, přičemž umožnil rychlou reakci na situaci bezprecedentní krize.

Uvedené nařízení bylo přijato v roce 2021. Jeho cílem je poskytnout členským státům finanční prostředky ve formě grantů a půjček na podporu reforem a investic, které přispívají k šesti prioritním oblastem: zelená transformace, digitální transformace, inteligentní a udržitelný růst, sociální a územní soudržnost, odolnost institucí a politiky pro mladou generaci.[42] Významná část prostředků je přitom vyhrazena na podporu environmentálních a digitálních cílů. V roce 2023 bylo nařízení rozšířeno o tzv. *REPowerEU* kapitolu, která reaguje na energetickou krizi způsobenou ruskou agresí na Ukrajině.[43]

Procedura čerpání prostředků z RRF je postavena na principu *ex-ante* podmíněnosti. Členské státy musely předložit své národní plány obnovy a odolnosti (v ČR pod označením Národní plán obnovy, NPO), které obsahují konkrétní reformy a investice, a to v podobě tzv. milníků (kvalitativních výsledků) a cílů (kvantitativních ukazatelů).[44] Komise tento plán dále posoudila z hlediska relevance, účinnosti, efektivity a souladu s doporučeními Evropského semestru. Pokud byl plán shledán vyhovujícím, Komise navrhla Radě jeho schválení formou prováděcího rozhodnutí. Po jeho přijetí uzavřela Komise s členským státem právně závaznou dohodu, která upravuje podmínky čerpání. Za účelem ochrany finančních zájmů Unie nařízení specifikuje náležitosti fungování kontrolního a auditního systému v členských státech.[45]

V odborné literatuře přitom rezonuje náhled, podle něhož je model financování zavedený RRF zlomovým bodem v tvorbě politik Evropské unie.[46] Svým založením postaveným na výkonnostním modelu (*performance-based approach*) – tj. vytvořením plánu s tzv. milníky, jejich následným plněním a zpětným proplácením ze strany Komise – představuje dosud nepoužívanou formu správy evropských financí, v níž se kombinují různé režimy kondicionalit napříč hospodářskou politikou, skrze zelenou či digitální tranzici až právě po vládu práva.[47] Zmíněný výkonnostní model, jehož naplňování v modelu RRF ovšem Evropský účetní dvůr v praktické rovině podrobil kritice,[48] má přitom představovat základ pro fungování budoucího víceletého finančního rámce od roku 2028. Pro posuzování

42 Srov. bod 10 preambule RRFR.

43 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/435 ze dne 27. února 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2021/241, pokud jde o kapitoly REPowerEU v plánech obnovy a odolnosti.

44 Čl. 18 odst. 1 a 2 RRFR.

45 Čl. 22 RRFR.

46 Srov. FABBRINI, Federico. Next Generation EU. Legal Structure and Constitutional Consequences. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. 2022, Vol. 24, s. 45–66. DOI: 10.1017/cel.2022.2.

47 Dále LUPO, Nicola. The Recovery and Resilience Facility and Its Effects on the Rule of Law Conditionality. A (Potentially) Well-Functioning Connection. In: FASONE, Cristina – DIRRI, Adriano – GUERRA, Ylenia (eds.). *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench*. Cham: Springer Nature Switzerland, 2024, s. 243–260. DOI: 10.1007/978-3-031-60008-1_15.

48 Např. *Evropský účetní dvůr, zvláštní zpráva 09/2025. Systémy pro zajišťování souladu výdajů z Nástroje pro oživení a odolnost s pravidly pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu – Zlepšují se, ale stále jsou nedostatečné*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2025 [online]. [cit. 2026-02-23]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2025-09/SR-2025-09_CS.pdf.

naplnění podmínek RRF členským státem má pak stěžejní význam přímý odkaz na výše uvedené nařízení o obecném režimu podmíněnosti, na které se může v rámci přímého řízení Komise odkázat.[49]

Samozřejmostí tedy nemusí být ani schválení plánu, pokud nejsou garantovány předpoklady ochrany finančních zájmů EU např. v kontextu vlády práva. Samotná výplata prostředků probíhá na základě žádosti o platbu, kterou může členský stát podávat dvakrát ročně.[50] Komise posuzuje, zda byly splněny příslušné milníky a cíle, a pokud ano, schvaluje platbu.[51] Pokud nejsou splněny, může Komise platbu pozastavit, snížit nebo v krajním případě zrušit závazek a požadovat vrácení prostředků.[52] Rada může na návrh Komise rovněž pozastavit platby nebo závazky, pokud členský stát porušuje zásady řádného hospodaření nebo neplní makroekonomické závazky.[53] Evropský parlament je o celém procesu informován a může prostřednictvím tzv. RRF dialogu vyžadovat vysvětlení a vyjádřit své stanovisko, ale nemá rozhodovací pravomoci.[54]

V případu Maďarska Komise shledala, že plán sice obsahuje potřebné reformy, ale jejich realizace je podmíněna splněním tzv. „supermilníků",[55] které se týkají například nezávislosti justice, transparentnosti veřejných zakázek a účinného boje proti korupci. Dokud Maďarsko tyto milníky neprokáže jako splněné, nemůže čerpat přidělených 5,8 miliardy eur. Komise i Rada zdůraznily, že plnění těchto milníků je nezbytné pro ochranu finančních zájmů EU a že jakékoli vyplacení prostředků bude podmíněno jejich důslednou implementací.

2.3 Podmíněnost v oblasti strukturálních fondů

Konečně třetí model, který se v současnosti při ochraně vlády práva v kontextu finančních zájmů Evropské unie uplatňuje, představuje nařízení o společných ustanoveních (*Common Provisions Regulation* – CPR),[56] v němž je obsažen právní rámec pro řízení a kontrolu většiny strukturálních a investičních fondů EU v období 2021–2027. Jeho právní základ spočívá na článcích 177, dále 322 odst. 1 písm. a) a 349 Smlouvy o fungování EU. CPR není novým nástrojem, ale pokračováním předchozích rámcových nařízení, přičemž jeho aktuální podoba byla přijata v roce 2021 s cílem sladit pravidla pro více fondů a posílit jejich účinnost, transparentnost a soulad s hodnotami EU. Nařízení se vztahuje na osm fondů, včetně Evropského fondu pro regionální rozvoj (ERDF), Evropského sociálního fondu Plus (ESF+), Fondu soudržnosti, Fondu pro spravedlivou transformaci (JTF) a dalších. Úprava obsažená v uvedeném nařízení je z povahy věci dočasná a bude nahrazena modelem obsaženým v novém víceletém finančním rámci počínaje rokem 2028. Ten zohlední jednak zkušenosti s řízením strukturálních fondů v dosavadním období a dále

49 Srov. čl. 8 RRFR.
50 Čl. 24 odst. 2 RRFR.
51 Čl. 24 odst. 3 RRFR.
52 Čl. 24 odst. 6 an. RRFR.
53 Čl. 10 odst. 1 a 2 RRFR.
54 Čl. 26 odst. 1 a 2 RRFR.
55 Srov. ustanovení čl. 24 odst. 3 a 6 RRFR.
56 Jedná se o nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1060 ze dne 24. června 2021 o společných ustanoveních pro Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond plus, Fond soudržnosti, Fond pro spravedlivou transformaci a Evropský námořní, rybářský a akvakulturní fond a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový, migrační a integrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky.

též – s ohledem na očekávanou integraci výkonnostního přístupu do unijního financování coby pravidla – naváže i na úpravu obsaženou ve výše pojednaném nařízení RRF.

Nařízení CPR stanoví, že členské státy musí nejprve předložit tzv. dohodu o partnerství (*Partnership Agreement*),[57] která definuje strategii využití prostředků z fondů a jejich soulad s evropskými prioritami, jako jsou cíle Zelené dohody, digitální transformace nebo sociální začleňování. Po schválení této dohody Komisí následuje předložení konkrétních programů, které obsahují tematické priority a specifické cíle.[58] Každý program musí být v souladu se základními podmínkami (*enabling conditions*), které jsou buď horizontální (např. dodržování Listiny základních práv EU), nebo tematické (např. existence integrovaného vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu).

Proces schvalování programů probíhá ve spolupráci mezi Komisí a členským státem. Komise má tři měsíce na posouzení souladu programu s pravidly CPR a může požadovat úpravy.[59] Po schválení programu se z něj stává právní závazek a členský stát může žádat o platby až šestkrát ročně. Naplňování *ex ante* kondicionalit je přitom navázáno i na vyhodnocování žádostí o platbu. Pokud tyto podmínky nejsou splněny, Komise může pozastavit platby nebo odmítnout proplácení výdajů. Výplaty jsou vázány na plnění specifických cílů a dodržování pravidel řádného finančního řízení. Komise má přitom pravomoc pozastavit platby, pokud zjistí závažné nedostatky, nesrovnalosti nebo porušení právních předpisů. Současně je zde zajištěna vazba na dozorčí žaloby, respektive existenci odůvodněného stanoviska Komise týkajícího se řízení o nesplnění povinnosti podle čl. 258 Smlouvy o fungování EU, které je též důvodem pro pozastavení plateb.[60]

Ačkoli tedy Radě přísluší oprávnění k přijetí rozhodnutí o pozastavení závazků či plateb, Komise může zadržovat platby v případě, kdy členský stát selhává v naplňování horizontálních a tematických základních podmínek. Návrh Komise týkající se pozastavení závazků je považován za přijatý, pokud ho Rada obrácenou kvalifikovanou většinou neodmítne (*reverse qualified majority*).[61]

Důležitou roli v kontrolním procesu hrají také monitorovací výbory, které členské státy musí zřídit pro každý program. Tyto výbory zahrnují zástupce regionálních a místních samospráv, sociálních partnerů a občanské společnosti a dohlížejí na plnění cílů programu a dodržování základních podmínek.[62] CPR tak představuje komplexní nástroj, který propojuje finanční řízení s hodnotovým rámcem EU a umožňuje Komisi aktivně dohlížet na to, aby prostředky byly využívány v souladu s právem a politikami Unie.

V případě Maďarska Komise přijala 22. prosince 2022 dohodu o partnerství, která alokovala ve prospěch uvedeného státu částku 21,9 miliard eur. Komise však současně dospěla k závěru, že speciální zákon k potírání pedofilie upravující též otázku sexuálního vzdělávání porušuje výše uvedené základní podmínky včetně efektivní implementace Listiny základních práv EU, přičemž v dané kauze byla zahájena procedura *infringementu*.[63]

---

57 Dále čl. 10 a 11 CPR.

58 Srov. čl. 22 CPR.

59 Čl. 23 CPR.

60 Srov. čl. 97 CPR.

61 DETRE, Laszlo – JAKAB, Andras – LUKACSI, Tamas. *Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary. The Conditionality Regulation, the Recovery and Resilience Facility Regulation, and the Common Provisions Regulation*, s. 30.

62 Čl. 38 a 39 CPR.

63 Soudní dvůr EU. Rozhodnutí ve věci C-769/22 (*Komise v. Maďarsko*) ze dne 14. 2. 2023. ECLI:EU:C:2023:100.

Zmíněný maďarský právní předpis se rovněž dotýká implementace specifického cíle definovaného nařízením o Evropském sociálním fondu. Komise přitom dále identifikovala vážné riziko narušení akademické svobody v souvislosti s principy správy veřejného (univerzitního) majetku, kdy současně dochází k využití příspěvků z unijních fondů. Tím ovšem výčet nedostatků nekončí. Soudním dvorem konstatované porušování unijních pravidel v oblasti azylového práva má dle Komise přímou vazbu na naplňování právní úpravy Azylového, migračního a integračního fondu EU. Prostřednictvím požadavků na záruky nezávislosti justice jakožto supermilníků pro čerpání prostředků z RRF zde dále existuje vazba i na tento již dříve zmiňovaný nástroj.

3. Finanční kondicionality a nový víceletý finanční rámec 2028+

Jediný z výše uvedených modelů finančních kondicionalit, který s největší pravděpodobností „přežije" i v budoucím období, bude systém založený na aplikaci nařízení o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. Ze všech výše nastíněných instrumentů právě jeho přijetí provázela nejrozsáhlejší samostatná debata věnovaná kondicionalitám. Uvedený režim obsahuje nejsilněji zdůrazněnou příčinnou vazbu mezi erozí vlády práva a rizikem pro finanční zájmy Unie. Z hlediska ospravedlnění poměrně významného zásahu do finančních toků mezi EU a členským státem je nicméně právě *náročnost* procedury včetně doložení kauzálního vztahu tou skutečností, kterou lze hodnotit příznivě, stejně jako poměrně významnou roli orgánu nadaného politickým mandátem členských států, tedy Rady. Nesmíme opomenout skutečnost, že pozastavení finančních toků představuje významný zásah do celkové hospodářské kondice členského státu, a může bezpochyby mimo jiné ovlivnit i výsledek volebního klání. V případě Maďarska tak celých 95 % tamějších veřejných investic bylo v době účinnosti víceletého finančního rámce pro léta 2014–2020 spolufinancováno ze strany EU, přičemž v roce 2019 představovaly transfery unijních fondů do Maďarska 4,55 % HDP.[64] Tento evidentně politický rozměr, respektive dopad aktivace opatření vyplývajících z daného nařízení nelze pustit ze zřetele při zvažování procesních záruk a adekvátní role aktérů (Komise, Rady) v rozhodovacím procesu.

Uvedené nařízení obsahuje široký rámec možností ke zmrazení poskytování finančních prostředků z unijního rozpočtu včetně zabránění založení nových závazků. Dotýká se v teoretické rovině všech unijních fondů, na rozdíl od fondově specifických nástrojů obsažených v RRFR a CPR, ačkoli v oblasti společné zemědělské politiky nebylo dosud aktivováno. Oproti modelům zakotveným v RRFR a CPR je nařízení o obecném režimu podmíněnosti založeno na reaktivním přístupu, tedy účinkuje *ex post*, a to tehdy, je-li zjištěno, že porušování zásad právního státu dostatečně přímo ovlivňuje nebo vážně ohrožuje řádné finanční řízení rozpočtu.[65]

Nový rozměr režimu podmíněnosti s sebou ovšem přináší legislativní balíček k víceletému finančnímu rámci, zejména návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje Evropský fond pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a rozvoj venkova, rybolov a námořní problematiku, prosperitu a bezpečnost na období

64 ŁACNY, Justyna. *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?* s. 80–81.
65 DETRE, Lazlo – JAKAB, Andras – LUKACSI, Tamas. *Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary*, s. 48.

2028–2034.[66] V něm obsažená úprava jednak navazuje na dosavadní ustanovení CPR, dále akcentuje výkonnostní charakter finanční podpory spojené s naplňováním milníků a cílů, která byla vyzkoušena v modelu RRFR. Nové nařízení by mělo zredukovat počet horizontálních podmínek na dvě zásadní: povinnost dodržovat práva, svobody a zásady stanovené v Listině základních práv EU a dále zachovávat zásady právního státu. Členské státy by tak byly povinny zavést účinné mechanismy k zajištění souladu opatření podporovaných v plánech národního a regionálního partnerství s ustanoveními Listiny základních práv EU. Současně mají členské státy *ex ante* zajistit dodržování zásad právního státu tak, jak jsou vymezeny v čl. 2 písm. a) a čl. 3 nařízení o obecném režimu podmíněnosti po celou dobu provádění fondu a informují Komisi o jakékoli změně, která má dopad na splnění této podmínky. V plánu národního a regionálního partnerství, v němž se do budoucna mají soustředit celkové prostředky určené pro daný členský stát v dosavadní podpoře koheze, zemědělství i vnitra, členské státy *ex ante* upřesní, jakým způsobem tento plán hodlají dodržovat, včetně následných opatření odrážejících specifická doporučení Rady EU pro jednotlivé členské státy (tzv. *country specific recommendations*), jež jsou přijímána v rámci Evropského semestru. Tato doporučení zpravidla zahrnují vybrané aspekty hospodářské, sociální a rozpočtové politiky členských států. Zhodnocení souladu plánu s výše uvedenými požadavky provede Komise.

Jakým způsobem návrh nařízení nově upravuje procedurální otázky? Pokud Komise dojde k závěru, že členský stát nesplňuje nebo přestal splňovat podmínku vlády práva, uvědomí členský stát o svém vyhodnocení. Komise má přitom přihlédnout též k informacím poskytnutým dotčeným státem. Uvedený stát může do dvou měsíců od oznámení předložit své připomínky a uvést případná nápravná opatření. Jestliže však Komise přesto dospěje k závěru, že horizontální podmínka právního státu není splněna, navrhne Radě do dvou měsíců od obdržení připomínek dotčeného státu prováděcí rozhodnutí. V něm konstatuje, že horizontální podmínky právního státu nejsou splněny a uvede konkrétní opatření plánu národního a regionálního partnerství, kterých se nesplnění týká. Zohlední přitom skutečný nebo potenciální dopad na řádné finanční řízení unijního rozpočtu nebo na finanční zájmy Unie, stejně jako povahu, trvání, závažnost a rozsah. Rada přijme rozhodnutí zpravidla do 4 týdnů od přijetí návrhu Komise. Členský stát pak sice může předložit žádosti o platbu na konkrétní opatření uvedená ve zmíněném prováděcím rozhodnutí, ale Komise příslušné platby neprovede, dokud nebude horizontální podmínka právního státu splněna. Jakmile se však členský stát domnívá, že došlo k nápravě, uvědomí Komisi, která obdržené informace do dvou měsíců vyhodnotí. Pokud se Komise domnívá, že porušení bylo plně napraveno, navrhne Radě zrušení přijatého rozhodnutí. V případě částečného napravení navrhne Komise Radě, aby rozhodnutí „odpovídajícím způsobem" změnila. V souvislosti s uvedeným postupem Komise úměrně sníží členskému státu finanční příspěvek z unijního rozpočtu. Jestliže tedy nebylo prováděcí rozhodnutí Rady zrušeno, a to dle původní verze návrhu do 1 roku, členský stát definitivně přichází o část alokace. Ve vztahu k Evropskému parlamentu je přitom zachována informační povinnost.[67] K podpoře reforem a přijetí opatření směřujících k posílení vlády práva pak mají

66 Jedná se o návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zřízení Evropského fondu pro ekonomickou, sociální a územní soudržnost, zemědělství a venkov, rybolov a námořní prosperitu a bezpečnost na období 2028–2034, COM (2025) 565 final.

67 Srov. čl. 9 návrhu nařízení COM (2025) 565.

sloužit unijní programy Justice a Agora EU, v oblasti vnějších vztahů i program Global Europe.

Výše uvedená úprava představuje oproti stávajícímu nařízení CPR, které nahrazuje, zjednodušení dosavadní nepříliš přehledné procedury. Jako poměrně přísný lze hodnotit záměr tzv. *decommitmentu* spojeného s definitivní ztrátou alokace po uplynutí jednoho roku od schválení prováděcího rozhodnutí, a to při vědomí náročnosti legislativního procesu, byl-li by k přijetí nápravného opatření takovýto postup zapotřebí. Pozitivně lze však kvitovat, že nedochází k replikaci kontroverzního mechanismu obrácené kvalifikované většiny a Rada má tedy rozhodovat standardním postupem. Ponechání samostatné procedury sledování horizontální podmínky naplňování vlády práva v souvislosti s plánem národního a regionálního partnerství *ex ante* i *ex post* za situace, kdy vedle toho existuje nařízení o obecném režimu podmíněnosti, je asi rovněž pochopitelné. Jednak je tomu podobně i ve stávajícím období finanční perspektivy pro léta 2021–2017, současně je tak zohledněn poměrně jednoznačný důraz, který na dodržování zásad právního státu v souvislosti s rozpočtovým vyjednáváním pro nové období kladou představitelé severního křídla EU, tedy čistí přispěvatelé do unijního rozpočtu, označovaní někdy jako frugálové. Uvedená pluralita procedur ostatně ideově navazuje na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci C-156/21 (*Maďarsko v. Evropský parlament a Rada EU*), kde soud konstatoval: *„Unijní normotvůrce však může, má-li k tomuto účelu právní základ, zavést v aktu sekundárního práva další postupy týkající se hodnot zakotvených v článku 2 SEU, které zahrnují právní stát, za předpokladu, že se tyto postupy liší jak svým účelem, tak svým předmětem od postupu stanoveného v článku 7 SEU […].“*[68]

V průběhu dalších vyjednávání o novém víceletém finančním rámci patrně dojde k dalšímu vyjasnění kritérií, za kterých lze uplatnit režim podmíněnosti dle návrhu nového nařízení, kterým se zřizuje zmíněný Evropský fond pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost. Dokumentace stávajících případů nápravy nedostatků spočívajících v deficitu právního státu nikterak nezakrývala skutečnost, že při uplatnění všech nástrojů, které má Unie k dispozici – a nejinak je tomu i při aplikaci všech tří dosavadních nařízení – je v substantivních i procedurálních aspektech ponechána iniciativa (*gatekeeper*) a široký prostor pro uvážení Komise. Z dosavadního přístupu a z návrhu nového nařízení lze nicméně usoudit, že Komise si je vědoma potřeby ponechat s ohledem na politický rozměr předmětné tematiky klíčovou roli v rozhodování Radě.

Nikoli nevýznamnou je však i působnost Soudního dvora EU, který již ve vícero (výše identifikovaných) případech do debaty o ochraně právního státu svými rozhodnutími vstoupil. Rozhodnutí učiněná dle všech dnes účinných nařízení vztahujících se k podmíněnosti ostatně mohou být napadena právě před Soudním dvorem EU, a to jak např. dotčeným členským státem, tak i Evropským parlamentem.[69]

Vzhledem k podtržení referenčního rámce odkazem na horizontální podmínky vlády práva a Listiny základních práv EU v návrhu nového nařízení o Evropském fondu pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost by proto bylo vhodné učinit i další krok před-

68 Soudní dvůr EU. Rozhodnutí ve věci C-156/21 (*Maďarsko v Parlamentu a Radě*) ze dne 16. 2. 2022. ECLI:EU:C:2022:97. Bod 28.

69 DETRE, Laszlo – JAKAB, Andras – LUKACSI, Tamas. *Comparing Three Financial Conditionality Regimes and their Application to Hungary. The Conditionality Regulation, the Recovery and Resilience Facility Regulation, and the Common Provisions Regulation*, s. 54.

vídaný ostatně zakládacími smlouvami. Vzhledem ke zmíněnému postavení Soudního dvora EU jakožto garanta vlády práva v unijním prostoru by jeho autoritě v rozhodování o hodnotových otázkách právního státu prospělo v zakládacích smlouvách předpokládané založení jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva spojené s přistoupením k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Takovéto rozhodnutí by přitom vyžadovalo přinejmenším revizi dosavadního přístupu Soudního dvora EU k této otázce.[70]

Závěrem pak nezbývá než vyjádřit naději, že v literatuře se objevující narativ o proměně původního ducha solidarity a vzájemné spolupráce mezi členskými státy v nový unijní právní řád založený na kultuře podmíněnosti (*conditionality culture*)[71] nedojde svého striktního naplnění. Bezpochyby lze totiž zaznamenat tomuto fenoménu svědčící prvky v souvislosti s procesem (východního) rozšiřování Evropské unie, kdy se předvstupní kondicionality vůči přistupujícím státům transformují do nové podoby ve vnitřním prostředí Unie, a to kupříkladu v souvislosti s pozdějším začleněním některých států do užší formy spolupráce např. v schengenském prostoru.[72] Takováto proměna, jakkoli v uvedeném konkrétním případě zcela pochopitelná, má totiž také svá rizika. Namísto pro existenci Unie nezbytné vzájemné důvěry aktérů by totiž mohla vytvořit spíše atmosféru nedůvěry mezi členskými státy. S ohledem na aktuální geopolitická rizika přítomná v současné podobě mezinárodních vztahů bychom takovýto vývoj – směřující ke striktní kultuře podmíněnosti nahrazující zásadu vzájemné spolupráce – nepovažovali za žádoucí. Zejména pokud by kritéria kondicionality zůstávala vágní a neměla z právního hlediska dostatečně jasný obsah. Velmi pravděpodobně se však ve výsledku bude jednat v preskriptivní rovině o kompromis mezi oběma přístupy, který zohlední potřebu naplnění kondicionalit v duchu dialogu mezi členskými státy a unijními institucemi.

Závěr

V návaznosti na analýzu dnes účinného systému uplatňujícího se v období víceletého finančního rámce 2021–2027 a souvisejících finančních nástrojů bylo cílem této práce vyhodnotit stávající praxi vymáhání vlády práva v Evropské unii prostřednictvím mechanismů finanční kondicionality. Ve srovnání s jinými nástroji, které unijní právo k zajištění téhož účelu nabízí, se zjevně jedná o v praxi využitelnou úpravu, obsahující poměrně robustní mechanismy. Motivací pro předložení naší analýzy byla na jedné straně dle tvrzení Komise narůstající frekvence systémových problémů s vládou práva v některých členských státech, respektive potřeba ověřit, zda do současnosti zavedené finanční nástroje (jakými jsou nařízení o obecném režimu podmíněnosti, RRFR a CPR) představují efektivní a legitimní reakci. Současně však bylo naším cílem využít nynější momentum, kdy v kontextu blížícího se nového víceletého finančního rámce 2028+ Komise zamýšlí reformovat stávající úpravu, její část nahradit a současně zjednodušit systém kondicionalit.

---

70 Srov. čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU. K této otázce též MAGEN, Amichai – PECH, Laurent. The rule of law and the European Union. In: MAY, Christopher – WINCHESTER, Adam (eds.). *Handbook on the Rule of Law*. Edward Elgar Publishing, 2018, s. 250. DOI: 10.4337/9781786432445.00022.

71 BARAGGIA, Antonia – BONELLI, Matteo. *Linking Money to Values. The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, s. 153; ŁACNY, Justyna. *The Rule of Law Conditionality Under Regulation No 2092/2020 – Is it all About the Money?* s. 84.

72 BARAGGIA, Antonia – BONELLI, Matteo. *Linking Money to Values. The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, s. 142.

Lze tak představit trojici hlavních zjištění. Zaprvé došlo k postupné, ale zřetelné transformaci a kodifikaci vlády práva z pouhé sdílené hodnoty na právně vynutitelnou a definovanou zásadu spojenou s ochranou finančních zájmů EU. Za druhé roste akcent na doložení přímé vazby sledovaných opatření k ochraně finančních zájmů Unie. Současný systém je charakterizován pluralitou a komplementaritou tří režimů kondicionality, přičemž největší potenciál pro budoucí trvalé uplatnění má nařízení, které vyžaduje prokázání přímé kauzální vazby mezi deficitem vlády práva a poškozením rozpočtu. Tento model se následně má prosadit jako univerzální princip finanční kondicionality i v budoucí podobě kohezní a zemědělské politiky. Za třetí připravovaný víceletý finanční rámec 2028+ se bude ubírat cestou zjednodušení a integrace, spojující výkonnostní model aplikovaný dosud v rámci RRF s horizontální podmínkou vlády práva a Listiny základních práv EU v rámci nového Plánu národního a regionálního partnerství.

Jelikož tato nová kultura podmíněnosti posiluje postavení a pravomoci orgánů Unie, je dle našeho názoru nezbytné, aby s ohledem na politický rozměr uvedené problematiky byla zachována silná procesní role Rady, tedy členských států. Na druhé straně, s ohledem na potřebu nezávislého zhodnocení právního rámce aplikace kondicionality, zde bezpochyby nadále zůstane zachována klíčová rozhodovací role Soudního dvora EU. Vzhledem k potvrzení Listiny základních práv EU a zásad právního státu jakožto horizontálních podmínek kondicionality ale rozhodně není od věci ani reflexe dosavadního přístupu a nové vyhodnocení potřeby a možností zakládacími smlouvami předvídaného založení jurisdikce Evropského soudu pro lidská práva ve vztahu k roli dnes finálního arbitra případně vzniknuvšího sporu, tedy Soudního dvora EU.

348—366

Hledání vhodného kompenzačního mechanismu pro válečné škody na Ukrajině: vývoj a různé formy mezinárodních mechanismů

Pavel Šturma*

Abstrakt: V mezinárodním právu existují také specifické mezinárodní mechanismy pro kompenzaci hromadných škod způsobených zpravidla v nedávné nebo vzdálenější minulosti. Většina z nich byla vyvinuta nebo navržena v kontextu poválečné obnovy států, které zažily mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt. Vzhledem k různým okolnostem, za kterých vznikly, neexistuje jednotný model mechanismu kompenzace. Tyto mechanismy bývají zpravidla vytvářeny na základě mezinárodní smlouvy uzavřené mezi státy, nebo jednostranného právního aktu přijatého příslušným orgánem OSN nebo jinou mezinárodní vládní organizací. Zkušenosti s různými typy smíšených a rozhodčích komisí pro řešení nároků mezi státy a jejich občany jsou poměrně dlouhé, vždyť první taková komise byla vytvořena na základě Jayovy smlouvy již na konci 18. století. Pro současnost ovšem mají větší význam spíše novodobé mechanismy zřízené na konci 20. století, jako zejména Kompenzační komise OSN (UNCC) a Kompenzační komise pro Eritreu a Etiopii (EECC). V současné komplikované politické situaci vyvolané agresí Ruska na Ukrajině, která dosud pokračuje, není reálná ani dvoustranná dohoda, ani rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Proto se snahy o řešení odpovědnosti a náhrady škod utrpěných Ukrajinou a jejími obyvateli ujala regionální organizace, Rada Evropy, spolu s některými spolupracujícími nečlenskými státy. Prvním krokem bylo vytvoření Registru škod v květnu 2023, který začal fungovat v Haagu od dubna 2024. Navazujícím krokem bude založení Mezinárodní kompenzační komise pro Ukrajinu a fondu na základě otevřené mnohostranné smlouvy sjednané pod záštitou Rady Evropy v prosinci 2025.

Klíčová slova: kompenzační komise, arbitráž, odpovědnost, OSN, Rada Evropy, Registr škod, Ukrajina

Úvod

V dnešním mezinárodním právu existují specifické mezinárodní mechanismy pro kompenzaci škod způsobených v nedávné nebo vzdálenější minulosti. Obvykle se nazývají mezinárodní komise pro náhradu škody (kompenzační komise). Vzhledem ke své složitosti a variabilitě nemají jednoduchou definici ani jednotný název. Vznikají ve výjimečných situacích. Většina těchto mechanismů byla vyvinuta nebo navržena v kontextu poválečné obnovy státy, které zažily mezinárodní nebo jiný ozbrojený konflikt.[1] Vzhledem k různým okolnostem, za kterých vznikly, neexistuje jednotný model mechanismu kompenzace. Tyto mechanismy bývají vytvářeny na základě a) mezinárodní smlouvy uzavřené mezi státy nebo b) jednostranného aktu přijatého příslušným orgánem Organizace spojených

* Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc., Ústav státu a práva Akademie věd ČR, v. v. i., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: pavel.sturma@ilaw.cas.cz. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9936-2615. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

1 Viz GIORGETTI, C. – PEARSALL, P. W. – RUIZ-FABRI, H. International claims commission. Learning from the past, looking at the future. In: GIORGETTI, C. – PEARSALL, P. W. – RUIZ-FABRI, H. *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024, s. 8–9.

národů nebo jinou mezinárodní vládní organizací. Mechanismy náhrady škody se liší i v dalších parametrech, například zda zahrnují požadavek závažného a rozsáhlého porušování lidských práv, zda jednotlivci mohou podávat nároky přímo, nebo prostřednictvím svého státu.

Zpravidla se jedná o velké množství nároků poškozených fyzických i právnických osob, které je velmi obtížné a někdy nemožné řešit cestou vnitrostátních soudů. Proto je o to nutnější spoléhat se na zvláštní ujednání o odškodnění uznaných kategorií škod. Ze své podstaty se jedná o velmi rozmanité mechanismy, často omezené na konkrétní událost nebo skupinu osob. Je proto obtížné zobecňovat a vyvozovat jakékoli pevné závěry o vznikajících obecných pravidlech pro odškodnění jednotlivých obětí porušování mezinárodního práva, zejména lidských práv a mezinárodního humanitárního práva. Nicméně tato otázka se stále častěji klade. A kromě některých dokumentů OSN doporučující povahy (rezolucí)[2] byla diskutována i na mezinárodních odborných fórech, jako je například Asociace pro mezinárodní právo (ILA).[3]

I když bylo téma odškodňování v mezinárodním právu v minulosti zkoumáno z určitých aspektů i v české literatuře, je tomu už více než deset let. Navíc tehdejší publikace měla širší záběr a nezaměřila se do hloubky na kompenzační komise.[4] Cílem tohoto článku je tudíž ukázat historický vývoj a různé formy mezinárodních kompenzačních mechanismů. Na tomto základě pak bude analyzována současná situace na Ukrajině a ukázána možná cesta k vytvoření mezinárodní kompenzační komise pro Ukrajinu. Vzhledem k nejednotné terminologii bude tento článek pracovat s obecným pojmem „kompenzační komise", ledaže z povahy věci je někde nutné použít zvláštní název, zejména pokud funkcí mechanismu je reparace, která vedle plnění v penězích zahrnuje i restituci *in natura*.

1. Vývoj mezinárodních kompenzačních mechanismů

Mezinárodní mechanismy, obvykle nazývané mezinárodní kompenzační komise, jsou *ad hoc* orgány zřízené na základě smluv a dohod pro rozhodování o nárocích vyplývajících z mezinárodního konfliktu. Komise poskytují jednotlivcům jednoho státu možnost domáhat se nápravy stížností vůči jinému státu. Nároky předkládají komisi jednotlivé oběti nebo jejich stát, který uplatňuje nároky jménem obětí.[5]

Tyto mechanismy (komise) jsou rozmanité. Proto je zde užitečné kategorizovat různé kompenzační mechanismy podle způsobu jejich vzniku, právní povahy a pravomoci (výlučná nebo konkurenční). Jiné způsoby uplatňování náhrady škody, zejména u vnitrostátních soudů, budou ponechány stranou. Podle způsobu vzniku můžeme rozlišovat mezi reparačními mechanismy založenými na a) mezinárodní smlouvě uzavřené mezi státy, b) nástroji přijatém příslušným orgánem Organizace spojených národů nebo jinou mezinárodní vládní organizací nebo c) dohodě mezi státy a soukromými, nestátními subjekty

---

2 Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, GA Resolution 60/147 (16 December 2005).

3 Declaration of International Law Principles on Reparation for Victims of Armed Conflicts, Resolution No. 2/2010, International Law Association, Report of the Seventy-Fourth Conference, The Hague, 2010.

4 Viz ŠTURMA, P. (ed.) a kol. *Odškodňování v mezinárodním právu*. Praha: Právnická fakulta UK, 2013.

5 MBENGUE, M. Historical overview of international claims commissions. In: GIORGETTI, C. – PEARSALL, P. W. – RUIZ-FABRI, H. *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024, s. 17.

a/nebo vnitrostátních zákonech. V některých případech se může pro konkrétní mechanismus použít smíšený právní základ.[6] Většina z nich byla vyvinuta nebo navržena v kontextu poválečné obnovy státy, které prošly mezinárodním nebo vnitrostátním ozbrojeným konfliktem.

Existují také propracovanější a podrobnější definice. Například Simma a Ortgies definují mezinárodní komise pro náhradu škody takto: i) instituce, ii) vytvořená ad hoc, iii) více než jedním státem (přímo nebo prostřednictvím mezinárodní organizace), iv) řešící prostřednictvím kvazisoudního správního procesu, v) standardizovaným a zjednodušeným způsobem, vi) při dodržování základních pravidel řádného procesu, vii) množství nároků na náhradu škody, viii) vyplývajících z mezinárodně protiprávního činu nebo v jeho souvislosti, např. v souvislosti s válkou nebo masovými zločiny, ix) dané nároky nebo skutečnosti, na kterých jsou založeny, již existovaly v době vzniku instituce, x) působnost komise je omezena věcným a časovým rozsahem, xi) poskytování náhrady škody nebo restituce majetku je primární funkcí a cílem komise, xii) finanční prostředky na náhradu škody má komise v ideálním případě již k dispozici od samého počátku a celková výše těchto předem vyplacených finančních prostředků může omezit celkovou dostupnou náhradu škody, xiii) rozhodnutí Komise pro individuální nárok má účinky *res judicata* a xiv) pravomoc komise je výlučná.[7]

1.1 Nejstarší mezinárodní kompenzační komise

Není divu, že nové mechanismy pro řešení nároků a sporů vycházejí ze starších modelů. V tomto případě je modelem pro kompenzační komise arbitráž.[8] Podle několika publikací byl začátkem mezinárodních reklamačních komisí Jayova smlouva uzavřená mezi Velkou Británií a Spojenými státy americkými v roce 1794.[9] Komise zřízené podle Jayovy smlouvy[10] skutečně znamenaly začátek moderní formy mezinárodní arbitráže. Jednalo se o arbitráž založenou na právu (smíšené komise s právníky jako rozhodci), na rozdíl od náboženské nebo politické arbitráže, která převládala ve středověku při řešení mezistátních sporů.[11]

Zřízení komisí pro Jayovu smlouvu bylo důsledkem nedodržování Pařížské mírové smlouvy (1783), která ukončila válku za nezávislost mezi Velkou Británií a Spojenými státy. Jelikož zbývaly tři důležité otázky, Jayova smlouva vedla ke vzniku tří smíšených komisí. První se zabývala určením skutečné hranice na řece St. Croix (podle článku V). Druhou komisí byla Komise pro britské dluhy, zřízená k řešení dluhů, které Američané dlužili brit-

6 Viz FURUYA, S. Procedural standards for reparation mechanisms. In: *Reparation for Victims of Armed Conflict, Committee Report*. ILA – Sofia Conference, 2012, s. 4–6.

7 SIMMA, B. – ORTGIES, J. The Iran – United States Claims Tribunal. In: GIORGETTI, C. – PEARSALL, P. W. – RUIZ-FABRI, H. *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024, s. 75–76.

8 Viz CRAWFORD, J. Continuity and Discontinuity in International Dispute Settlement. An Inaugural Lecture. *Journal of International Dispute Settlement*. 2010, Vol. 1, s. 4.

9 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 18; BOISSON DE CHAZOURNES, L. – CAMPANELLI, D. Mixed Commissions. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. December 2006; HOLZMANN, H. Mass Claims. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. July 2008; DOLZER, R. Mixed Claims Commissions. In: *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*. May 2011.

10 Treaty of Amity. Commerce and Navigation (Jay's Treaty) (USA–Great Britain), concluded on 19 November 1794, ratifications exchanged on 28 October 1795, proclaimed on 29 February 1796.

11 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 18.

ským poddaným před uzavřením míru.[12] Třetí komise, Komise pro námořní nároky, byla zřízena podle článku VII Jayovy smlouvy. Američtí obchodníci tvrdili, že jejich lodě byly protiprávně zajaty britskými námořními úřady a že neobdrželi dostatečné odškodnění. Komise poskytla odškodnění americkým žalobcům, kteří nebyli úspěšní v získání odpovídajícího odškodnění prostřednictvím vnitrostátních soudních řízení.[13]

Druhou a zejména třetí komisi lze tedy považovat za model budoucích moderních kompenzačních mechanismů. Obě komise se skládaly z pěti komisařů, z nichž dva byli jmenováni Velkou Británií a USA a pátého jmenovali společně původně jmenovaní komisaři. Museli rozhodovat případy na základě spravedlnosti, rovnosti a práva národů. Komise pro námořní nároky však dosáhla většího úspěchu, částečně díky své rychlosti a zachování vlastní pravomoci rozhodovat o otázkách týkajících se její vlastní jurisdikce (*Kompetenz-Kompetenz*).[14] Komise Jayovy smlouvy zásadně přispěly k mezinárodnímu právu.[15]

Během následujícího období 19. století Spojené státy, Velká Británie, další evropské mocnosti (Francie, Rakousko-Uhersko, Německo), ale také Mexiko a další latinskoamerické země, zřídily různé kompenzační komise.

1.2 Druhá generace mezinárodních kompenzačních komisí

Tyto mezinárodní kompenzační komise byly vytvořeny v první polovině 20. století a zabývaly se především nároky vyplývajícími z revolučních událostí v některých zemích Latinské Ameriky a důsledků první světové války v Evropě.

Prvním příkladem byl vznik venezuelských komisí pro pohledávky (*claims commissions*) na počátku 20. století. V letech 1898–1902 došlo ve Venezuelské republice k velkému občanskému povstání, které vedlo k násilí, ničení majetku a rostoucímu mezinárodnímu dluhu. Občané Velké Británie, Německa a Itálie měli vůči Venezuele obrovské finanční nároky. Když diplomatická jednání o vyřešení těchto nároků selhala, Velká Británie, Německo a Itálie nařídily blokádu venezuelských námořních přístavů. Další mocnosti, konkrétně Spojené státy, Mexiko, Španělsko, Francie, Belgie, Nizozemsko, Švédsko a Norsko, měly vůči Venezuele také finanční nároky, ale nepoužily žádná vojenská opatření k vymáhání dluhů.[16]

Po počátečním zdrženlivém postoji se Venezuela pustila do jednání se všemi věřiteli. Venezuelský zástupce navrhl, aby všechny pohledávky byly hrazeny z celních příjmů dvou venezuelských přístavů a aby 30 % těchto cel bylo každý měsíc vyčleněno na úhradu peněžitých pohledávek. Po vyřešení sporu o preferenční zacházení s blokujícími mocnostmi (1904) uzavřela Venezuela se všemi věřiteli protokoly o zřízení smíšených komisí k urovnání všech nevyřízených pohledávek.[17] Smíšené komise byly zřízeny v Caracasu. Každá komise se skládala ze dvou komisařů a jednoho předsedy.

---

12 Article VI of the Jay Treaty; MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 21.

13 Ibidem, s. 22.

14 KRYVOI, Y. International Claims Commissions. Balancing State Responsibility and Individual Rights. In: *British Institute for International and Comparative Law*. 2023 [online]. 5. 9. 2024 [cit. 2026-02-12]. Dostupné z: www.biicl.org/blog/83/international-claims-commissions-balancing-state-responsibility-and-individual-rights.

15 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 22–24.

16 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 33–34.

17 BRAY, H. Venezuelan Claims Commissions. In: *Max Planck Encyclopaedias of Public International Law* [online]. June 2018 [cit. 2026-02-12]. Dostupné z: https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e3354.013.3354/law-mpeipro-e3354.

Venezuelské komise pro pohledávky významně přispěly k rozvoji obecného mezinárodního práva a mezinárodního soudnictví.[18] Tyto komise zejména konkretizovaly pravidlo o odpovědnosti státu za činy spáchané povstalci nebo revolucionáři, např. americko-venezuelská komise v případu *Dix*[19] a britsko-venezuelská komise v případu Bolívarské železnice (*Bolivar Railway*).[20]

Později po první světové válce hrály v režimu reparací významnou roli také mezinárodní komise pro řešení nároků. Článek 304 Versailleské smlouvy svěřil rozhodování určitých sporů smíšeným rozhodčím tribunálům (MAT).[21] Podle článku 304 měl být zřízen smíšený tribunál mezi každou ze spojeneckých nebo sdružených mocností na jedné straně a Německem na straně druhé. Každý tribunál se měl skládat ze dvou komisařů; jednoho jmenovaného Německem a druhého jmenovaného spojeneckou nebo sdruženou mocností. Oba komisaři poté jmenovali předsedu, státního příslušníka země, která zůstala ve válce neutrální. Rozhodnutí měla být přijímána většinou hlasů. Je pozoruhodné, že jednotliví žalobci mohli podat své nároky ke smíšeným rozhodčím tribunálům.[22]

Jejich jurisdikce se podle článku 304 písm. b) Versailleské smlouvy vztahovala na otázky soukromých práv a zájmů, včetně otázek dluhů, smluv, majetku, a dokonce i rozsudků vynesených německými soudy. Podle tohoto ustanovení *„veškeré otázky jakékoli povahy, týkající se smluv uzavřených před nabytím účinnosti této smlouvy mezi příslušníky mocností spojených a sdružených a příslušníky německými, budou rozhodovány smíšeným rozhodčím soudem, s výjimkou vždy otázek, které podle zákonů mocností spojených, sdružených nebo neutrálních spadají do pravomoci národních soudů těchto mocností“*.[23]

Článek 305 dále stanoví, že pokud by rozhodnutí vydaná vnitrostátními soudy byla neslučitelná s Versailleskou smlouvou, pak se strana, které byla rozhodnutím způsobena újma, může obrátit na příslušný smíšený rozhodčí tribunál, aby dosáhla nápravy. V jistém smyslu článek 305 dal smíšeným rozhodčím tribunálům funkci odvolacího soudu, protože tribunály mohly zrušit jakýkoli rozsudek vydaný německými soudy a uvést strany do postavení, v němž se nacházely před vynesením takového rozsudku.[24] Je možné konstatovat, že pravomoc MAT se odlišuje od dřívějších mezinárodních rozhodčích komisí, které neměly tak širokou jurisdikci. Svým způsobem konstrukce MAT předběhla dobu a umožněním předkládat individuální nároky a korigovat rozsudky vnitrostátních soudů trochu připomíná regionální soudy pro lidská práva, které vznikají až v druhé polovině 20. století. Na druhé straně nemohou zapřít, že MAT jsou založené mírovou smlouvou, která byla diktátem vítězných mocností, takže veškeré povinnosti jsou uložené k tíži Německa a práva poskytnuta jen pro „příslušníky mocností spojených a sdružených“.

Do jisté míry odlišný, ale stejně důležitý a zajímavý mechanismus vytvořila Berlínská smlouva (mezi USA a Německem z roku 1921).[25] To bylo důsledkem skutečnosti, že Spoje-

18 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 36.

19 *UNRIAA*, Vol. IX, s. 119–120.

20 Ibidem, s. 453.

21 Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles); smlouva byla podepsána 28. 6. 1919 a vstoupila v platnost dne 10. 1. 1920.

22 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 37–38.

23 Article 304 of the Treaty of Peace with Germany (Treaty of Versailles). Viz též HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha, 1931, s. 16 an.

24 Article 305 of the Treaty of Versailles; srov. MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 38.

25 Berlínská smlouva byla podepsána 25. 8. 1921 a vstoupila v platnost po výměně ratifikačních listin 11. 11. 1921.

né státy neratifikovaly Versailleskou smlouvu. Přesto Německo a USA uzavřely 10. srpna 1922 dohodu o zřízení smíšené komise. Definice nároků podle článku I této dohody zahrnovala nároky občanů USA vyplývající z škod na majetku, zranění osob a dluhů německé vlády nebo občanů vůči občanům USA. Ještě zajímavější bylo, že definice nároků byla rozšířena o odkaz na typy nároků uvedené ve Versailleské smlouvě.

Smíšené komise podle Berlínské smlouvy však měly ve srovnání s MAT podle Versailleské smlouvy omezené pravomoci. Měly pravomoc určovat částku, kterou mělo Německo zaplatit na úhradu svých finančních závazků podle Berlínské smlouvy. Dalším rozdílem je, že jednotliví žadatelé se nemohou na komisi obracet, ale všechny nároky zastupovala vláda USA jménem svých občanů. Za zmínku také stojí, že praxe této komise zahrnovala vydávání správních rozhodnutí. Definovaly určité klíčové pojmy, jako je válečné období, období neutrality, americký státní příslušník a období válečného stavu, a stanovily pravidla pro vedení řízení. Taková rozhodnutí přispěla k jasnosti a transparentnosti rozhodování.[26] Mohla by proto sloužit jako dobrý model pro budoucí mezinárodní kompenzační mechanismy, jako je UNCC.

Vymáhání mnoha rozhodnutí MAT, a dokonce i americko-německé komise pro náhrady škody se však setkalo s obtížemi. Jednostranně uložené závazky a vysoké reparace vyvolaly u Němců nevoli a později byly v literatuře kritizovány.[27]

Dalším ponaučením jsou americko-mexické smíšené komise pro náhrady škody, vytvořené v roce 1923. Jednalo se o reakci na ztráty a škody způsobené americkým občanům v období mezi lety 1910 a 1920 v důsledku revoluce a občanské války v Mexiku.[28] Původním návrhem USA bylo zřídit jednu kompenzační komisi, která by se zabývala všemi nároky, včetně nároků na náhradu škody způsobené revolucí. Mexiko odmítlo začlenění všech nároků do jedné komise a místo toho prosazovalo dvě komise pro náhrady škody, jednu pro běžné nároky a druhou pro nároky vyplývající z revolučního období. To vycházelo z myšlenky, že stát by neměl nést odpovědnost podle mezinárodního práva za činy neúspěšných revolučních sil. Mexiko navrhlo, aby se takové nároky řešily na základě ekvity.[29]

Úmluva o obecných nárocích byla podepsána ve Washingtonu dne 8. září 1923 a obě strany ji ratifikovaly v únoru 2024.[30] Americko-mexická komise pro obecné nároky z roku 1923 se zabývala diplomatickou ochranou majetkových zájmů a odškodněním za násilí páchané na cizincích od ukončení činnosti americko-mexické smíšené komise pro nároky z roku 1868. Naproti tomu Komise pro zvláštní nároky, zřízená dohodou podepsanou 10. září 1923,[31] se zaměřovala na tzv. revoluční nároky uplatňované státními příslušníky USA postiženými poškozením majetku, újmou na zdraví nebo úmrtím člena rodiny během revolučního období v Mexiku.[32]

---

26 MBENGUE, M. *Historical overview of international claims commissions*, s. 39–40.

27 Ibidem, s. 40. K širším souvislostem a kritice Versailleské smlouvy srov. CONZE, E. *Velká iluze. Versailles 1919 a nové uspořádání světa*. Praha: Univerzum, 2021.

28 Viz MÉGRET, F. – MAYLOR, N. The US – Mexico Mixed Claims Commission. In: GIORGETTI, C. – PEARSALL, P. W. – RUIZ-FABRI, H. *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024, s. 55–58.

29 Ibidem, s. 58.

30 General Claims Convention of 8 September 1923, *IRAA*, Vol. 4, s. 11.

31 Special Claims Commission (Agreement of 10 September 1923) (United Mexican States, United States of America), *IRAA*, Vol. 4, s. 774.

32 MÉGRET, F. – MAYLOR, N. *The US – Mexico Mixed Claims Commission*, s. 58.

Obě komise pracovaly paralelně a sloužily státům k uplatňování nároků jménem jejich státních příslušníků, protože jednotliví žadatelé neměli k těmto komisím přístup. Komise se skládala z jednoho komisaře, státního příslušníka z každého státu, a nezávislého předsedy.[33] Komise pro obecné nároky fungovala deset let. Do roku 1931 občané Spojených států podali 2781 nároků v celkové hodnotě 513 694 267,17 USD. Mexiko podalo 838 nároků v celkové hodnotě 246 158 395,32 USD. Komise pro zvláštní nároky měla na svou činnost určeno pět let a po osmi letech skončila uzavřením dohody *en bloc*. Komisi pro zvláštní nároky bylo předloženo 3 176 nároků, pracovala tři roky a rozhodla o 2 833 nárocích. Komise se zaměřila na ztráty na životech a majetku, které utrpěli státní příslušníci USA v důsledku činů vojenských sil různých vlád revolučního období v Mexiku nebo různých povstaleckých sil.[34]

I přes relativně krátkou dobu svého fungování představují americko-mexické smíšené komise významný příklad ve vývoji kompenzačních komisí. Jednak jako určitý prostředek pokojného řešení sporů pomohly k narovnání narušených vztahů mezi USA a Mexikem. Dále se komise ve své činnosti zabývaly vznikajícími standardy mezinárodní odpovědnosti států. Nešlo jen o prokazování státní příslušnosti a vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků, ale také o test odepření spravedlnosti (*denial of justice*)[35] a limity odpovědnosti státu (zde Mexika) za některé činy spáchané revolučními povstalci (např. skupiny Pancho Villa).[36] Přes poměrně pomalou práci vyřešily řadu nároků, i když narážely na problém hromadných nároků a na politické zájmy, které ovlivňovaly státy jmenované členy komisí. Jednotlivci nemohli předkládat nároky přímo, nýbrž jen prostřednictvím svého státu, takže se ne všichni dočkali rychlé kompenzace.

1.3 Moderní mezinárodní kompenzační mechanismy

Zkušenosti smíšených tribunálů a komisí založených na Versailleské smlouvě vedly k odlišnému přístupu k reparacím po druhé světové válce.

Jednou z prvních oblastí může být restituce nebo kompenzace za ztráty na židovském majetku. Na rozdíl od některých jiných případů kompenzačních mechanismů, kde se vychází z jediného základního dokumentu, se tento případ týká směsice národních a mezinárodních dokumentů, které v průběhu mnoha desetiletí reagovaly na důsledky holocaustu a dalších zločinů spáchaných během druhé světové války. V některých případech se jednalo o jednostranné, byť pod mezinárodním tlakem přijaté akty Německa. Jindy se naopak jednalo o mezinárodní dohody nebo opatření přijatá jinými státy.

Pokud jde o právní nástroje, které by Německo mohly pohnat k odpovědnosti za nároky jednotlivých obětí, trvalo více než 50 let po skončení druhé světové války, než bylo možné dosáhnout vhodného právního rámce. Například spuštění Německého programu odškodnění za nucenou práci (GFLCP) bylo zahájeno až v roce 2000 na základě dohody uzavřené mezi USA a Německem o založení Nadace pro paměť, odpovědnost a budoucnost.[37]

---

33 Viz DOLZER, R. *Mixed Claims Commissions*, para 14.

34 MÉGRET, F. – MAYLOR, N. *The US – Mexico Mixed Claims Commission*, s. 60–61.

35 Viz případ *L. F. H. Neer and Pauline Neer (USA) v the United Mexican States* (1926) IRAA, Vol. 4, s. 60. Zde se také potvrdilo, že kompenzace za vyvlastněný zahraniční majetek by měla být včasná, adekvátní a účinná (*prompt, adequate and effective*).

36 Viz případ *Cornelia J Pringle et al (Santa Isabel Claims) (USA) v United Mexican States* (1926) IRAA, Vol. 4, s. 783, 789–790.

a) Mezinárodní kompenzační mechanismy založené na smlouvách

Mezinárodní smlouvy sjednané státy jsou tradičním pramenem mezinárodního práva a zavádějí některé ze známých mezinárodních kompenzačních mechanismů. Příkladem je Tribunál pro nároky mezi Íránem a Spojenými státy (IUSCT), který byl zřízen za účelem mírového řešení krize, která byla důsledkem okupace amerického velvyslanectví v Teheránu v listopadu 1979 a složitých otázek íránsko-amerických vztahů během revolučních událostí v Íránu.[38]

Tribunál byl zřízen na základě tzv. Alžírské deklarace, která však byla právně závazným dokumentem považovaným za mezinárodní smlouvu.[39] Alžírské deklarace nebo dohody se skládají ze dvou jednostranných prohlášení alžírské vlády, v nichž tato vláda prohlašuje, že od Spojených států a Íránu získala formální souhlas s tím, že oba státy přijaly závazky uvedené ve Všeobecné deklaraci a Deklaraci o urovnání nároků. Všeobecná deklarace stanovila propuštění rukojmích výměnou za zrušení sankcí a uvolnění finančních prostředků držených ve Spojených státech a některé další závazky USA, zejména závazek v budoucnu přímo ani nepřímo nezasahovat do vnitřních věcí Íránu.

Deklarace o urovnání nároků je rozhodčí dohoda, která zřídila IUSCT a poskytla jí jurisdikci nad třemi typy nároků: 1) nároky státních příslušníků kterékoli ze stran vůči příslušné druhé straně, spolu s jakýmikoli protinávrhy, vyplývajícími z dluhů, smluv, vyvlastnění nebo jiných opatření ovlivňujících majetková práva nevyřízená k 19. lednu 1981; 2) oficiální nároky Spojených států a Íránu vůči sobě navzájem vyplývající ze smluvních ujednání mezi nimi; 3) spory o výklad Alžírských dohod.

IUSCT se skládá z devíti členů, z nichž tři jsou jmenováni každou stranou a tři jsou členy ze třetích zemí. V praxi byli tito tři členové často jmenováni jmenovacím orgánem určeným generálním tajemníkem Stálého rozhodčího soudu. Případy mohou být projednávány plným tribunálem (plénem) nebo senáty složenými ze tří členů.[40]

Článek V Deklarace o urovnání nároků stanovil o rozhodném právu, že, *„Tribunál rozhoduje ve všech případech na základě respektování práva a uplatňuje taková pravidla volby práva a zásady obchodního a mezinárodního práva, které Tribunál považuje za použitelné, s přihlédnutím k příslušným obchodním zvyklostem, smluvním ustanovením a změněným okolnostem.“*

Pokud jde o procesní pravidla, IUSCT funguje podle mírně pozměněných Pravidel rozhodčího řízení Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo ze dne 15. prosince 1976 (Pravidla UNCITRAL z roku 1976).

IUSCT rozlišuje několik kategorií žalob. Drobné soukromoprávní žaloby do 250 000 USD musí být předloženy vládou žalobce, nikoli samotným žalobcem. Tribunál obdržel téměř 4 000 žalob, včetně 2 884 drobných žalob, z nichž většina byla urovnána vládami pomocí dohody o jednorázové částce v roce 1990,[41] 961 velkých soukromoprávních žalob,

---

37 Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the Government of the United States of America concerning the Foundation “Remembrance, Responsibility and Future” (17 July 2000), U. N. T. S., Vol. 2130, s. 250.

38 Viz SIMMA, B. – ORTGIES, J. *The Iran – United States Claims Tribunal*, s. 77.

39 Declaration of the Democratic and Popular Republic of Algeria concerning the Settlement of Claims by the Government of the United States of America and the Government of the Islamic Republic of Iran (19 January 1981).

40 SIMMA, B. – ORTGIES, J. *The Iran – United States Claims Tribunal*, s. 78.

41 Award No 483-Claims of less than USD 250,000/86/B38/B76/B77-FT, reprinted in 25 Iran-USCT Reports, Vol. 25 (1994), s. 273.

75 smluvních žalob mezi oběma vládami (tzv. případy B) a 33 sporů týkajících se výkladu a použití Všeobecného prohlášení (tzv. případy A).[42]

Tento rozhodčí soud je nejvýznamnějším ze zkoumaných mezinárodních mechanismů z hlediska počtu rozhodnutých případů. Navzdory svému názvu přijímá a rozhoduje o nárocích soukromých osob, a to vedle nároků předkládaných vládami. Závěrem lze říci, že i když IUSCT není typickou mezinárodní kompenzační komisí, má s takovými komisemi mnoho společných rysů a sloužila jako inspirace pro pozdější kompenzační komise, jako například UNCC. Mezi společné prvky patří velké množství nároků, uzavřený proces a konečný termín pro podání nároků a zajišťovací účet naplněný penězi (vždy ne méně než 500 milionů USD), které mají být přiděleny jako náhrada škody žalobcům. IUSCT však byl koncipován jako rozhodčí soud, tj. soudní instituce, která má jurisdikci projednávat různé typy nároků, smluv a výkladu smluv a mezinárodních smluv.[43]

Komise pro řešení nároků mezi Eritreou a Etiopií (EECC) má podobný smluvní základ, který byl zřízen na základě dohody mezi Eritreou a Etiopií (Alžírská dohoda ze dne 12. prosince 2000),[44] jež navazovala na dohodu o ukončení nepřátelských akcí (18. června 2000). Ozbrojený konflikt mezi oběma zeměmi proběhl v letech 1998 až 2000 v důsledku hraničního sporu. Alžírská dohoda ve skutečnosti požadovala zřízení tří orgánů pro řešení sporů.[45] Článek 3 požadoval vytvoření nezávislého orgánu pod záštitou Organizace africké jednoty, který by prošetřil situaci „za účelem určení původu konfliktu". Tento orgán však nikdy nebyl zřízen. Článek 4 zřídil neutrální hraniční komisi pro vymezení a demarkaci hranice v souladu s platnými koloniálními smlouvami a mezinárodním právem. Článek 5 zřídil neutrální komisi pro řešení sporů.[46]

Komise pro nároky byla pověřena závaznou arbitráží rozhodovat o všech nárocích týkajících se ztrát, škod a újmy vznesených jednou vládou proti druhé a státními příslušníky jedné strany proti vládě druhé strany, pokud se týkají konfliktu mezi těmito státy a vyplývají z porušení mezinárodního humanitárního práva (MHP), včetně Ženevských úmluv (1949), nebo jiného porušení mezinárodního práva.[47] Komise však nebyla příslušná projednávat *„nároky vyplývající z nákladů na vojenské operace, přípravu vojenských operací nebo použití síly, s výjimkou případů, kdy se tyto nároky týkají porušení mezinárodního humanitárního práva"*.

EECC se skládala z pěti rozhodců. Každá strana byla požádána, aby jmenovala dva rozhodce, kteří nepatřili mezi její státní příslušníky ani osoby s trvalým pobytem, a aby o svém výběru informovala generálního tajemníka OSN. Předsedu komise měli schválit čtyři rozhodci jmenovaní stranami. Pokud se nedohodli do 30 dnů ode dne jmenování posledního rozhodce, jmenoval předsedu komise generální tajemník.

---

42 SIMMA, B. – ORTGIES, J. *The Iran – United States Claims Tribunal*, s. 78.

43 Ibidem, s. 88.

44 *Agreement between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea* [online]. [cit. 2026-02-12]. Dostupné z: http://www.pca-cpa.org/ENGLISH/RPC/#Eritrea-Ethiopia%20Claims%20Commission.

45 NEGM, N. The Eritrea – Ethiopia Claims Commission. In: GIORGETTI, C. – PEARSALL, H. – RUIZ-Fabri, H. *Research Handbook on International Claims Commissions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2024, s. 127–128.

46 Ibidem, s. 128.

47 FLECK, D. Individual and State Responsibility for Violations of the Ius in Bello. An Imperfect Balance. In: HEINTSCHEL VON HEINEGG, W. – EPPING, V. (eds.). *International Humanitarian Law Facing New Challenges*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 2007, s. 195.

Tato komise uznávala individuální právo na odškodnění, ačkoli je musí stát uplatnit jménem jednotlivých obětí.[48] EECC byla také mezistátní arbitráží se sídlem v Haagu, jelikož jí byl nápomocen Stálý rozhodčí soud (PCA).

V říjnu 2001 Komise přijala svůj jednací řád založený na Opčních pravidlech PCA pro rozhodčí řízení mezi dvěma státy. Jednací řád obsahuje tři kapitoly, které se zabývají pravidly platnými pro všechna řízení, postupy pro individuální nároky a postupy pro hromadné nároky. Toto rozlišení má důsledky pro zacházení s různými kategoriemi nároků. Pravidla definují individuální nároky jako *„všechny nároky vlády jedné strany jejím jménem proti vládě druhé strany, všechny nároky na odškodnění přesahující 100 000 USD jménem osob a jakékoli další nároky, u kterých kapitola 3 vyžaduje individuální posouzení.“*[49]

Článek 30 Pravidel se dále zmiňuje o hromadných žalobách, což jsou nároky na odškodnění v pevné výši. Musí patřit do jedné z pěti kategorií: 1) nároky fyzických osob za nezákonné vyhoštění ze země jejich bydliště; 2) nároky fyzických osob za nezákonné vysídlení z jejich bydliště; 3) nároky válečných zajatců za zranění utrpěná nezákonným zacházením; 4) nároky civilistů za nezákonné zadržování a zranění utrpěná nezákonným zacházením během zadržování; 5) nároky osob za ztrátu, škodu nebo újmu na zdraví, které nejsou zahrnuty v ostatních kategoriích.[50]

V zásadě byla Komise podle dohody pověřena pouze náhradou škody vzniklé porušením pravidel *jus in bello*, nikoli rozhodováním o otázkách porušení *jus ad bellum*. V praxi však Komise toto omezení překročila. V roce 2004 vydala řadu nálezů. V nálezu týkajícím se Etiopie č. 1–8 Komise shledala Eritreu porušením *„článku 2 odst. 4 Charty OSN tím, že se 12. května 1998 a během bezprostředně následujících dnů uchýlila k ozbrojené síle za účelem útoku a obsazení města Badame“*.[51] Podle článku 3 dohody mělo být toto v pravomoci jiného nezávislého orgánu. Tento orgán však v době vydání nálezu nikdy nebyl ustaven.[52] Podle jednoho komentátora *„Komise pro nároky uplatnila svou jurisdikci k projednání nároků Etiopie jus ad bellum. Přitom nepovažovala absenci výslovného nebo jednoznačného souhlasu se svou jurisdikcí v této věci za překážku své jurisdikce, ani za známku toho, že by měla v tak důležitém případě použití síly postupovat opatrně.“*[53]

EECC rozhodla o velkém počtu nároků uspořádaných podle různých kategorií, jako jsou diplomatické nároky, nároky válečných zajatců, nároky týkající se vojenských operací, nároky civilních osob, ztráta majetku v Etiopii vlastněného nerezidenty, ekonomické ztráty v celé Etiopii (prohlášeny za nepřípustné) a důchody a přístavy (zamítnuty).[54] V roce 2009 Komise přijala konečné rozhodnutí, které vyhodnotilo výši odškodnění, jež má být přiznáno oběma zemím za škody na infrastruktuře, majetku, ztráty na lidských

48 Viz HOFMANN, R. Can Victims of Human Rights Violations Claim Damage? In: GIEGERICH, T. (ed.). *A Wise Century? Judicial Dispute Settlement, Disarmament and the Laws of War 100 Years after the Second Hague Peace Conference*. Berlin: Duncker & Humblot, 2009, s. 326; WEERAMANTRY, J. R. Civilian Claims (Eritrea v. Ethiopia). *American Journal of International Law*. 2007, Vol. 101, 2007, s. 616–627; MURPHY, S. – KIDANE, W. – SNIDER, T. *Litigating War. Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2013.

49 NEGM, N. *The Eritrea – Ethiopia Claims Commission*, s. 130.

50 Ibidem, s. 130.

51 *Eritrea-Ethiopia Claims Commission, Partial Award 'Jus Ad Bellum, Ethiopia Claims 1–8'*. The Hague. 2005 [online]. [cit. 2026-02-12]. Dostupné z: https://pcacases.com/web/sendAttach/763.

52 NEGM, N. *The Eritrea – Ethiopia Claims Commission*, s. 133.

53 GRAY, Ch. The Eritrea/Ethiopia Claims Commission Oversteps Its Boundaries: A Partial Award? *European Journal of International Law*. 2006, Vol. 17, s. 699.

54 NEGM, N. *The Eritrea – Ethiopia Claims Commission*, s. 134–139.

životech a hospodářských zvířatech atd. Komise přiznala pouze zlomek celkové požadované částky, protože zohlednila ekonomickou situaci obou chudých zemí.[55] Komise přiznala Eritrei odškodnění za porušení mezinárodního humanitárního práva Etiopií v celkové výši 161 455 000 USD. Obdobně Komise přiznala Etiopii peněžní odškodnění za porušení *jus in bello* a *jus ad bellum* Eritreou v celkové výši 174 036 520 USD.[56]

Komise pro řešení nároků mezi Eritreou a Etiopií patří k důležitým, i když méně známým mezinárodním orgánům. Ač názvem spadá mezi kompenzační komise, svou funkcí je rozhodčím tribunálem. Je také příkladem orgánu, který byl vytvořen dohodou v rámci mírového urovnání vztahů mezi dvěma státy, které mezi sebou vedly ozbrojený konflikt. Komise se tak musela zabývat rozsáhlými škodami a velkým množstvím nároků fyzických osob, ale i obou států. Ač uznala pouze část z předkládaných nároků, musela přiznat pouze částečnou finanční náhradu za utrpěné škody.

Dalším mechanismem založeným na smlouvě je Komise pro nároky vysídlených osob a uprchlíků na nemovitosti (CRPC), která byla zřízena Dohodou o uprchlících a vysídlených osobách, která byla připojena k Daytonské mírové dohodě (1995).[57] Skutečnost, že mezi strany dohody byly zahrnuty i nestátní subjekty zapojené do vnitrostátního ozbrojeného konfliktu v Bosně a Hercegovině, nemění v podstatě smluvní základ tohoto mechanismu.

b) Kompenzační mechanismy vytvořené akty mezinárodních organizací

Jiné kompenzační mechanismy byly vytvořeny jednostrannými právními akty mezinárodních organizací, tj. sekundárními (odvozenými) prameny práva přijatými orgány OSN nebo jinými organizacemi na základě jejich zakládacích smluv.

Nejznámějším příkladem je Kompenzační komise OSN (UNCC), zřízená pro nároky vyplývající z první války v Perském zálivu po irácké agresi proti Kuvajtu (1990–1991). UNCC byla zřízena rezolucí Rady bezpečnosti OSN 687 (1991) za účelem řešení nároků na odškodnění za škody způsobené Irákem v důsledku jeho agrese proti Kuvajtu. Podle odstavce 16 této rezoluce je Irák *„odpovědný podle mezinárodního práva za jakoukoli přímou ztrátu, škodu, včetně poškození životního prostředí a ničení přírodních zdrojů, nebo újmu způsobenou cizím vládám, státním příslušníkům a společnostem v důsledku protiprávní invaze a okupace Kuvajtu Irákem“*. Rezoluce 687 rovněž předpokládala fond pro úhradu částek, které by byly stanoveny jako dlužné v rámci procesu vyřizování nároků, a komisi pro správu fondu. Finanční prostředky na odškodnění vyplácené z mezinárodního fondu pocházely z části výnosů z vývozu irácké ropy.

Proces řešení nároků vypracoval generální tajemník OSN. Zpráva generálního tajemníka předpokládala tři orgány: Radu guvernérů, panely komisařů a sekretariát. Podle zprávy *„Komise není soudem ani rozhodčím tribunálem, před který se strany dostavují; je to politický orgán, který vykonává v podstatě zjišťovací funkci, kdy zkoumá nároky, ověřuje jejich platnost, vyhodnocuje ztráty, vyměřuje platby a řeší sporné nároky. Pouze v tomto posledním ohledu může jít o kvazisoudní funkci.“*

---

55 *Final Award, Eritrea's Damages Claims*. The Hague: EECC, 2009 [online]. [cit. 2026-02-12] https://pcacases.com/web/sendAttach/766; Final Award, Ethiopia's Damages Claims. The Hague: EECC, 2009 [online]. [cit. 2026-02-12]. https://pcacases.com/web/sendAttach/767.

56 Ibidem; srov. NEGM, N. *The Eritrea – Ethiopia Claims Commission*, s. 140–141.

57 Agreement on Refugees and Displaced Persons, Annex 7 to the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (2005).

Rada guvernérů stanovovala politiku UNCC, dohlížela na její práci a schvalovala její rozpočet. Stanovila také kritéria pro kompenzovatelnost nároků a jejich kategorizaci (šest kategorií nároků A až F), vypracovala jednací řád včetně standardů dokazování a vypracovala pokyny pro správu a financování Kompenzačního fondu a výplatu odškodnění. Na rozdíl od arbitrážních nálezů musela doporučení panelů komisařů týkající se nároků schválit Rada guvernérů. Rozhodnutí Rady o přiznání odškodnění byla konečná a nebyla předmětem přezkumu. Složení Rady guvernérů bylo stejné jako složení Rady bezpečnosti OSN. Rada se skládala ze zástupců členských států RB OSN, kteří pobývali v Ženevě, sídle UNCC. Stálí členové RB OSN však neměli právo veta.

Komisaři o nárocích rozhodovali. Určili, zda přímo souvisely s iráckou invazí a okupací Kuvajtu, posoudili výši ztráty nebo škody a doporučili Radě guvernérů přiznání odškodnění nebo odvolání. Kandidáty do panelů navrhoval výkonný tajemník UNCC generálnímu tajemníkovi OSN, nominoval je generální tajemník a jmenovala Rada guvernérů. Komisaři pracovali v panelech o třech. Každý panel přezkoumával specifickou kategorii nebo podkategorii nároků. Během 13 let své práce úspěšně fungovalo 19 panelů složených z 59 komisařů se státní příslušností 40 různých států.

Nároky byly této komisi předkládány jednotlivými žadateli a právnickými osobami, jakož i národními vládami. Z praktických důvodů však musely být individuální žádosti shromážděny domovským státem žadatele (v závislosti na státní příslušnosti) nebo specializovanými mezinárodními organizacemi (jako je UNHCR, ICRC nebo UNRWA v případě žádostí palestinských uprchlíků) a jako takové předloženy UNCC k posouzení.[58]

Mezinárodní kompenzační mechanismy jsou navrženy tak, aby zvládaly velký počet žádostí o odškodnění. Praxe UNCC je toho příkladem. Na svém prvním zasedání v srpnu 1991 definovala Rada guvernérů UNCC šest kategorií žádostí: nároky jednotlivců nucených opustit Kuvajt (kategorie A); nároky jednotlivců, kteří utrpěli vážná zranění nebo jejichž rodinní příslušníci zemřeli v důsledku invaze (kategorie B); nároky jednotlivců o náhradu škody na majetku do 100 000 USD (kategorie C); nároky jednotlivců o náhradu škody na majetku nad 100 000 USD (kategorie D); nároky korporací o náhradu obchodních ztrát (kategorie E); a nároky vlád a mezinárodních organizací (kategorie F).[59] První fáze plateb, která začala v červenci 1994, uspokojila individuální žádosti v kategoriích A, B a C. Později byly vyplaceny i větší nároky. Do konce července 2009 byly vyplaceny nároky v celkové výši 27 624 607 654 USD.[60]

Kompenzační komise OSN je asi nejznámější z dosavadních kompenzačních komisí. Její úspěch byl ovšem podmíněn několika faktory, které se těžko zopakují v jiných případech. Především byla založena závaznou rezolucí Rady bezpečnosti OSN jako součást donucovacích opatření proti Iráku, přijatých podle kapitoly VII. Charty. Díky příznivé politické situaci na začátku 90. let minulého století došlo ke shodě stálých členů, díky níž mohla Rada bezpečnosti naplnit své funkce svěřené podle Charty. Rezoluce 687 (1991) byla příkladem takových robustních opatření. Svým obsahem představoval vlastně obdobu mírové smlouvy uložené příslušným orgánem OSN k tíži útočného státu (Iráku).[61] Druhou spe-

58 Viz FLECK, D. *Individual and State Responsibility for Violations of the Ius in Bello. An Imperfect Balance*, s. 194.

59 Dostupné z: https://uncc.un.org/en/what-we-did/the-claims [cit. 2026-02-12].

60 UNCC Press Release PR/2009/4 (29 July 2009).

61 Viz COMBACAU, J. – SUR, S. *Droit international public*. 8e édition. Paris: LGDJ, 2008, s. 652: *„La résolution 687, longue et complexe, constitue un véritable traité de paix imposé à l'Iraq."*.

cifickou podmínkou úspěchu byly účinné mezinárodní sankce (ropné embargo), jejichž uvolnění bylo podmíněné odvodem části výnosů z prodeje irácké ropy do mezinárodního fondu. Jiné mezinárodní kompenzační mechanismy tak příznivé podmínky nemají.

Za zmínku stojí také Mezinárodní vyšetřovací komise pro Dárfúr, zřízená na základě rezoluce Rady bezpečnosti 1564 (2004), která ve své zprávě doporučila zřízení Komise pro odškodnění mezinárodních zločinů spáchaných v Dárfúru (CCDS) jako doplňkové opatření k postoupení situace Mezinárodnímu trestnímu soudu. Tato komise by se měla zabývat odškodněním obětí závažného porušování práv (zejména válečných zločinů, zločinů proti lidskosti a genocidy) v Dárfúru. Podle Mezinárodní vyšetřovací komise je tento návrh odůvodněn skutečností, že v současné době *„Mezinárodní obyčejové právo nejen stanoví trestní odpovědnost jednotlivců, kteří se takových porušení dopustili, ale také ukládá státům, jejichž státní příslušníci jsou pachateli nebo pro které jednali jako de iure nebo de facto orgány, povinnost poskytnout náhradu (včetně kompenzace) způsobené škody“*. Tento mechanismus bohužel dosud nebyl zaveden.

Dalším mechanismem zřízeným aktem orgánu mezinárodní organizace je Komise pro bytové a majetkové nároky (HPCC), která byla zřízena na základě nařízení vydaného zvláštním zástupcem generálního tajemníka OSN v rámci mandátu Mise prozatímní správy OSN v Kosovu (UNMIK). V tomto případě se jedná o právní akt UNMIK, což je pomocný orgán zřízený v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1244 (1999).

Konečně je třeba zmínit Komisi pro řešení sporů o nemovitosti (CRRPD), která navázala na Iráckou komisi pro majetkové nároky (IPCC), zřízenou nařízením Prozatímní koaliční správy z roku 2004, což byl také svého druhu mezinárodní orgán. Nařízení, kterým se IPCC zřizuje, bylo později nahrazeno irácký zákonem CRRPD.

2. Budoucí kompenzační mechanismus pro Ukrajinu

Na základě výše provedeného zkoumání dřívějších mezinárodních kompenzačních mechanismů je možné přistoupit k analýze cest, které mohou vést ke zřízení nového kompenzačního mechanismu pro škody, které vznikly v důsledku ruské agrese na Ukrajině. Nejde přitom o pouze teoretické úvahy, ale velmi praktickou a aktuální otázku, protože jednání směřující k vytvoření takového mechanismu již v současné době probíhají.

2.1 Registr škod způsobených agresí Ruské federace proti Ukrajině

Myšlenka, že Rusko jako stát odpovědný za agresi a další mezinárodně protiprávní činy musí uhradit škody způsobené na Ukrajině, je zřejmá z hlediska obecných principů mezinárodního práva a pravidel odpovědnosti států, ale její praktická implementace může být složitá.

Prvním významným krokem bylo, že Valné shromáždění OSN na svém mimořádném zasedání přijalo 14. listopadu 2022 rezoluci ES-11/5, v níž uznalo, že *„Ruská federace musí nést odpovědnost za jakékoli porušení mezinárodního práva vůči Ukrajině nebo proti ní, včetně agrese v rozporu s Chartou OSN, jakož i za jakékoli porušení mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv“*.[62] Rezoluce dále uznala, že Rusko

62 GA Resolution ES-11/5 (Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine).

musí nést právní důsledky všech svých nezákonných činů, včetně náhrady škod způsobených takovými činy.

V dalším bodě rezoluce (operativní paragraf 3) Valné shromáždění OSN rovněž uznalo potřebu zavést mezinárodní mechanismus pro náhradu škod způsobených mezinárodně nezákonnými činy Ruské federace na Ukrajině. V následujícím odstavci (OP 4) proto doporučilo, aby členské státy ve spolupráci s Ukrajinou vytvořily mezinárodní registr škod. Tento registr by měl sloužit jako záznam důkazů a informací o nárocích týkajících se škod všech dotčených fyzických a právnických osob, jakož i ukrajinského státu.[63]

Registr škod však nebyl vytvořen pod záštitou Organizace spojených národů. Místo toho se iniciativy ujala regionální organizace, Rada Evropy. Nejprve již na podzim roku 2022 Parlamentní shromáždění Rady Evropy (PACE) doporučilo státům zřídit mezinárodní kompenzační mechanismus, včetně mezinárodního registru škod.[64] Následně se práce na přípravě takového registru ujali zástupci členských států ve Výboru ministrů Rady Evropy. Výsledkem intenzivních jednání je tzv. částečná a rozšířená dohoda[65] o Registru škod způsobených agresí Ruské federace proti Ukrajině, přijatá formou usnesení Výboru ministrů – CM/Res(2023)3. Statut Registru škod způsobených agresí Ruské federace proti Ukrajině je přiložen k této rezoluci.[66]

Registr škod byl zřízen na summitu členských států Rady Evropy v Reykjavíku v květnu 2023 jako první součást komplexního mechanismu kompenzace škod v důsledku agrese Ruské federace a všech z ní vyplývajících a mnohočetných porušení mezinárodního práva. Registr byl zřízen jako platforma pro mezivládní spolupráci, působící v institucionálním rámci Rady Evropy (článek 1 Statutu). Podle článku 2 Statutu je Registr oprávněn přijímat a zpracovávat informace o nárocích na náhradu škody a důkazech, třídit a organizovat tyto nároky, posuzovat a určovat oprávněnost nároků pro zařazení do Registru a uchovávat oprávněné nároky pro účely jejich budoucího přezkumu a rozhodnutí. Je třeba zdůraznit, že Registr nemá v souvislosti s těmito nároky žádné soudní funkce, včetně určování odpovědnosti a rozdělování plateb nebo kompenzací.

Kritéria pro zápis nároků v registru jsou stanovena pravidly a předpisy registru. Tyto nároky lze uplatnit v souvislosti se škodou, která byla způsobena a) od 24. února 2022; b) na území Ukrajiny v rámci jejích mezinárodně uznaných hranic, včetně teritoriálních vod; c) mezinárodně protiprávním jednáním Ruské federace vůči Ukrajině.

Žádosti, důkazy a související informace mohou být do Registru předkládány dotčenými fyzickými a právnickými osobami, jakož i ukrajinským státem, včetně regionálních a místních orgánů a státních či státem vlastněných organizací. Registr bude spolupracovat s příslušnými národními a mezinárodními partnery na shromažďování důkazů o škodách způsobených mezinárodně protiprávním jednáním Ruské federace na Ukrajině nebo proti ní.

---

63 Ibidem, s. 2.

64 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, "Further escalation in the Russian Federation's aggression against Ukraine", Resolution 2463 (2022), 13 October 2022.

65 Částečná a rozšířená dohoda (*partial and enlarged agreement*) není mezinárodní smlouva ve smyslu Vídeňské úmluvy o smluvním právu, ale zvláštní forma institucionální spolupráce v rámci Rady Evropy, která umožňuje účast pouze některých členských států. Výraz „rozšířená" pak značí, že k ní mohou připojit i nečlenské státy.

66 Resolution CM/Res(2023)3 establishing the Enlarged Partial Agreement on the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation Against Ukraine, 12 May 2023.

Podle článku 3 statutu má Registr právní subjektivitu podle vnitrostátního práva Nizozemska a Ukrajiny. Registr má rovněž pravomoc uzavírat dohody se státy, mezinárodními organizacemi a orgány na podporu svého mandátu. Sídlo Registru je v Haagu. Postavení a fungování Registru v Nizozemsku je upraveno sídelní dohodou uzavřenou Radou Evropy. Rejstřík bude mít také pobočku na Ukrajině, která bude udržovat kontakty s vládou Ukrajiny a usnadňovat kontakty s potenciálními žadateli a širokou veřejností.

Registr zahájil činnost v dubnu 2024. Během uplynulého roku zahájil proces podávání žádostí o odškodnění v několika kategoriích škod, včetně nedobrovolného vnitřního vysídlení, úmrtí nejbližšího rodinného příslušníka, pohřešovaného nejbližšího rodinného příslušníka, vážného ublížení na zdraví, sexuálního násilí, mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání, zbavení svobody, nucené práce nebo služby a poškození nebo zničení obytných nemovitostí. Doposud obdržel přes 20 000 žádostí.[67]

Je zřejmé, že tento registr škod má primárně zajistit shromažďování důkazů a žádostí o odškodnění pro jejich budoucí uplatnění, tj. aby byl skutečně prvním krokem k vytvoření budoucího mezinárodního odškodňovacího mechanismu.

2.2 Cesta k budoucímu kompenzačnímu mechanismu

Z výše citované rezoluce Valného shromáždění OSN ES-11/5, jakož i ze Statutu Registru škod, vyplývá, že konečným (jakkoli vzdáleným) cílem by mělo být vytvoření mezinárodního kompenzačního mechanismu. Právní forma a obsah budoucího mechanismu však dlouho zůstávala klíčovou a stále otevřenou otázkou.

Z článku 2.5 Statutu vyplývá pouze to, že budoucí kompenzační mechanismus má být zřízen samostatným mezinárodním právním nástrojem ve spolupráci s Ukrajinou. Jeho přesná podoba dosud nebyla stanovena, ale může zahrnovat komisi pro nároky a kompenzační fond, pověřené posuzováním a rozhodováním o nárocích a vyplácením náhrad za škody způsobené mezinárodně protiprávním jednáním Ruské federace vůči Ukrajině nebo proti ní. Samotný Registr by se měl prostřednictvím svého výkonného ředitele a sekretariátu podílet na práci zaměřené na zřízení takového kompenzačního mechanismu. V případě jeho zřízení výše uvedené orgány podniknou nezbytné kroky k zajištění toho, aby Registr byl převeden do kompenzačního mechanismu v souladu se Statutem.

Dnes je však už cesta k odškodnění poněkud jasnější. Ve dnech 24. a 26. března 2025 byla v Haagu zahájena formální jednání o mezinárodní smlouvě o zřízení kompenzační komise pro Ukrajinu, kterých se účastní více než 50 států z různých kontinentů, Rada Evropy a Evropská unie.[68] Tato jednání pokračují a měla by být dokončena na podzim 2025. Budoucí orgán (komise) bude pověřen přezkoumáváním žádostí o náhradu škody, které jsou nyní předkládány do Registru škod pro Ukrajinu, a určením výše splatného odškodnění v každém jednotlivém případě.[69]

V současné době, kdy ozbrojený konflikt na Ukrajině stále probíhá, je dosažení deklarovaného cíle, tj. fungujícího kompenzačního mechanismu, spojeno s řešením relativně

---

67 Viz Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine, Report, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc. 16193 (5 June 2025), s. 10.

68 Viz https://rd4u.coe.int/en/-/formal-negotiations-begin-on-treaty-to-establish-aclaims-commission-for-ukraine [cit. 2026-02-12].

69 Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine, Report, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc. 16193 (5 June 2025), s. 11.

složitých politických a právních otázek. Ačkoli existují některé příklady mezinárodních kompenzačních komisí, jako je Kompenzační komise OSN (UNCC), zřízená na základě závazné rezoluce Rady bezpečnosti OSN 687 (1991) k řešení škod způsobených Irákem zahraničním vládám, občanům a korporacím v důsledku jeho nezákonné invaze a okupace Kuvajtu,[70] nebo Kompenzační komise pro Etiopii a Eritreu (EECC), zřízená na základě dohody v rámci mírového procesu,[71] ani jeden z těchto modelů není přímo přenositelný vzhledem k odlišné situaci vytvořené ruskou agresí na Ukrajině.

Z nedávných jednání však vyplynulo, že preferovaným modelem pro smlouvu o zřízení komise bude otevřená úmluva Rady Evropy, protože by to zajistilo nezbytnou meziregionální účast a zároveň by se využilo vedení a odborných znalostí této organizace.[72] Klíčovou otázkou je, jak zajistit vymáhání přiznání odškodnění, o nichž bude rozhodovat budoucí komise pro náhrady škody. Třetím prvkem mechanismu by měl být spolu s Registrem škod a komisí pro náhrady škody také kompenzační fond. V tomto ohledu Parlamentní shromáždění doporučuje, aby členské i nečlenské státy Rady Evropy, které v současné době drží zmrazený majetek ruského státu, do vytvoření mezinárodního kompenzačního fondu, okamžitě přijaly *„veškerá opatření, která by mohla být nezbytná k převodu těchto aktiv do mezinárodního svěřeneckého fondu, jako mimořádná, zákonná a přiměřená reakce na pokračující porušování závazků Ruské federace vyplývajících z kogentních norem obecného mezinárodního práva a její naprosté odmítání odčinit škody způsobené Ukrajině a jejímu obyvatelstvu“*.[73] Je ovšem skutečností, že k zabavení ruských aktiv dosud EU ani další státy Rady Evropy dosud nepřistoupily.[74]

Dne 16. 12. 2025 pak na diplomatické konferenci svolané Radou Evropy na pozvání nizozemské vlády v Haagu delegace 35 států a Evropské unie podepsaly novou Úmluvu o zřízení Mezinárodní kompenzační komise pro Ukrajinu.[75] Očekává se, že proces ratifikace by měl proběhnout rychle, aby kompenzační komise mohla začít pracovat v roce 2026.[76]

Hlavní prvky této úmluvy, která v preambuli odkazuje na rezoluci VS OSN ES-11/5, jakož i další dokumenty OSN,[77] představuje zřízení a mandát Mezinárodní kompenzační komise pro Ukrajinu jako nezávislého orgánu v institucionálním rámci Rady Evropy (čl. 2). Komise bude nikoli soudním, ale administrativním orgánem, který má rozhodovat o nárocích na kompenzaci škod způsobených mezinárodně protiprávním chováním Ruské federace na a proti Ukrajině, včetně agrese při porušení Charty OSN, jakož i porušení mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv (čl. 3). Jak je

70 SC Resolution 687 (1991), 3 April 1991, paras. 16–19.

71 Agreement Between the Government of the Federal Democratic Republic of Ethiopia and the Government of the State of Eritrea, concluded at Algiers on 12 December 2000.

72 Viz PACE, Resolution 2598 (9 April 2025) “Russian war of aggression against Ukraine. The need to ensure accountability and avoid impunity”, para. 11.

73 Ibidem, para. 16.3.

74 Bližší rozbor této složité problematiky, která zahrnuje výklad pravidel mezinárodního práva upravujícího jednak jurisdikční imunity státu a státního majetku, jednak mezinárodní sankce a protiopatření, by dalece přesáhl prostor pro tento článek. Měl by být předmětem samostatné studie. Srov. též ŠTURMA, P. (ed.). *International Sanctions and Human Rights*. Cham: Springer, 2024.

75 Convention establishing an International Claims Commission for Ukraine, CETS No. 229 (16. 12. 2025).

76 Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine, Report, Parliamentary Assembly, Council of Europe, Doc. 16193 (5 June 2025), s. 11.

77 Jako je res. VS OSN 60/147 (16. 12. 2005), ve které byly vyhlášené *„Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.“*

zřejmé, kompenzace se vztahuje na škody vzniklé porušením jak pravidel *ius ad bellum*, tak *ius in bello*.

Komise může přijímat nároky ze škod způsobených všem dotčeným fyzickým a právnickým osobám, jakož i ukrajinskému státu, včetně jeho regionálních a místních orgánů a státem vlastněných nebo kontrolovaných podniků. Mandát Komise znamená, že bude přezkoumávat, hodnotit a rozhodovat nároky a určovat výši kompenzace v každém případě. Její rozhodnutí, včetně výše kompenzace přiznané s souladu s touto Úmluvou, jsou konečná.

Komise bude mít mezinárodně právní subjektivitu (čl. 4). Její sídlo bude na území jedné ze smluvních stran. Předpokládá se, že v návaznosti na již exitující Registr škod bude sídlo v Haagu. Komise, pracovníci sekretariátu a experti budou požívat na území každého státu, který je smluvní stranou, výsad a imunit, jaké jsou nezbytné k výkonu funkcí a naplnění mandátu Komise (čl. 6). Výsady a imunity jsou určené odkazem na úpravu v Obecné dohodě o výsadách a imunitách Rady Evropy.[78]

Orgány toho nového mechanismu jsou Shromáždění (*Assembly*) tvořené všemi členy (smluvními stranami) Komise, dále Rada (*Council*), která se bude skládat z minimálně 9 až 15 členů určených Shromážděním na dobu tří let, a komisaři (*Commissioners*), které vybere Rada ze seznamu kandidátů schváleného Shromážděním. Pro rozhodování o nárocích budou vytvořené panely složené ze tří komisařů. Panely nemají soudní pravomoc, ale pouze mají posuzovat nároky a určit výši kompenzace, což bude obsahem doporučení pro Radu. Dalším orgánem Komise je sekretariát, v jehož čele stojí výkonný ředitel (*Executive Director*), který bude jednat jménem Komise, uzavírat kontrakty a dohody, řídit každodenní chod sekretariátu. Výkonného ředitele po zvolení Shromážděním jmenuje Generální tajemník Rady Evropy. Komisaři, výkonný ředitel i další členové sekretariátu musejí být nezávislí při výkonu svých funkcí (čl. 15).

Rozhodování o nárocích budou provádět panely podle pravidel přijatých Radou a následně schválených Shromážděním. Úkolem panelů je posoudit nároky, rozhodnout, zda jsou podložené a určit výši kompenzace. Panely se mají vynasnažit o přijetí doporučení konsensem. Pokud se to nepodaří, budou doporučení pro rozhodnutí přijata většinou hlasů. Doporučení musejí být zdůvodněná (čl. 17). Rada posoudí doporučení panelů co nejdříve po jejich doručení Radě. Po plném posouzení bude doporučení považované za schválené, ledaže Rada rozhodne na základě důvodů obsažených v pravidlech Komise, že je vrátí s pokyny panelu. Doporučení schválená Radou podle článku 18 se stávají konečným rozhodnutím Komise o nároku, proti kterému není odvolání.

Panely a Rada vezmou v úvahu dle potřeby relevantní rozsudky nebo nálezy soudů, tribunálů a jiných rozhodčích orgánů zřízených podle mezinárodního práva. Mohou vzít také v úvahu relevantní rozsudky vnitrostátních soudů. Přitom Komise musí přijmout vhodná opatření, aby zajistila, že žádný žadatel nedostane dvojí kompenzaci za stejnou škodu (čl. 19).

Jakkoliv složité byly právní aspekty (obsah a forma připravované smlouvy), ukazuje se, že je snaha je vyřešit. Nejsložitějším problémem tak bude uvedení nového kompenzačního mechanismu do života, financování Komise a zejména naplnění fondu, ze kterého by bylo možné alespoň zčásti nahradit rozsáhlé škody. Podle Úmluvy samotné se předpo-

78 General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, ETS No. 002 (2. 9. 1949).

kládá, že Ruská federace musí nést právní následky svého mezinárodně protiprávního chování, a proto se očekává, že také bude financovat odškodnění přiznané Komisí (čl. 21). To však není zdaleka jisté. Určitou slabinou (a zřejmě výsledkem kompromisu) je to, že rozhodnutí Komise nemohou být předmětem výkonu rozhodnutí soudy či jinými judiciálními a podobnými institucemi v rámci jurisdikce členských států, ledaže to je výslovně dovolené členským státem podle jeho vnitrostátního práva. Na druhou stranu však Úmluva připouští, že Shromáždění může zvážit mechanismy pro vyplácení odškodnění, včetně plateb z kompenzačního fondu, který může být zřízen (čl. 22).

Ohledně financování chodu Komise článek 23 Úmluvy předvídá, že poté, co se Ruská federace stane členem, ponese náklady Komise. Než se tak stane, bude Komise financována prostřednictvím ročních příspěvků členských států a dobrovolných příspěvků. Roční příspěvky budou určeny finančním výborem na základě kritérií pro stanovení ročních členských příspěvků do obecného rozpočtu Rady Evropy. Dobrovolné příspěvky musejí být slučitelné s mandátem a funkcemi Komise.

Je tedy zřejmé, že přinejmenším zpočátku (ale možná i později) bude fungování Komise záviset především na financování těmi státy Rady Evropy, které podepíší a ratifikují Úmluvu. Úmluva je nicméně otevřená, její stranou mohou být všechny členské státy Rady Evropy, všechny ostatní státy a Evropská unie, které se účastnily diplomatické konference k jejímu přijetí. Mohou ji však podepsat i všechny ostatní státy, které hlasovaly pro přijetí rezoluce VS OSN ES-11/5 (2022). Pro vstup v platnost se vyžaduje ratifikace nebo jiná forma souhlasu ze strany 25 signatářů, jejichž celkové příspěvky současně tvoří alespoň 50% příspěvků pro Registr škod v roce 2025.

Závěr

V současném mezinárodním právu kromě obecných smluvních nástrojů (zejména nástrojů v oblasti lidských práv), které mimo jiné stanoví individuální odškodnění, existují také specifické mezinárodní mechanismy pro kompenzaci hromadných škod způsobených zpravidla v nedávné nebo vzdálenější minulosti. Na rozdíl od lidskoprávních mechanismů, které jsou stálé povahy, tyto kompenzační mechanismy bývají zřizovány *ad hoc* a na určitou dobu. Většina z nich byla vyvinuta nebo navržena v kontextu poválečné obnovy států, které zažily mezinárodní nebo vnitrostátní ozbrojený konflikt. Vzhledem k různým okolnostem, za kterých vznikly, neexistuje jednotný model mechanismu kompenzace. Tyto mechanismy bývají vytvářeny na základě mezinárodní smlouvy uzavřené mezi státy nebo jednostranného právního aktu přijatého příslušným orgánem OSN nebo jinou mezinárodní vládní organizací, popřípadě na základě dohody mezi státy a soukromými, nestátními subjekty a/nebo vnitrostátních zákonů.

Mechanismy kompenzace se liší i v dalších parametrech, například zda zahrnují požadavek závažného a rozsáhlého porušování lidských práv, zda jednotlivci mohou uplatňovat nároky přímo, nebo prostřednictvím svého státu. Vzhledem k rozsáhlým škodám a velkému počtu obětí jsou tyto mechanismy často jediným způsobem, jak získat alespoň částečné odškodnění, případně za příznivých procesních podmínek.

Zkušenosti s různými typy smíšených a rozhodčích komisí pro řešení nároků mezi státy a jejich občany jsou poměrně dlouhé, vždyť první taková komise byla vytvořena na základě Jayovy smlouvy již na konci 18. století. Pro současnost ovšem mají větší význam spíše novodobé mechanismy zřízené na konci 20. století, jako zejména Kompenzační komise OSN (UNCC) a Kompenzační komise pro Etiopii a Eritreu (EECC).

V minulosti bývaly takové kompenzační mechanismy vytvářené převážně na základě dvoustranných smluv mezi státy, které se takto snažily vyřešit spor, případně také odstranit či zmírnit následky ozbrojeného konfliktu. Později byly také některé komise založené akty mezinárodních organizací, především OSN.

V současné komplikované politické situaci vyvolané agresí Ruska na Ukrajině, která dosud pokračuje, není reálná ani dvoustranná dohoda, ani rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Proto se snahy o řešení odpovědnosti a náhrady škod utrpěných Ukrajinou a jejími obyvateli ujala regionální organizace, Rada Evropy, spolu s některými spolupracujícími nečlenskými státy. Prvním krokem bylo vytvoření Registru škod v květnu 2023, který začal fungovat v Haagu od dubna 2024. Navazujícím krokem by mělo být založení Mezinárodní kompenzační komise pro Ukrajinu a fondu na základě otevřené mnohostranné smlouvy sjednané pod záštitou Rady Evropy a podepsané v Haagu 16. 12. 2025.

Oznamovací povinnost vedlejších činností soudců – neefektivní novelizace pouze na oko?

Viktor Derka*

Abstrakt: **Článek se zabývá analýzou oznamovací povinnosti vedlejších činností soudců podle § 85a zákona o soudech a soudcích, zavedené od roku 2022 zákonem č. 218/2021 Sb. V první části je rozebrána právní úprava, včetně výkladových problémů spojených s výjimkou správy vlastního majetku a s nastavením příjmové hranice pro vznik oznamovací povinnosti. Autor upozorňuje na nerovné zacházení mezi soudci různých stupňů a s různou délkou praxe, které vede k neefektivnímu sledování pracovních kapacit. Druhá část článku se věnuje praktickému fungování oznamovací povinnosti na základě dat získaných od všech českých soudů. Zjištěný počet oznámení je velmi nízký, což potvrzuje nefunkčnost institutu. Komparace s právními úpravami v Německu a Švýcarsku ukazuje, že český model je výrazně liberálnější, avšak méně účinný. Autor navrhuje úpravu příjmové hranice a možnost zákazu vedlejší činnosti, která zasahuje do výkonu soudcovské funkce. Závěrem konstatuje, že současná právní úprava neplní deklarovaný cíl informovanosti soudních funkcionářů a vyžaduje koncepční revizi. Autor také dospívá k závěru, že uvedenou revizi by pravděpodobně vyžadovala koncepce vedlejších činností soudců jako celek.**

Klíčová slova: **soudní správa, vedlejší činnosti, soudci, moc soudní**

Úvod

Meze právní úpravy vedlejších činností soudců byly a jsou tématem odborné diskuse, jednak v návaznosti na případ podnikatelských aktivit soudce Jana Veselého,[1] popř. na vedlejší činnost soudce a bývalého kandidáta na Ústavní soud Pavla Simona.[2] Tento článek na uvedené navazuje bližším zpracováním od roku 2022 nově zavedené oznamovací povinnosti vedlejších činností soudců dle § 85a zákona o soudech a soudících.[3] Deklarovaným účelem zavedení oznamovací povinnosti vedlejších činností bylo zlepšení informovanosti předsedů soudů o aktivitách soudců působících na jimi řízených soudech, proto v tomto článku je hlavním předmětem zkoumání, do jaké míry se tento účel podařilo naplnit.

Článek se v první části věnuje analýze příslušných norem upravujících oznamovací povinnost vedlejších činností, tj. co vyplývá přímo ze zákona o soudech a soudcích a jak se uvedená právní úprava projevuje v návaznosti na další právní předpisy. Česká právní úprava je pak srovnána s německou a švýcarskou právní úpravou. Cílem této komparace

* JUDr. Viktor Derka, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: derkav@prf.cuni.cz. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7022-8663. Tento článek byl vypracován s podporou prostředků projektu Specifického vysokoškolského výzkumu UK č. 260 749 *Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni*.

1 K tomu více viz DERKA, Viktor. Soudce nesmí podnikat, nebo ano? *Soudce*. 2021, č. 4, s. 16.

2 K tomu více viz DERKA, Viktor. „Poučení z krizového vývoje" v oblasti vedlejších činností soudce. *Soudce*. 2024, č. 1, s. 18; popř. též PROCHÁZKOVÁ, Andrea – STÁDNÍK, Jakub. Soudce s ručením omezeným. Mohou čeští soudci podnikat? *Jurisprudence*. 2023, č. 6, s. 19.

3 Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích), ve znění pozdějších předpisů.

z kapacitního hlediska není všeobsažná analýza všech možných úprav vedlejších činností soudců, jedná se o doplnění a zasazení české úpravy do kontextu jiných právních úprav, na základě čehož článek formuluje závěry o koncepčnosti a účinnosti české právní úpravy. Německá právní úprava byla zvolena, jelikož je německý právní systém i systém organizace soudnictví velice blízký českému právnímu systému, tudíž by mohl platit předpoklad, že obě právní úpravy vedlejších činností soudců budou obdobné. Švýcarsko oproti tomu má odlišný systém organizace soudnictví, jelikož s výjimkou kantonu Freiburg jsou všichni švýcarští soudci voleni na časově omezená funkční období, tj. soudci musí být po každých cca čtyřech až šesti letech do funkce opětovně zvoleni. Zde proto by mohl platit předpoklad, že právní úprava vedlejších činností soudců bude liberálnější než německá či česká právní úprava, jelikož případné neblahé jevy lze neformálně vyřešit při nejbližší opakované volbě.

Na uvedené navazuje druhá část článku, která se zaobírá praktickou stránkou výkonu oznamovací povinnosti, v jejímž rámci byly obeslány všechny soudy s žádostí o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.[4]

Ze sdělených informací i z analýzy předmětných právních předpisů každopádně vyplývá, že aktuální podoba oznamovací povinnosti soudců není racionálně vystavena, jelikož řada vedlejších činností zcela dopadne mimo ni. Oznamovací povinnost tak není s to poskytnout předsedům soudů adekvátní přehled o pracovních kapacitách soudců působících na jimi řízených soudech.

1. Právní úprava oznamovací povinnosti

Oznamovací povinnost vedlejších činností byla do zákona o soudech a soudcích zavedena s účinností od 1. 1. 2022 zákonem č. 218/2021 Sb., přičemž dle důvodové zprávy bylo jejím cílem dosažení lepší informovanost předsedů soudů o vedlejších činnostech, a tedy pracovních kapacitách soudců působících na jimi spravovaných soudech. Z důvodové zprávy ovšem nevyplývá, zda vedlejší činnosti před novelizací způsobovaly v praxi problémy, tudíž se nabízí interpretace, že uvedená úprava byla zavedena primárně z důvodu pochybností organizace GRECO o transparentnosti i efektivnosti tehdejší právní úpravy, jelikož dodržování omezení vedlejších činností nebylo jak kontrolovat z důvodu chybějící oznamovací povinnosti. Z toho důvodu doporučilo GRECO přijetí přísnější právní úpravy vedlejších činností soudců včetně zavedení požadavku na jejich hlášení a přiměřeného dohledu dodržování omezení vedlejších činností.[5]

Oznamovací povinnost je uvedena v § 85a zákona o soudech a soudcích, dle odst. 1 uvedeného ustanovení musí všichni soudci nejpozději do 30. 6. učinit oznámení o výdělečných vedlejších činnostech za předchozí kalendářní rok, a to s výjimkou správy vlastního majetku. Správa vlastního majetku byla z oznámení vyloučena dle komentáře k zákonu o soudech a soudcích[6] z důvodu, jelikož se u uvedených příjmů předpokládá, že byly získány primárně pasivním zvyšováním hodnoty majetku, ne aktivní výdělečnou činností

4 Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

5 Viz doporučení VIII. In: *Hodnotící zpráva České republiky, sp. zn. GrecoEval4Rep(2016)4, čtvrté hodnotící kolo* [online]. 1. 7. 2016 [cit. 2025-11-02]. Dostupné z: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c319a.

6 Viz ZEMANOVÁ, Daniela. K § 85a. In: ZEMANOVÁ, *Daniela. Zákon o soudech a soudcích*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 138.

soudce. Uvedený předpoklad ovšem může být mylný, protože na základě velice širokého výkladu pojmu správa vlastního majetku dle spíše kusé judikatury[7] lze za správu vlastního majetku považovat i vlastní aktivní činnost soudce. Mimoto je sporné, do jak velké míry lze vůbec považovat pasivní zhodnocování majetku za činnost – dojde-li k jednorázovému zisku z prodeje bytu či cenných papírů v důsledku zvýšení jejich hodnoty, bude se vzhledem k jednorázové povaze jednat o vedlejší činnost?[8] Lze analogicky za činnost považovat – byť pravidelné – příjmy z úroků na spořících účtech či vkladech? Za činnost lze pravděpodobně považovat příjmy z nájmu, které vyžadují zpravidla určitou činnost soudce (komunikace s nájemci, zařizování vybavení bytu, řešení různých problémů atp.) zvláště pronajímá-li soudce větší množství bytů. Důvodová zpráva k zákonu č. 218/2021 Sb. k tomu uvádí, že je uvedený příjem ze správy vlastního majetku vyňat z oznamovací povinnosti, jelikož se u uvedeného příjmu nepředpokládá možnost ovlivňování soudce v souvislosti s uvedenou vedlejší činností a nadto jsou tyto příjmy předmětem oznámení dle zákona o střetu zájmů.[9] Na základě širokého výkladu pojmu správa vlastního majetku dle výše uvedené judikatury nejspíš nelze případné ovlivňování zcela vyloučit, byť je pravda, že tento typ příjmu je již obsažen v oznámeních o majetku, tj. dvojí oznamování není nutné. Tyto výkladové problémy každopádně nejsou nikde blíže objasněny, a proto lze pochybovat, zda byla výluka příjmů ze správy vlastního majetku výsledkem hluboké analýzy, nebo uvedené bylo výsledkem nepodložené, intuitivní úvahy.

Rovněž v kontextu případu vedlejších aktivit P. Simona se může jevit problematickým, že oznámení o vedlejší činnosti se činí pouze za výdělečnou činnost, nadto pouze takovou, jejímž výsledkem je přímý majetkový prospěch dotyčného soudce (zde se ovšem jedná o problematické nastavení ne oznamovací povinnosti samotné, jako spíše nevhodnou úpravu povolených vedlejších činností dle § 85 odst. 1 zákona o soudech a soudcích). V případě P. Simona se přitom jednalo o činnost, z níž měl minimálně nepřímý majetkový prospěch, protože z jeho vedlejších aktivit měla finanční prospěch jeho manželka.[10] Jestliže ovšem bylo cílem dosáhnout oznamovací povinností lepší informovanosti předsedů soudů o vedlejších aktivitách jejich spolupracovníků, pak by mělo být irelevantní hledisko, zda danou činností soudce vydělává peníze, když i bezplatně vykonávaná činnost může v nezanedbatelné míře zasahovat do pracovních kapacit daného soudce.

Ve shora uvedeném oznámení o vedlejší činnosti má soudce příslušnému předsedovi soudu specifikovat:

a) povahu vedlejší činnosti,

b) subjekt, pro nějž byla činnost vykonána,

c) místo výkonu činnosti,

d) časový rozsah činnosti.

Výše uvedená oznamovací povinnost je ovšem omezena tím, že soudce dle § 85a odst. 2 zákona o soudech a soudcích oznámení nečiní, pakliže celkový příjem z vedlejší výdělečné

7 Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2020, č. j. 13 Kss 2/2020-146.

8 O vedlejší činnost by se určitě jednalo v případě provozování *day-tradingu* cenných papírů. Lze ovšem pochybovat, že soudci takovou činnost provozují ve vyšší míře.

9 Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.

10 K tomu více viz DERKA, Viktor. *„Poučení z krizového vývoje" v oblasti vedlejších činností soudce*, s. 18.

činnosti nepřekonal 20 % výše ročního platu daného soudce, oboje ve vztahu k předchozímu kalendářnímu roku. Toto má za následek, že jednotlivým soudcům vzniká oznamovací povinnost při rozdílné výši příjmu z vedlejší činnosti, a to z hlediska, na kterém stupni soudní soustavy soudce působí či jak dlouhá je doba praxe daného soudce. Oba tyto faktory se totiž výrazně promítají do výše platu jednotlivého soudce, tj. tímto dochází též nepřímo k posunu příjmové hranice vzniku oznamovací povinnosti. V určité míře se také na výši platu podepíše, zda soudce vykonává nějakou funkci (méně v případě předsedů senátu, více u předsedů a místopředsedů soudů).[11]

Orientační hodnoty vzniku oznamovací povinnosti shrnuje níže uvedená tabulka. Tabulka kalkuluje s platovou základnou ve výši 121 685 Kč dle § 4 zákona o platu, ta dále byla vynásobena příslušnými koeficienty dle § 28 odst. 1 zákona o platu. Byť tato platová základna byla zrušena nálezem Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 19/25, i v jiných soudních řízeních zpochybněna,[12] jednalo se o exaktní právním předpisem stanovenou výši platové základny, což pro ilustrativní výpočet svůj účel splní,[13] níže uvedené hodnoty proto je třeba vztahovat spíše k platové základně platné pro rok 2024.[14]

Soudní článek	Praxe do 5 let	Praxe 15 let	Praxe 30 let
OS	256 999 Kč	379 657 Kč	440 986 Kč
KS	280 362 Kč	420 543 Kč	487 713 Kč
VS	306 646 Kč	467 270 Kč	537 361 Kč
NS/NSS	537 361 Kč		

Zdroj: autor

Shora uvedené vede k poměrně paradoxním závěrům, a sice k tomu, že pro soudce různých stupňů soudů a s různou délkou právní praxe platí mnohdy diametrálně odlišná hranice vzniku oznamovací povinnosti vedlejších činností. Tyto rozdíly přitom postrádají racionální základ, protože u vedlejších činností by primárním sledovaným hlediskem nemělo být získané finanční protiplnění, nýbrž rozsah pracovních kapacit vynakládaných konkrétním soudcem pro účely výkonu vedlejší činnosti, které pak logicky nemůže vynakládat na výkon své soudcovské funkce. Dle aktuálního nastavení přitom může být i časově rozsáhlejší vedlejší činnost u vyššího soudu (popř. u soudce s delší dobou započitatelné praxe) nezohledněna oproti méně časově intenzivní vedlejší činnosti u nižšího soudu (popř. u soudce s kratší dobou započitatelné praxe). Důvod rozdílné hranice vzniku oznamovací povinnosti není v důvodové zprávě k zákonu č. 218/2021 Sb. více rozveden – samotná procentuální hranice je důvodovou zprávou hájena tím, aby soudci nebyli ne-

11 Viz § 28 odst. 1–5 zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů.

12 Viz kupř. rozsudek Okresního soudu v Ostravě ze dne 9. 6. 2025, č. j. 26 C 136/2025-24.

13 Poslední předchozí exaktně stanovenou platovou hranicí byla hranice pro rok 2023 dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 391/2022 Sb. Tato výše ovšem již není, vzhledem k růstů průměrné mzdy v mezidobí, aktuální. Vzhledem ke zrušení části § 3 odst. 3 zákona o platu nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2024, sp. zn. Pl. ÚS 5/24 byla exaktně stanovená platová základna dle sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 448/2023 Sb. učiněna obsoletní, tj. výše platové základny pro rok 2024 není uvedena v žádném právním předpise. Prakticky ale byla platová základna dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/24 v obdobné výši jako platová základna pro rok 2025 dle zákona č. 57/2025 Sb.

14 Dle důvodové zprávy k zákonu č. 57/2025 Sb. bylo ostatně v roce 2025 cílem úpravy „zmrazit" výši platové základny soudců na stavu k roku 2024.

přiměřeně administrativně zatíženi, pro což ovšem nebylo nutné zvolit nestejné hranice vzniku oznamovací povinnosti. Zároveň nelze automaticky presumovat, že vedlejší činnost soudců působících na vyšších soudních článcích je automaticky hodnotnější než těch působících u nižších soudních článků (minimálně ne stejnou měrou jako je vyšší soudcovský plat), což by mohlo odůvodnit potřebu vyšší hranice vzniku oznamovací povinnosti. Ve srovnávaných zemích přitom neplatí rozdílná pravidla vzniku oznamovací povinnosti na soudech různých článků (k tomu více viz níže).

Na nestejnou hranici lze proto hledět jako na nedůvodné rozdílné zacházení ve prospěch soudců vyšších soudů, popř. soudců téhož stupně, ale s delší započitatelnou praxí (jinými slovy pozitivní diskriminaci), kteří mají užší rozsah vedlejších činností, které musí oznamovat v důsledku svého vyššího platu – lze proto také mít pochybnosti o ústavnosti § 85a odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Přinejmenším se jedná o nekoncepční úpravu.

Nejběžnější činností, kterou lze v rámci vedlejší činnosti očekávat, je kupř. výkon pedagogické a vědecké činnosti. V navazujícím srovnání se proto vychází z očekávatelného příjmu odborného asistenta na českých právnických fakultách – byť je běžné, že soudci bývají zároveň profesory či docenty, kteří mají také zpravidla vyšší příjem, je nutné dodat, že vyšší příjem profesorů a docentů je částečně výsledkem vyšší tarifní mzdy a částečně výsledkem výkonu různých akademických funkcí (vedoucí katedry, proděkan, děkan atp.), jejichž výkon je ovšem soudcům jakožto výkon funkce ve veřejné správě zakázán dle § 74 odst. 2 zákona o soudech a soudcích. Jelikož vliv těchto jednotlivých složek na výši platu nelze *prima facie* od sebe odlišit, je vhodnější poměřovat hranici vzniku oznamovací povinnosti se mzdou odborných asistentů, kteří zpravidla správní akademické funkce nevykonávají, a jedná se proto o čistě akademickou činnost.

V případě výkonu funkce odborného asistenta lze očekávat příjem převyšující aktuální průměrnou mzdu.[15] Aritmetický průměr z průměrné mzdy odborného asistenta na všech českých právnických fakultách[16] činil v roce 2022 po zaokrouhlení 50 613 Kč.[17] Tato data nejsou pro rok 2025 zcela aktuální, jelikož ale chybí aktuálnější obdobné shrnutí průměrné mzdy v akademické sféře, byl shora uvedený průměr valorizován o 17 %, což představuje míru nárůstu průměrné mzdy odborných asistentů na Právnické fakultě Masarykovy univerzity mezi lety 2022 a 2024.[18] Byť by uvedené naznačovalo, že na všech právnických

15 K 1. čtvrtletí 2025 činila průměrná mzda 46 924 Kč, viz Průměrné mzdy – 1. čtvrtletí 2025. In: *Český statistický úřad* [online]. 4. 6. 2025 [cit. 2025-07-12]. Dostupné z: https://csu.gov.cz/rychle-informace/prumerne-mzdy-1-ctvrtleti-2025.

16 Na základě tiskové zprávy Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, viz Přehled průměrných mezd akademických pracovníků na veřejných vysokých školách. In: *Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy* [online]. 16. 10. 2023 [cit. 2025-07-12]. Dostupné z: https://www.msmt.cz/ministerstvo/novinar/prehled-prumernych-mezd-akademickych-pracovniku-na-verejnych, činila průměrná měsíční mzda odborných asistentů na českých právnických fakultách následující částky:

Univerzita	Průměrná mzda odborného asistenta
Univerzita Karlova	43 837 Kč
Masarykova univerzita	55 702 Kč
Univerzita Palackého v Olomouci	48 637 Kč
Západočeská univerzita	54 275 Kč

Zdroj: autor.

17 Jelikož není jednoduše dostupný údaj, kolik akademických pracovníků spadá do uvedené kategorie, byl průměr z průměrných mezd vypočítán jako prostý aritmetický průměr všech uvedených průměrných mezd.

18 V roce 2024 činila průměrná mzda odborného asistenta uvedené fakulty 65 241 Kč, viz Transparentní odměňování. In: *Masarykova univerzita* [online]. [cit. 2025-07-12]. Dostupné z: https://www.muni.cz/o-univerzite/uredni-deska/transparentni-odmenovani.

fakultách v ČR byl růst průměrného příjmu analogický, pro orientační představu uvedená aproximace postačí. Na tomto základě proto po valorizaci průměrného příjmu k roku 2022 bude průměrná mzda odborných asistentů v roce 2024 činit po zaokrouhlení 59 217 Kč. Vyjde-li se z uvedeného průměrného příjmu, pak musí soudci obdržet níže uvedený počet průměrných mezd odborných asistentů, aby u nich došlo ke vzniku oznamovací povinnosti:

Soud	Praxe do 5 let	Praxe 15 let	Praxe 30 let
OS	4,34	6,41	7,45
KS	4,73	7,10	8,24
VS	5,18	7,89	9,07
NS/NSS		9,07	

Zdroj: autor

Dle výše uvedeného je u začínajících soudců na okresním soudu nutné, aby pobírali uvedenou průměrnou mzdu po více než třetinu roku, v případě nejzkušenějších soudců na okresních soudech je ale třeba již notně více než půl roku, a v případě soudců nejvyšších soudů (včetně nejzkušenějších soudců vrchních soudů) je potřeba uvedený příjem pobírat po více než tři čtvrtě roku. To vše ale pouze za předpokladu, že soudce v rámci vedlejší činnosti pobírá uvedenou průměrnou mzdu – bude-li soudce vykonávat funkci odborného asistenta na částečný úvazek (což lze spíše očekávat), pak je třeba adekvátně uvedená čísla navýšit – v případě poloviční úvazku tak bude u začínajících soudců na okresním soudu třeba uvedený poloviční příjem pobírat necelého tři čtvrtě roku, dále v případě začínajících soudců krajského soudu více než tři čtvrtě roku. V případě všech ostatních shora srovnávaných skupin ale bude již třeba uvedený příjem pobírat po dobu převyšující 12 měsíců – v případě soudců nejvyšších soudů a nejzkušenějších soudců vrchních soudů bude uvedený příjem potřeba pobírat dokonce více než 1,5 roku, což se ovšem logicky v oznamovací povinnosti nebude s to projevit, jelikož je pro ni rozhodný toliko souhrnný příjem za období kalendářního roku.

Ze shora uvedeného vyplývá, že zavedená hranice pro vznik oznamovací povinnosti je zvolena značně nevhodně, a velice pravděpodobně má za následek, že především u zkušenějších soudců a dále též soudců vyšších stupňů není prakticky možné při výkonu vedlejší činnosti zmíněnou hranici příjmu překročit.

Komparativně přitom takto omezená oznamovací povinnost není pravidlem. V Německu podléhá řada vedlejších aktivit soudců nejvyšších spolkových soudů (obsahově obdobná, byť ne zcela identická úprava pak platí kupř. i u soudců zemských soudů ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko) na základě § 99 BBG[19] povolovacímu režimu,[20] a ty, které není třeba povolovat, pak dle § 100 odst. 2 BBG podléhají oznamovací povinnosti (u těchto činností je nejvýznamnější obsahový překryv s vedlejšími činnostmi dle § 85 odst. 1 zákona o soudech a soudcích) ve vztahu ke každé jednotlivé vedlejší činnosti

19 Bundesbeamtengesetz vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Februar 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 72) geändert worden ist.

20 Povolení se ovšem presumuje, nepřevýší-li příjem soudce 100 eur za kalendářní měsíc, viz § 4 odst. 1 BRiNV, Verordnung über die Nebentätigkeit der Richter im Bundesdienst vom 15. Oktober 1965 (BGBl. I S. 1719), die zuletzt durch Artikel 209 Absatz 3 des Gesetzes vom 19. April 2006 (BGBl. I S. 866) geändert worden ist.

(tj. nejedná se o souhrnné jednou ročně vyhotovené oznámení). Nadto lze i vedlejší činnosti podléhající toliko oznamovacímu režimu v jednotlivém případě po jejich oznámení dle § 100 odst. 4 BBG zakázat, kupř. zasahuje-li daná vedlejší činnost nemístně do výkonu funkce daného soudce (v ČR přitom nelze takto zakázat výkon vedlejší činnosti, byť bude-li se jednat o nedovolenou vedlejší činnost, bude možné takovou vedlejší činnost postihnout jako kárný delikt). Dále platí v případě výkonu vedlejších činností v rámci veřejného sektoru s výhradou pedagogické či mimořádně kapacitně náročné činnosti, že takové musí být buď vykonávány bezplatně, nebo je třeba finanční protiplnění v části převyšující hranice uvedené v § 6 odst. 3 BNV[21] (u soudců se dle § 6 odst. 2 BNV jedná o částky ve výši cca 5 000 – 6 000 eur za kalendářní rok) odvést zaměstnavateli daného soudce (tj. státu), aby nedocházelo ke dvojímu odměňování (uvedené by v ČR postihlo kupř. aktivity v poradních orgánech jako je Legislativní rada vlády, nebo účasti zkoušejících u odborné justiční zkoušky).

Obdobně je povolovací režim zakotven u určitých vedlejších činností (kupř. i pedagogické činnosti s výjimkou *ad hoc* přednáškové činnosti) soudců švýcarského Spolkového soudu,[22] kteří rovněž musí státu odvést veškerý svůj příjem z vedlejších činností převyšující za rok 10 000 švýcarských franků (cca 265 000 Kč). U ostatních švýcarských spolkových soudů (srovnatelně k Německu se jedná o nejvyšší soudy ve Švýcarsku) je přitom obdobná míra regulace vedlejších činností. Ve švýcarském kantonu Freiburg musí být vedlejší činnosti soudců na hlavní pracovní poměr povoleny tamní justiční radou,[23] pouze s výhradou kupř. *ad hoc* přednáškové činnosti, popř. činností, za které soudce obdržel příjem nižší než 1.000 švýcarských franků za období kalendářního roku.[24] Naopak obdobná ČR je regulace vedlejších činností ve švýcarském kantonu Zug, kde jsou pouze v § 66 odst. 1 GOG[25] obecně uvedeny s funkcí soudce neslučitelné funkce, respektive nedovolené vedlejší činnosti, a není předvídán žádný povolovací režim. Při nástupu do funkce (ke kterému ovšem dochází periodicky, protože soudci jsou v kantonu Zug voleni na dobu šesti let)[26] ovšem musí soudci písemně oznámit všechny své vedlejší činnosti dle § 67a odst. 1 písm. a) GOG ve spojení s § 55a odst. 1 písm. a) VRG,[27] a to bez ohledu na výši příjmu z těchto činností – oznamovací režim tam tudíž je zakotven v podstatně širší míře než v ČR.

Z výše uvedeného proto vyplývá, že oznamovací povinnost, respektive výkon vedlejších činností soudců je v ČR výrazně liberální. Nejen, že soudci nepotřebují pro výkon vedlejší činnosti povolení, respektive postih je možný pouze u zákonem nedovolených činností (nelze tudíž zakázat činnost, která je z povahy dovolená, ale negativně ovlivňuje výkon soudce, který sice nemusí mít nedodělky a průtahy, ale např. kvůli tomu vyřídí méně případů, než kdyby žádnou vedlejší činnost neměl) a soudci mohou bez omezení pobírat finanční prostředky od jiných veřejných institucí (byť ze shora uvedeného je generální povinnost odevzdání výdělku zakotvena pouze u švýcarských spolkových soudců, zatím-

21 Bundesnebentätigkeitsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 1987 (BGBl. I S. 2376), die zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

22 Viz čl. 19 odst. 1 BGeR, Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006 (Stand am 13. Februar 2024).

23 Viz čl. 17 JG, Justizgesetz vom 31.05.2010 (Fassung in Kraft getreten am 01.01.2024).

24 Viz Nebenerwerbstätigkeit der Magistratspersonen. In: *Staat Freiburg* [online]. [cit. 2025-07-12]. Dostupné z: https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/justiz/nebenerwerbstaetigkeit-der-magistratspersonen.

25 Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Stand 3. Januar 2025).

26 Viz § 77 odst. 2 KV, Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (Stand 27. September 2024).

27 Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Stand 8. November 2024).

co u švýcarských kantonálních soudců zakotvena není, a v Německu je tato povinnost omezená), a oznamovací povinnost vzniká až v případě několikanásobně vyššího příjmu ve srovnání s hranicí 1.000 švýcarských franků, popř. s nulovou hranicí v Německu. Právní úprava v ČR se proto jeví na první pohled nelogická, respektive vůči výkonu vedlejších činností velice benevolentní. Ve srovnání se shora uvedenou německou a švýcarskou právní úpravou je česká právní úprava podobnější švýcarskému kantonu Zug, ve kterém jsou ovšem soudci pravidelně voleni lidem do své funkce – a paradoxně oproti kantonu Zug je i v ČR užší rozsah oznamovací povinnosti vedlejších činností. Systém v Německu, který je Česku blízký, je vůči vedlejším činnostem soudců výrazně restriktivnější, podobně je tomu v případě švýcarského kantonu Freiburg (zde se jedná o soudce jmenované bez časového omezení), ovšem přísnější režim je rovněž v případě soudců švýcarského Spolkového soudu, kteří jsou ale voleni na časově omezená období. Česká právní úprava se proto již z pouhé teoretické reflexe normativní úpravy nejeví funkční – praktickému fungování oznamovací povinnosti se věnuje následující část článku.

2. Oznamovací povinnost českých soudců v praxi

V zájmu zjištění, jak se oznamovací povinnost vedlejších činností projevila v praxi, byly 1. 7. 2025 osloveny všechny soudy pomocí žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádost se týkala počtu oznámení o vedlejší činnosti učiněných v letech 2022–2025, tj. vedlejších činností vykonávaných v letech 2021–2024, což pokrývá celou dobu účinnosti oznamovací povinnosti. Dalšími vyžádanými informacemi byla povaha vykonávané vedlejší činnosti a její rozsah. Všechny soudy poskytly vyžádané informace,[28] pouze některé soudy neposkytly informaci o rozsahu vykonávané činnosti.

[28] Viz sdělení Nejvyššího soudu ze dne 24. 7. 2025, sp. zn. Zin 107/2025; sdělení Nejvyššího soudu ze dne 7. 8. 2025, sp. zn. Zin 131/2025; sdělení Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 7. 2025, č. j. Tm 146/2025-3; sdělení VS v Olomouci ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. Si 120/2025; sdělení VS v Praze ze dne 28. 7. 2025, sp. zn. Si 297/2025; sdělení KS v Brně 3. 7. 2025, sp. zn. Si 662/2025; sdělení KS v Českých Budějovicích ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. Si 151/2025; sdělení KS v Hradci Králové ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. Si 622/2025; sdělení KS v Ostravě ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. Si 631/2025; sdělení KS v Plzni ze dne 16. 7. 2025, sp. zn. Si 194/2025; sdělení KS v Praze ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. Si 261/2025; sdělení KS v Ústí nad Labem ze dne 10. 7. 2025, sp. zn. Si 250/2025; sdělení MS v Praze ze dne 14. 7. 2025, č. j. Si 2590/2025-4; sdělení OS v Benešově ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 10 Si 81/2025; sdělení OS v Berouně ze dne 10. 7. 2025, sp. zn. 32 Si 141/2025; sdělení OS v Blansku ze dne 10. 7. 2025, sp. zn. Si 66/2025; sdělení MS v Brně ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 335/2025; sdělení OS Brno-venkov ze dne 15. 7. 2025, sp. zn. Si 144/2025; sdělení OS v Bruntále ze dne 14. 7. 2025, sp. zn. 29 Si 39/2025; sdělení OS v Břeclavi ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 52 Si 25/2025; sdělení OS v Českém Krumlově ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 12 Si 73/2025; sdělení OS v Českých Budějovicích ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. Si 125/2025; sdělení OS v České Lípě ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 30 Si 126/2025; sdělení OS v Děčíně z dne 4. 7. 2025, sp. zn. 50 Si 104/2025; sdělení OS v Domažlicích ze dne 10. 7. 2025, č. j. 15 Si 56/2025-4; sdělení OS ve Frýdku-Místku ze dne 17. 7. 2025m č, j, 0 Si 108/2025-3; sdělení OS v Havlíčkově Brodě ze dne 1. 7. 2025, sp. zn. 20 Si 94/2025; sdělení OS v Hodoníně ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. Si 77/2025; sdělení OS v Hradci Králové ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 35 Si 225/2025; sdělení OS v Chebu ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 51 Si 107/2025; sdělení OS v Chomutově ze dne 14. 7. 2025, č. j. 90 Si 100/2025-3; sdělení OS v Chrudimi ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 20 Si 91/2025; sdělení OS v Jablonci nad Nisou ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 33 Si 87/2025; sdělení OS v Jeseníku ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 71/2025; sdělení OS v Jičíně ze dne 1. 7. 2025, sp. zn. 50Si 441/2025; sdělení OS v Jihlavě ze dne 14. 7. 2025, č. j. 50 Si 73/2025-4; sdělení OS v Jindřichově Hradci ze dne 9. 7. 2025, č. j. 11 Si 124/2024-4; sdělení OS v Karlových Varech ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 45 Si 134/2025; sdělení OS v Karviné ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 201/2025; sdělení OS v Kladně ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 48 Si 242/2025; sdělení OS v Klatovech ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 24 Si 106/2025; sdělení OS v Kolíně ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 27 Si 105/2025; sdělení OS v Kroměříži ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 154/2025; sdělení OS v Kutné Hoře ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 26 Si 68/2025; sdělení OS v Liberci ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 56 Si 186/2025; sdělení OS v Litoměřicích ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 479/2025; sdělení OS v Lounech ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 60 Si 88/2025; sdělení OS v Mělníku ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 70 Si 98/2025; sdělení OS v Mladé Boleslavi ze dne

Převážná většina soudů sdělila, že žádný ze soudců nenahlásil za žádný rok po účinnosti novely výkon vedlejší činnosti, za sledované období oznámilo pouze 14 soudů, že u nich ve sledovaném období bylo podáno alespoň jedno oznámení.

Získané informace jsou v navazujících tabulkách zpracovány dle roku učinění oznámení, dále dle povahy vykonávané vedlejší činnosti, a konečně dle sděleného rozsahu vedlejší činnosti. Z důvodu předejití případné identifikaci osob, které nahlásily vedlejší činnosti, jsou informace uvedeny dle jednotlivých soudních článků – Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a oba vrchní soudy jsou z důvodu nízkého vzorku uvedeny ve společné kategorii. Je-li v kterékoliv tabulce uvedeno prázdné pole, nebyla v dané kategorii naměřena žádná hodnota (z důvodu přehlednosti se neuvádí nulová hodnota).

V následující tabulce je uveden počet učiněných oznámení. Celkově bylo za celé sledované období učiněno 39 oznámení o vedlejších činnostech (v řadě případů se jednalo opakovaná oznámení téhož soudce ve vícero letech). U toho je třeba zohlednit, že v každém roce je aktivních cca 2900–3000 soudců – průměrný počet oznámení na rok přitom činí necelých 10 oznámení.

Soudní článek	Rok učinění oznámení			
	2022	2023	2024	2025
OS	5	9	6	6
KS	1	2	1	1
NS/NSS/VS	2	2	3	1
Celkem	**8**	**13**	**10**	**8**

Zdroj: autor

11. 7. 2025, sp. zn. 100 Si 85/2025; sdělení OS v Mostě ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 110 Si 25/2025; sdělení OS v Náchodě ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 23 Si 55/2025; sdělení OS v Novém Jičíně ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 30 Si 97/2025; sdělení OS v Nymburce ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 25 Si 99/2025; sdělení OS v Olomouci ze dne 10. 7. 2025, č. j. 0 Si 205/2025-4; sdělení OS v Opavě ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 33 Si 115/2025; sdělení OS v Ostravě ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 395/2025; sdělení OS v Pardubicích ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 41 Si 245/2025; sdělení OS v Pelhřimově ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 23 Si 104/2025; sdělení OS v Písku ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 24 Si 53/2025; sdělení OS Plzeň-jih ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 18 Si 74/2025; e-mailové sdělení předsedkyně OS Plzeň-město ze dne 4. 7. 2025; sdělení OS Plzeň-sever ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 19 Si 39/2025; sdělení OS pro Prahu 1 ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 69 Si 488/2025; sdělení OS pro Prahu 2 ze dne 14. 7. 2025, sp. zn. 40 Si 297/2025; sdělení OS pro Prahu 3 ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 53 Si 173/2025; sdělení OS pro Prahu 4 ze dne 15. 7. 2025, sp. zn. 40 Si 278/2025; sdělení OS pro Prahu 5 ze dne 15. 7. 2025, č. j. 62 Si 690/2025-4; sdělení OS pro Prahu 6 ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 52 Si 214/2025; sdělení OS pro Prahu 7 ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. 11 Si 136/2025; sdělení OS pro Prahu 8 ze dne 16. 7. 2025, sp. zn. 48 Si 243/2025; sdělení OS pro Prahu 9 ze dne 10. 7. 2025, sp. zn. 39 Si 208/2025; sdělení OS pro Prahu 10 ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 39 Si 212/2025; sdělení OS Praha-východ ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. 43 Si 100/2025; sdělení OS Praha-západ ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 32 Si 136/2025; sdělení OS v Prachaticích ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 11 Si 45/2025; sdělení OS v Prostějově ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 65/2025; sdělení OS v Přerově ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 37 Si 174/2025; sdělení OS v Příbrami ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 17 Si 135/2025; sdělení OS v Rakovníku ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 3 Si 73/2025; sdělení OS v Rokycanech ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 21 Si 82/2025; sdělení OS v Rychnově nad Kněžnou ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 0 SI 115/2025; sdělení OS v Semilech ze dne 7. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 89/2025; sdělení OS ve Strakonicích ze dne 3. 7. 2025, sp. zn. 16 Si 53/2025; sdělení OS v Sokolově ze dne 1. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 191/2025; sdělení OS ve Svitavách ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 20 Si 147/2025; sdělení OS v Šumperku ze dne 10. 7. 2025, sp. zn. 27 Si 254/2025; sdělení OS v Táboře ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 8 Si 89/2025; e-mailové sdělení ředitelky správy OS v Tachově ze dne 23. 7. 2025, sp. zn. 25 Si 72/2025; sdělení OS v Teplicích ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 40 Si 121/2025; sdělení OS v Trutnově ze dne 8. 7. 2025, sp. zn. 35 Si 190/2025; sdělení OS v Třebíči ze dne 10. 7. 2025, č. j. 16 Si 137/2025-3; sdělení OS v Uherském Hradišti ze dne 2. 7. 2025, sp. zn. 40 Si 130/2025; sdělení OS v Ústí nad Labem ze dne 1. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 122/2025; sdělení OS v Ústí nad Orlicí ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 51 Si 158/2025; sdělení OS ve Vsetíně ze dne 4. 7. 2025, sp. zn. 25 Si 77/2025; sdělení OS ve Vyškově ze dne 9. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 71/2025; sdělení OS ve Zlíně ze dne 16. 7. 2025, sp. zn. 0 Si 239/2025; e-mailové sdělení ředitelky správy soudu OS ve Znojmě ze dne 1. 7. 2025; sdělení OS ve Žďáru nad Sázavou ze dne 11. 7. 2025, sp. zn. 20 Si 77/2025.

V další tabulce je shrnuta povaha činnosti dle podaných oznámení. Oznámení v tomto případě již nejsou rozlišena na roky – bylo-li ve vícero letech podáno oznámení totožným soudcem, je každé oznámení evidováno jako samostatná vedlejší činnost. Pokud soudce oznámil větší množství činností v rámci jednoho oznámení, jsou tyto činnosti uvedeny samostatně (tj. počet vykonávaných vedlejších činností nekoresponduje s počtem oznámení). Pokud totiž soudce vykázal v oznámení o vedlejší činnosti vícero typů aktivit, bylo by zavádějící uvedené aktivity shrnout pouze jako jednu aktivitu.

Soudní článek	Typ vedlejší činnosti					
	Vědecká a pedagogická činnost pro veřejnou vysokou školu	Pedagogická činnost pro soukromou vysokou školu	Pedagogická činnost pro vzdělávací zařízení neškolského typu	Poradenská a expertní činnost (LRV, jiné úřady)	Publicistická činnost	Umělecká činnost
OS	13	1	5	2	3	8
KS	5				1	
NS/NSS/VS	1		6	1	7	

Zdroj: autor

Závěrečná tabulka shrnuje rozsah výkonu vedlejší činnosti. Rozsah je uveden vždy unikátně pro každé učiněné oznámení (tj. celkový počet zde uvedených hodnot odpovídá počtu učiněných oznámení) – shrnuje, jak velký objem vedlejší činnosti daný soudce v rámci daného roku vykonal v relaci ke standardní pracovní době 40 hodin týdně.

Soudní článek	Rozsah vedlejší činnosti			
	Úvazek <0,2	Úvazek 0,3-0,6	Úvazek 0,8-1	Nesděleno či neznámo
OS	3	1		22
KS	1	2	2	
NS/NSS/VS	2	5		1

Zdroj: autor

Ze shora uvedeného vyplývá, že aktuální úprava oznamovací povinnosti vedlejších činností je značně neefektivní. V první řadě byl počet učiněných oznámení v relaci k celkovému počtu soudců zcela zanedbatelný. Byť je bezesporu pravda, že řada soudců žádné vedlejší činnosti nevykonává, anekdoticky, respektive z rozhovoru s některými soudci či soudními zaměstnanci vyplynulo, že nejsou ojedinělé případy výkonu vedlejší činnosti, u které ovšem nedochází k překonání rozhodné 20% hranice příjmu, tudíž tato činnost není oznamována. Výzkum míry této neoznámené vedlejší činnosti – která není evidována – přesahuje rámec tohoto článku, jedná se ovšem bezpochyby o zajímavé téma, které by si samostatný výzkum zasloužilo.

K samotným datům je třeba uvést, že netvoří statisticky významný vzorek, tudíž jakékoliv závěry musí být brány s mírnou rezervou. I tak ale ze sdělených informací vyplývají některé závěry, které bude možné v rámci budoucího výzkumu blíže rozebrat. Lze proto na základě sděleného uzavřít, že především u okresních soudů není k oznamovací povinnosti přistupováno příliš vážně, když většina okresních soudů buďto informaci o rozsahu sdělené činnosti neuvedla, nebo některé okresní soudy dokonce přímo sdělily, že touto

informací nedisponují, byť se jedná o obligatorní náležitost oznámení dle § 85a odst. 1 zákona o soudech a soudcích. Přestože v tomto důsledku nejsou sdělená data k okresním soudům zcela vypovídající, ze sdělených informací je patrný trend, že širší rozsah výkonu vedlejší činnosti je doménou spíše krajských a vyšších soudů než právě okresních soudů. Zda toto vyplývá z pracovní zátěže na okresních soudech, nebo z toho, že v lokalitách, kde okresní soudy mnohdy sídlí, nemusí být tolik příležitostí pro výkon vedlejších činností, přesahuje rozsah tohoto článku, jedná se ovšem taktéž o zajímavou otázku. Je ale také možné, že jsou data za vyšší soudy v důsledku 20% hranice příjmu pouze podreprezentovány. V této souvislosti je nutné uvést, že se zcela nevyplnil úvodní předpoklad o spíše iluzorní možnosti vzniku oznamovací povinnosti u soudů vyšších stupňů, jelikož i mezi těmito soudy byla evidována oznámení o vedlejších činnostech.

Z některých sdělených informací též vyplynulo, že soudci oznámili lektorskou činnost pro Justiční akademii či Advokátní komoru jako vedlejší činnost. Taková činnost by ovšem v návaznosti na § 83 zákona o soudech a soudcích neměla být oznamována, protože se taková činnost dle odst. 4 uvedeného ustanovení považuje za výkon soudcovské funkce. Jelikož se dle § 85a zákona o soudech a soudcích oznamují pouze za úplatu vykonávané vedlejší činnosti, je nezákonné, jsou-li tyto činnosti vykonávány za separátně smluvenou úplatu. Zde ovšem naráží zákon na úskalí praxe, jelikož rozvrhy práce jednotlivých soudů zpravidla nezohledňují tento výkon činnosti, tudíž je pravda, že soudce musí mimo lektorování na Justiční akademii zpracovat svůj plný soudní nápad, tj. tuto činnost musí prakticky vykonávat ve svém volném čase. Každopádně je dán prostor pro úpravu stávajících postupů při tvorbě rozvrhů práce, aby praxe nevybízela k postupu rozpornému se zákonem. Z dodaných informací o oznámeních každopádně vyplývá, že mezi vykonávanými vedlejšími činnostmi jsou dominantní lektorské, akademické a publicistické vedlejší činnosti.[29]

Ze sděleného rovněž vyplynulo, že někteří soudci vykonávali činnost v Legislativní radě vlády či poradní činnost pro jiné státní úřady. Tato vedlejší činnost je formálně v rozporu se závěry nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 7/02, který tento typ činnosti explicitně označuje za rozporný s principem dělby moci. Byť lze v dnešní době pochybovat, zda jsou přísně formulované závěry uvedeného více než 20 let starého nálezu nadále aplikovatelné, je nutné přiznat, že se nejedná o jednoznačně vyřešenou právní otázku.[30] Jelikož ať už účast soudců v Legislativní radě vlády, či poradní činnost pro jiné úřady, může být obecně přínosná, dávalo by smysl tuto otázku blíže upravit v zákoně, aby bylo možné konečně uzavřít, do jaké míry by tato činnost měla být umožněna. V kontextu švýcarské a německé právní úpravy se ovšem taktéž nabízí, že tato činnost by (i vzhle-

29 U publicistické vedlejší činnosti je třeba poukázat, že plyne-li soudci příjem z autorských honorářů za v minulosti vydané publikace, pak se nejedná o aktivní činnost, která jakkoliv vytěžuje pracovní kapacity konkrétního soudce v okamžik oznámení vedlejší činnosti. Bez dalšího rozvedení, v čem daná publicistická činnost spočívala, proto nelze uzavřít, zda se jedná o aktivní vedlejší činnost (nejeví se ovšem pravděpodobným, že by bylo možné překročit rozhodnou příjmovou hranici čistě z příjmu z autorských honorářů).

30 Téma působení soudců v Legislativní radě vlády je místy předmětem diskuse v médiích, kupř. viz PASEKOVÁ, Eva. Šalomoun chce soudce v Legislativní radě vlády. Zákony už podle něj v minulosti psali. In: *Česká justice* [online]. 26. 11. 2021 [cit. 2025-08-11]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2021/11/salomoun-chce-soudce-v-legislativni-rade-vlady-zakony-uz-podle-nej-v-minulosti-psali/; nebo PASEKOVÁ, Eva. Soudce NSS Petr Průcha má posílit Legislativní radu vlády. In: *Česká justice* [online]. 4. 12. 2019 [cit. 2025-08-11]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/2019/12/soudce-nss-petr-prucha-ma-posilit-legislativni-radu-vlady/.

dem k výši soudcovského platu) nejspíš nemusela být vykonávána za úplatu, nýbrž by se mohlo jednat o součást výkonu funkce soudce (za předpokladu adekvátního zohlednění v soudním nápadu).

Souhrnně lze uvést, že v důvodové zprávě deklarovaný cíl lepší informovanosti soudních funkcionářů o výkonu vedlejších činností soudců působících na jimi řízených soudech není naplňován, respektive oznamovací povinnost dle aktuální podoby § 85a zákona o soudech a soudcích není s to tento cíl naplnit. Primárním cizorodým prvkem je velice „velkoryse" pojatá příjmová hranice pro vznik oznamovací povinnosti, která nezanedbatelný rozsah vedlejších činností zcela vylučuje z oznamovací povinnosti. Českým zákonodárcem zvolené řešení je přitom z komparativního pohledu víceméně ojedinělé, jsou-li ve srovnávaných západních zemích stanoveny analogické hranice, pak se jedná o finanční ekvivalent stovek či nižších tisíců eur. V ČR přitom i nejnižší hranice u okresního soudu převyšuje ekvivalent 10 000 eur. Jednoduchým řešením by proto bylo buď stanovit níže položenou fixní hranici příjmu, nad kterou vzniká oznamovací povinnost, nebo navázat rozhodnou příjmovou hranici na platovou základnu soudců dle § 3 odst. 3 zákona o platu. Oba tyto přístupy by zároveň odstranily rozdílné zacházení se soudci nižších soudních stupňů, respektive se soudci s kratší započitatelnou praxí, kteří v důsledku nižšího platu mají i níže položenou příjmovou hranici pro vznik oznamovací povinnosti. Rovněž se česká oznamovací povinnost vymyká analogické povinnosti v Německu či Švýcarsku tím, že oznámenou vedlejší činnost nelze nijak zakázat, např. pokud její výkon nevhodně zasahuje do pracovních kapacit daného soudce pro výkon soudcovské funkce. Uvedené změny by přitom nevyžadovaly výraznější zásah do zákona o soudech a soudcích. V první části článku předpokládaná nelogičnost a nekoncepčnost právní úpravy oznamovací povinnosti je tudíž praxí potvrzena.

Závěr

Shora uvedený článek zanalyzoval oznamovací povinnost vedlejších činností soudců dle § 85a zákona o soudech a soudcích. Po reflexi relevantní právní úpravy, i praktické stránky věci, lze přitom pouze uzavřít, že uvedená oznamovací povinnost v současnosti není vhodně konstruovaným ani efektivně využívaným institutem. Důvody této neefektivity tkví především ve vadné konstrukci oznamovací povinnosti, která je navázána na roční příjem individuálního soudce, v důsledku čehož vznikají rozdílné hranice vzniku oznamovací povinnosti.

Právní úprava tudíž neplní účel, který byl českým zákonodárcem deklarován, tj. zajistit lepší informovanost předsedů soudů o vedlejších činnostech, a tedy i pracovních kapacitách soudců na jimi řízených soudech. Primárním problémem se jeví, že zavedení oznamovací povinnosti nepředcházela zevrubná analýza výkonu vedlejších činností českých soudců, tudíž nebylo známo, zda existoval problém, který bylo třeba normativně řešit.

Právní úprava zároveň jen formálně a nedostatečně naplňuje doporučení GRECO. Vycházelo-li GRECO z toho, že je v ČR nedostatečná transparentnost vedlejších činností i dohled nad dodržováním jejich omezení, pak se stav po přijetí zákona č. 218/2021 Sb. změnil jen marginálně. Lze proto mít oprávněné pochybnosti, zda účelem zákonodárce bylo jakkoli reálně implementovat vznesená doporučení GRECO v této oblasti, protože zákon nezavedl žádný povolovací režim vedlejších činností ani účinný způsob jejich hlášení. Nabízí se proto interpretace, zda skutečným cílem novely nebylo „aby se vlk nažral

a koza zůstala celá“, tj. aby se ve skutečnosti na stávajícím systému úpravy vedlejších činností soudců nic nezměnilo, ale GRECO bylo přesto vyhověno.[31]

Na shora uvedeném základě lze tudíž uzavřít, že zákon o soudech a soudcích vyžaduje změnu přístupu k oznamovací povinnosti – v návaznosti na dřívější odbornou diskusi by ale pravděpodobně byla vhodná koncepční úprava vedlejších činností soudců jako celku.

31 Tento přístup není přitom v ČR ojedinělý, obdobné lze říci také o k roku 2026 nově zaváděnému systému povinného vzdělávání soudců. Byť vyvstala veřejná diskuse ke vzdělávání soudců v návaznosti na vydávání podmíněných trestů i v případech sexuálního násilí, jejímž prvotním východiskem bylo zavedení přísnějšího režimu povinného vzdělávání soudců (kupř. viz GAVRINĚV, Vojtěch. Ministerstvo chce kvůli sexuálnímu násilí povinné vzdělávání soudců. In: *seznam zpravy.cz* [online]. 23. 1. 2024 [cit. 2025-11-02]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-ministerstvo-chce-kvuli-sexualnimu-nasili-povinne-vzdelavani-soudcu-244275), novelizace se nakonec omezila na pouhou formální povinnost předložit předsedovi soudu každé tři roky vzdělávací plán dle § 82a zákona o soudech a soudcích ve znění zákona č. 269/2025 Sb., což není doplněno žádnými efektivními dozorčími prostředky. Systém vzdělávání soudců není předmětem tohoto článku, lze ovšem mít pochybnosti o tom, zda se též nejedná toliko o změnu na oko.

380—395

Právny názor ako nadústavný zdroj ochrany individuálnej nezávislosti sudcov

Romana Koneracká*

Abstrakt: Problematika právneho názoru je sama osebe v praxi sprevádzaná názorovou roztrieštenosťou, čo sa prirodzene premieta aj do rozhodovacej činnosti jednotlivých disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Kým niektoré disciplinárne senáty pristupujú k hodnoteniu právneho názoru ako k doméne súdnej moci s náležitou opatrnosťou, ďalšie naopak vyhodnocujú prípustnosť variability právneho názoru so značnou dávkou „prísnosti". Príspevok sa z toho dôvodu zaoberá rozsahom voľnej úvahy disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v situáciách, keď návrh na začatie disciplinárneho konania voči sudcom všeobecných súdov priamo odkazuje na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorým bolo konštatované porušenie základných práv a slobôd sťažovateľov v dôsledku arbitrárneho rozhodnutia disciplinárne obvinených sudcov, voči ktorým sa disciplinárne konanie vedie. Náležitá pozornosť sa venuje otázke, do akej miery a akým spôsobom majú byť závery Ústavného súdu Slovenskej republiky reflektované v rozhodovacej praxi disciplinárnych senátov, ak sú jednak súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe a ak tvoria súčasť nálezu, ktorý slúžil ako podklad pre iniciované disciplinárne konanie.

Kľúčové slová: súdna moc, právny názor, disciplinárna zodpovednosť sudcov, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, Ústavný súd Slovenskej republiky

Úvod

Závažnosť jednotlivých prípadov vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov sa nepochybne líši. Niektoré disciplinárne návrhy môžu byť vnímané ako viac opodstatnené, niektoré menej. Žiaden však nie je bez významu a každý je potrebné pre budúcnosť vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti sudcov náležite reflektovať.

Z toho dôvodu bude tvoriť predmet príspevku konkrétne jedno rozhodnutie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021, ktoré má potenciál v určitom zmysle autoritatívne „zakonzervovať" postavenie disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu voči Ústavnému súdu.

Problematika vzájomného napätia medzi rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu a rozhodovacou činnosťou disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu prirodzene vyplýva z ich špecifického postavenia v rámci súdnej moci. Na jednej strane existuje ustálená rozhodovacia prax najvyšších súdnych autorít a na druhej strane rozhodnutia Ústavného súdu v senátnom zložení v konaní podľa čl. 127 Ústavy (a pri vnútornom rozpore rozhodnutí viacerých senátov Ústavného súdu dokonca aj plenárne zjednocovacie rozhodnutia).

* Mgr. Romana Koneracká, interná doktorandka, Katedra ústavného práva, Univerzita Komenského v Bratislave. E-mail: romana.koneracka@flaw.uniba.sk. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-9918-7269. Príspevok bol vypracovaný za právneho stavu platného k 31. 12. 2025.

Primárnym účelom príspevku je na základe kritickej analýzy daného rozhodnutia disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu zodpovedať nasledujúce otázky:

1. Do akej miery je disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu viazaný nálezom Ústavného súdu, ak návrhu na disciplinárne konanie predchádza Ústavným súdom vyslovené porušenie základných práv a slobôd sťažovateľov zapríčinené rozhodnutím všeobecného súdu, ktoré obsahovalo právny názor vykazujúci známky svojvôle?
2. V prípade, že disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu nie je *de iure* viazaný takýmto nálezom Ústavného súdu, potom si môže v rámci disciplinárneho konania odklonom modifikovať kritériá posudzovania svojvôle spôsobom, ktorý sa odchyľuje od ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu. Ak by však takáto modifikácia bola neprípustná, aké inštitucionálne mechanizmy sú k dispozícii na riešenie situácie, keď sú v rozhodnutí vydanom samotným disciplinárnym senátom Najvyššieho správneho súdu identifikovateľné prvky svojvôle pri odklone od *de facto* záväzného rozhodnutia Ústavného súdu, ktoré by mali rešpektovať všetky štátne orgány?

Vyššie načrtnutá problematika ostáva doteraz nielen slovenskou ale aj zahraničnou právnou vedou opomínaná a zriedkavo systematicky skúmaná. Cieľom tohto príspevku je preto poukázať na aktuálnosť a význam danej problematiky vytvorením základu pre jej hlbší rozbor.

Po predostretí relevantných skutkových východísk daného prípadu 1) sa následne príspevok obsahovo dotkne roviny argumentácie disciplinárne obvinených sudkýň v zmysle vymedzenia povahy a účelu disciplinárneho konania, a to vo vzťahu k posudzovaniu sudcom vysloveného právneho názoru 2); právomoci Ústavného súdu posudzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní 3); záväznosti rozhodnutí Ústavného súdu a ich vplyvu na disciplinárne konanie 4); polemike o dostupnosti a efektivite mechanizmov nápravy v prípade arbitrárneho rozhodnutia disciplinárneho senátu 5). Vo výslednej syntéze sa príspevok zameriava na vyhodnotenie miery voľnej úvahy disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu.

1. Relevantné skutkové východiská

Návrhom ministerky spravodlivosti došlo k iniciovaniu disciplinárneho konania za závažné disciplinárne previnenie[1] voči dvom sudkyniam krajského súdu. Disciplinárneho previnenia sa mali dopustiť tým, že ako členky senátu rozhodli o odvolaní žalobcu proti uzneseniu, ktorým okresný súd vo výroku I. konanie zastavil a vo výroku II. návrh žalovanej v 2. rade na prerušenie konania zamietol uznesením. Napadnuté uznesenie okresného súdu sudkyne zrušili a vec mu vrátili na ďalšie konanie a rozhodnutie. Sudkyne to *„považovali za jasný návrh na pokračovanie v konaní, pričom súd prvého stupňa sa mal týmto návrhom zaoberať“*.[2] Senát odvolacieho súdu, ktorého členkami boli disciplinárne obvinené sudkyne, jednoznačne dospel k záveru, že pokiaľ by si žalovaná v 2. rade želala konanie zastaviť, nevykonávala by žiadny procesný úkon, nakoľko musela mať vedomosť,

1 Ust. § 116 ods. 2 písm. e) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich.

2 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021 zo dňa 7. novembra 2022, b. 24.

že práve jej nečinnosť v konaní by uplynutím doby šiestich mesiacov spôsobila zastavenie konania.[3]

Po uplynutí šiestich mesiacov od prerušenia konania právny poriadok stanovuje, že ak v tejto lehote nebol podaný návrh na pokračovanie v konaní, má konanie predvídateľný následok v podobe jeho zastavenia, pričom túto skutočnosť reflektuje aj § 163 ods. 2 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilného sporového poriadku (ďalej ako „c. s. p.").

Žalovaná v 2. rade vzhľadom na skutkový a právny stav, ako aj aplikovateľné právne normy mohla v určitom okamihu, konkrétne po uplynutí šiestich mesiacov od právoplatného prerušenia konania, legitímne očakávať, že v zmysle príslušnej procesnej normy nie je možné dospieť k inému záveru, než je zastavenie napadnutého konania, keďže žiadna zo sporových strán počas prerušenia konania neurobila úkon smerujúci k jeho pokračovaniu prostredníctvom návrhu na pokračovanie v konaní. Samotná žalovaná v 2. rade naopak požiadala okresný súd o prerušenie už prerušeného konania. Jasne označený a z hľadiska svojho obsahu a účelu jednoznačne interpretovateľný úkon žalovanej v 2. rade v podobe návrhu na prerušenie konania disciplinárne obvinené sudkyne považovali za návrh na pokračovanie v konaní. Uvedené procesné uznesenie, ktoré vydali disciplinárne obvinené sudkyne navyše popiera aj judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky kde napr. v rozhodnutí sp. zn. 3 Cdo 128/2010 konštatoval, že: *„pri posudzovaní procesného úkonu účastníka konania podľa jeho obsahu nemôže súd určitému úkonu dávať iný význam, než ktorý zodpovedá obsahu úkonu […] Ak nastane situácia, pri ktorej je potrebné skúmať otázku, či existuje rozpor medzi prejavom účastníka urobeným v úkone a jeho vôľou, je potrebné akcentovať objektívne hľadisko […]"*.[4]

Žalovaná v 2. rade v zmysle čl. 127 Ústavy využila svoje ústavné právo a podala ústavnú sťažnosť, v ktorej namietala porušenie jej základných práv (ďalej ako „ZPaS"), konkrétne práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 Ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „EDĽP"). Ústavný súd ústavnú sťažnosť vyhodnotil a následne vo svojom náleze sp. zn. II. ÚS 262/2019-57 zo dňa 28. apríla 2020 (ďalej ako „nález Ústavného súdu" alebo „nález") vyslovil, že k porušeniu základných práv žalovanej v 2. rade došlo. Porušenie práv Ústavný súd videl po oboznámení sa *„so stručným až lakonickým odôvodnením napadnutého uznesenia krajského súdu […]"*. Ďalej uviedol, že *„prijatím napadnutého uznesenia zo strany krajského súdu ide jednak o popretie základného práva na súdnu ochranu, práva na spravodlivé súdne konanie, popretie legitímnych očakávaní sporovej strany ako komponentu základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie, ale nad rámec toho ide o výklad práva natoľko svojvoľný, že v ňom možno badať prvky zneužitia moci"*. Okrem iného Ústavný súd poznamenal, že sa *„ako súdny orgán ochrany ústavnosti už pomerne signifikantnú dobu nestretol s takým neúctivým prístupom všeobecného súdu k procesným právam sporovej strany a s takým markantným popretím účelu aplikovateľnej právnej normy a poslania súdnictva ako takého zo strany všeobecného súdu"*.[5]

Disciplinárne obvinená I. svoje oslobodenie spod disciplinárneho návrhu argumentovala tým, že je jej vyčítaný právny názor, ktorý je výsledkom právneho posúdenia odvolacieho senátu krajského súdu, čo zakladá rozpor s čl. 148 Ústavy. Podľa tohto ustanovenia

3 Ibidem, b. 18.

4 Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Cdo/128/2010 zo dňa 28. októbra 2010, s. 3.

5 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 262/2019-57 zo dňa 28. apríla 2020, b. 14.10.

nemôže byť stíhaná za svoju rozhodovaciu činnosť a právny názor. Ďalej namietala odklon od rozhodovacej praxe a ojedinelosť prípadu s poukazom na rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu, pričom následne k nálezu Ústavného súdu uviedla, že z jej strany išlo len o procesné uznesenie predstavujúce vrátenie veci na súd prvej inštancie. Zároveň poukazovala na to, že prijatím ústavnej sťažnosti sa Ústavný súd odchýlil od svojej predchádzajúcej rozhodovacej činnosti a má za to, že ako členky senátu, sudkyne rozhodli zákonne v súlade s českou judikatúrou.

Disciplinárne obvinená II. prostredníctvom obhajcu svoje oslobodenie obhajovala tvrdením, že disciplinárny návrh je šikanózny v zmysle čl. 148 Ústavy. Nález Ústavného súdu hodnotí ako politickú vec a poukazovala na to, že Ústavný súd podľa jej názoru nemal v danej veci právomoc rozhodnúť.

Disciplinárny senát Najvyššieho správneho súdu (ďalej len „disciplinárny senát" alebo „disciplinárny senát 32D"), na základe dokazovania, dospel k opačnému názoru ako Ústavný súd. Disciplinárne obvinené sudkyne oslobodil spod návrhu ministerky spravodlivosti. Mal za preukázané, že skutok, ktorého sa disciplinárne obvinené sudkyne dopustili nevykazoval žiadne známky svojvôle: *„disciplinárny senát rešpektuje rozhodnutie Ústavného súdu SR, avšak si na účely disciplinárnej zodpovednosti, sám vymedzil kritéria, na základe ktorých vyhodnocoval, či sporné uznesenie, je rozhodnutím svojvoľným, odporujúcim zákonu, ktoré v spojení s ďalším znakom skutkovej podstaty v podobe spôsobenia značnej škody alebo obzvlášť závažného následku zakladá disciplinárnu zodpovednosť disciplinárne obvinených sudkýň"*,[6] a napokon, v súlade so svojimi novo nastavenými kritériami uzavrel, že nejde o svojvoľné rozhodnutie disciplinárne obvinených sudkýň.[7]

Závery disciplinárneho senátu 32D sú zaujímavé z viacerých hľadísk. Poskytujú priestor na polemiku nielen o postavení jednotlivých aktérov súdnej moci ale aj o existujúcom napätí pri ingerencii do vzájomnej rozhodovacej činnosti.

2. (S)právny názor alebo administratívne bezprávie?

Ústava vo viacerých článkoch explicitne zakotvuje princíp inštitucionálnej nezávislosti súdov a od toho odvodenej individuálnej nezávislosti sudcu. Medzi ne sa nepochybne radí aj čl. 148 ods. 4 Ústavy.[8] Zároveň obmedzenie sudcovskej kreatívnej interpretácie práva ako vyjadrenie princípov právneho štátu a demokracie, ústavodarca zakotvil v čl. 144 ods. 1.[9] Na jednej strane, súdne rozhodnutie musí byť v nevyhnutnej miere založené na písanom práve, aby sa vylúčila prítomnosť svojvôle, respektíve aby bolo možné ju identifikovať. Ak je záležitosť upravená zákonom a aplikácia príslušnej normy je dostatočne jednoduchá (*soft cases*), existuje dôvod legitímne očakávať, že by sa takáto záležitosť mala riešiť v medziach zákonnej úpravy. Na druhej strane, v procese subsumpcie môže nastať situácia kedy skutkový stav nemožno jednoznačne podradiť pod žiadnu z existujúcich právnych noriem (*hard cases*). Najmä v tomto prípade nadobúda osobitný význam právny

6 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 89.

7 Ibidem, b. 103.

8 *„Za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať, a to ani po zániku ich funkcie, okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá."*

9 *„Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom."*

názor sudcu, keďže mu je daná právomoc normu vyložiť tak, ako keby bol sám zákonodarcom. Sudcovská diskrécia je *pro tanto* prípustná. V danom kontexte sa súdne rozhodovanie neobmedzuje len na mechanickú aplikáciu práva, ale zasahuje do roviny nachádzania práva, respektíve spravodlivosti v rovine *e ratione legis*.[10] Pri posudzovaní disciplinárneho previnenia tak zohrávajú významnú úlohu aj vonkajšie faktory, napr. aj vyššie načrtnutá neurčitosť právnych noriem. Na otázku členky senátu, či svedkyňa s ohľadom na interpretáciu ustanovenia § 163 ods. 2 c. s. p. považuje predmetnú vec, o ktorej sa rozhodovalo formou uznesenia, za právne jednoduchú alebo právne zložitú, potvrdila, že ju vníma ako vec právne jednoduchú.[11]

Pri svojej obhajobe sa disciplinárne obvinené sudkyne aj napriek skutočnosti, že vydali „len"[12] procesné uznesenie, zhodne opierali o čl. 148 ods. 4 Ústavy v znení: *„za právny názor vyjadrený pri rozhodovaní nemožno sudcu ani prísediaceho sudcu z radov občanov stíhať."* Uvedené znenie čl. 148 ods. 4 Ústavy bolo účinné v čase, keď o vydaní procesného uznesenia disciplinárne obvinené sudkyne rozhodli. Ak by tomu bolo tak aj v priebehu disciplinárneho konania, mohol by sa disciplinárny návrh na prvý pohľad javiť ako šikanózny. Na tomto mieste je ale potrebné akcentovať, že čl. 148 ods. 4 Ústavy bol ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. novelizovaný o dôležitý dôvetok: *„okrem prípadov, ak by tým bol spáchaný trestný čin; disciplinárna zodpovednosť sudcu tým nie je dotknutá."* Nie je na škodu poznamenať, že novelizovaná úprava čl. 148 ods. 4 Ústavy sa neskôr stala predmetom konania o súlade právnych predpisov. V rámci tohto konania Ústavný súd v uznesení sp. zn. PL. ÚS 12/2022 síce konštatoval (s odkazom na svoju skoršiu judikatúru), že súdna ani sudcovská nezávislosť nie sú absolútne, no zároveň vyjadril výhrady voči neoptimálne naformulovanému zneniu čl. 148 ods. 4 Ústavy, a to výlučne vo vzťahu k možnosti trestne stíhať sudcov všeobecných súdov za ich právny názor.[13]

---

10 *„Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca musí sa od neho odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky). V takýchto prípadoch sa musí zároveň vyvarovať svojvôle a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybností, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom."* Bližšie pozri napr. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/2007 zo dňa 11. októbra 2007 a ďalšie: III. ÚS 341/2007; IV. ÚS 322/2020; II. ÚS 263/2022; I. ÚS 213/2023; II. ÚS 227/2023; II. ÚS 303/2023 atď.

11 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 51.

12 Disciplinárne obvinené sudkyne argumentovali tým, že vydali len procesné uznesenie (vrátenie veci na súd prvej inštancie, ktorý sa týmto návrhom mal zaoberať). Súd prvej inštancie je podľa § 391 ods. 2 c. s. p. právnym názorom súdu vyššej inštancie viazaný. Disciplinárne obvinené sudkyne nevylučovali, že procesné uznesenie právny názor obsahovalo. Dokonca sa na to odvolávali. Snaha o prenos zodpovednosti na súd nižšieho stupňa, ktorý vo veci konal, nemôže obstáť pred meradlom zdravého rozumu, nakoľko procesné uznesenie predstavuje príkaz smerovaný súdu nižšieho stupňa, ktorým je súd nižšieho stupňa viazaný. Nerešpektovanie právneho názoru odvolacieho súdu by za istých okolností mohlo mať obdobne za následok vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti sudcu prvej inštancie.

13 *„Za okolností, keď v druhej polovici minulého desaťročia naďalej významne narastala nedôvera verejnosti voči orgánom súdnej moci a široko koncipovaná ústavná úprava imunity sudcov všeobecných súdov začala byť významnou časťou spoločnosti vnímaná nie ako nevyhnutná inštitucionálna záruka nezávislosti justície, ale skôr ako zneužívané privilégium jednotlivých sudcov, sa javil minimálne na prvý pohľad opodstatnený reštrikčný zásah do platnej ústavnej úpravy materiálnej imunity všeobecných sudcov o to viac, že justičná novela ústavy bola prijímaná v období, keď došlo k obvineniam viacerých sudcov."* Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 12/2022 zo dňa 12. októbra 2022, b. 78.

Dôležité je to najmä s ohľadom na fakt, že posudzovanie právneho názoru v disciplinárnom konaní sa neraz vykladá nadnesene v konotácii „stíhania za právny názor", ako by to bolo v prípade spáchania trestného činu ohýbania práva. Vtedy by bolo na mieste uvažovať o hraničnom zásahu výkonnej moci do ústavou garantovanej nezávislosti súdnictva, ako to predsa len vyplýva aj z uznesenia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/2022. Ak ale trestnoprávna zodpovednosť automaticky nevylučuje súbežné vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti,[14] potom môžeme s určitosťou tvrdiť, že disciplinárne konanie sa, čo do svojej povahy a účelu, zásadne líši od trestnoprávneho. V opačnom prípade by išlo o porušenie zásady *ne bis in idem*.[15] Napriek skutočnosti, že sa na disciplinárne konanie subsidiárne vzťahuje prvá časť Trestného zákona (ďalej ako „TZ") a čiastočne Trestný poriadok, z hľadiska čl. 6 EDĽP toto konanie spadá pod *civil limb* alebo civilnú vetvu. To implikuje, že svojou intenzitou predstavuje menej „invazívny" zásah do sudcovskej integrity. Disciplinárne konanie teda plní primárne úlohu ochrany sudcovského stavu (smerom dovnútra) s ambíciou nastoliť, respektíve posilňovať dôveru verejnosti v súdnu moc (smerom navonok).[16] Uvedené je vyjadrené aj vo všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 432/2021 Z. z.: *„pravidlá profesionálneho správania však treba vnímať ako formu prevencie pred samotným porušením pravidiel či zákona, zatiaľ čo disciplinárne konanie a uloženie disciplinárnych opatrení je forma sankcie zo strany štátu za porušenie zákona pri výkone verejnej moci. Etika spolu s profesionálnym správaním tvorí samotný základ disciplinárneho konania."*[17] Napriek tomu, že etika a profesionálne správanie tvoria základ disciplinárneho konania, Etický kódex sudcov nie je sám osebe právne záväzný. Princípy v ňom premietnuté predstavujú súbor noriem na reguláciu správania sudcu, ale aj návod alebo štandard pre správanie sa sudcu.[18]

Pri takto nastavenom znení právnej úpravy, sa črtajú dve línie: konanie, ktoré je neetické, a konanie, ktoré je priamo nezákonné, respektíve neústavné. Nezákonné konanie je v zásade neetické, no nie každé neetické konanie musí dosiahnuť intenzitu porušenia zákona pri výkone verejnej moci a automaticky zakladať disciplinárnu zodpovednosť. Uvedená kategorizácia je obzvlášť dôležitá pri vyhodnocovaní udržateľnosti právneho názoru v rozhodovacej činnosti sudcu. Predsa len sa dá súhlasiť s tvrdením, že *„nie každý názor vyslovený sudcom možno hodnotiť ako právny názor iba preto, lebo ho vyslovil sudca v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou. Názor sudcu, ktorý nemá oporu v zákone,*

---

14 S odkazom na doterajšiu rozhodovaciu činnosť disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky bola trestne stíhanému sudcovi súbežne uložená sankcia dočasného pozastavenia funkcie. V prípadoch, že disciplinárnemu konaniu predchádza oznámenie o začatí trestného stíhania, v ktorom figurujú orgány činné v trestnom konaní (t. j. stále platí prezumpcia neviny), disciplinárne senáty nepristupujú zdržanlivo k ochrane sudcovského stavu a dôvery spoločnosti v súdnu moc.

15 Uvedené vyplýva aj z judikatúry ESĽP, konkrétne notoricky známeho prípadu *Engels a iní proti Holandsku* z 8. júna 1976, č. 5370/72.

16 Inými slovami, zodpovednosť sudcov úzko súvisí s nezávislosťou sudcov. Ak zodpovednosť sudcov nie je jasne a primerane upravená, nezávislosť sudcov je ohrozená. Disciplinárna zodpovednosť je dôležitá, aby sa sudcovia zodpovedali verejnosti za pochybenia pri výkone funkcie. Je to prostriedok, ktorým môže spoločnosť zabezpečiť, aby súdnictvo riadne plnilo svoju funkciu, čím sa posilňuje dôvera verejnosti v súdnictvo.

17 *Dôvodová správa k zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)* [online]. 29. 11 2021 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-432-2021-z-z.htm.

18 *Čl. 1 ods. 4 Zásad sudcovskej etiky* [online]. [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://www.sudnarada.gov.sk/zasady-sudcovskej-etiky/.

zákon popiera alebo sa natoľko odchyľuje od znenia právnej úpravy, že popiera účel a význam právnej úpravy, podlieha zodpovednosti, ktorá nie je ustanovená TZ.“[19]

Disciplinárna zodpovednosť sudcov garantuje vyvodenie zodpovednosti za výkon súdnej moci, pričom sa z toho nedá vyvodiť jej podriadenosť akejkoľvek inej zložke moci.[20] Disciplinárne konanie po ústavnej novele z toho dôvodu predstavuje legitímny nástroj kontroly výkonu súdnictva v mantineloch súdnej moci. Ústavný súd v minulosti zastával názor, že disciplinárne senáty nenapĺňajú znaky súdu v zmysle čl. 130 ods.1 Ústavy. *„Tento názor ústavný súd opieral o skutočnosť, že disciplinárny súd nemal z hľadiska zriadenia oporu priamo v ústave. Chýbal mu tak podstatný znak súdu, že musí byť ako súd výslovne zriadený zákonom.*“[21] Disciplinárne senáty Najvyššieho správneho súdu síce disponujú osobitnou právomocou, no platná právna úprava poukazuje na ich inštitucionálne začlenenie medzi všeobecné súdy. Dôležitým aspektom právnej úpravy je, že disciplinárny senát predstavuje senát v zmysle čl. 142 ods. 3 Ústavy, a preto ide o senát analogický k iným senátom všeobecných súdov. Označenie „disciplinárny“ ho nevyníma z pojmového vymedzenia „senát“ v intenciách rozhodovacej činnosti súdov.[22] O tom svedčí aj fakt, že voči rozhodnutiam disciplinárnych senátov je prípustné podať ústavnú sťažnosť.

3. Ústavný súd a posudzovanie rozhodnutí všeobecných súdov

Vyššie uvedené naznačuje, že ústavnou novelou došlo k trichotómii posudzovania závažnosti sudcom vysloveného právneho názoru, a to:

1. bežné pochybenie, kedy platí premisa, že za právny názor nemožno sudcu stíhať;
2. závažné disciplinárne previnenie;[23]
3. trestný čin ohýbania práva.[24]

Okrem toho existuje aj ústavnoprávny rozmer ochrany v konaní pred Ústavným súdom, ktorý má iný účel než samotné disciplinárne alebo trestné konanie, pričom tieto tri konania na sebe nemusia byť priamo a absolútne závislé. Na rozdiel od účelu disciplinárneho a trestného konania, ktoré v konečnom dôsledku môžu vyústiť do uloženia sankcie disciplinárne alebo trestne stíhanému sudcovi, účel konania pred Ústavným súdom sa nesústredí na ukladanie sankcií vyplývajúcich z individualizácie konania toho-ktorého sudcu v kontexte rozhodovania o vine, t. j. vinu neprejudikuje. Ústavný súd ako nezávislý

---

19 DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1727.

20 *Consultative Council of European Judges. CCJE Opinion No. 27 on the disciplinary liability of judges*. 2024 [online]. [cit. 2025-04-15]. Dostupné z: https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f.

21 Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2023 zo dňa 14. júna 2023, b. 33.

22 *Dôvodová správa k zákonu č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (disciplinárny súdny poriadok)* [online]. 29. 11. 2021 [cit. 2026-02-09]. Dostupné z: https://www.epi.sk/dovodova-sprava/dovodova-sprava-k-zakonu-c-432-2021-z-z.htm.

23 Ust. § 116 ods. 2 písm. e) zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich: *„Svojvoľné rozhodnutie sudcu, ktoré je v rozpore s právom, ak týmto rozhodnutím sudca spôsobí značnú škodu alebo iný obzvlášť závažný následok.*“

24 Ust. § 326a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon: *„Kto ako sudca, prísediaci sudca alebo rozhodca rozhodcovského súdu pri rozhodovaní svojvoľne uplatní právo a iného tým poškodí alebo zvýhodní, potrestá sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov.*“

orgán ochrany ústavnosti *„nie je inštančne nadriadený všeobecným súdom, avšak dozerá na ochranu ústavnosti a vykladá ústavu v poslednom, t. j. záväznom stupni s účinkom pre všetky ostatné orgány verejnej moci, ale aj individuálne osoby“*.[25]

Právomoc Ústavného súdu posudzovať rozhodovaciu činnosť všeobecných súdov mu nevyplýva z Ústavy *ex offo*, t. j. konanie musí byť iniciované na návrh legitimovaného subjektu, v tomto prípade fyzickej osoby. Podstata ústavnej sťažnosti tkvie v tom, že dotknuté rozhodnutie musí byť nie len objektívne nesprávne, no musí zároveň porušovať ústavou garantované základné práva a slobody,[26] pričom interpretačným monopolom na posudzovanie ústavnej udržateľnosti právneho názoru, ktorým mohlo zo strany všeobecného súdu dôjsť k porušeniu ZPaS disponuje, aj keď výnimočne, no výlučne Ústavný súd. Keď Ústavný súd vysloví, že rozhodnutím všeobecného súdu, ako celku alebo jeho časti, došlo k porušeniu ZPaS *ex constitutione* mu vyplýva právomoc tento stav napraviť zrušením právoplatného rozhodnutia a vrátením veci na ďalšie konanie tomu, kto tieto práva alebo slobody porušil. Navyše, účastníkom konania nie je zabránené podať ústavnú sťažnosť aj v priebehu súdneho konania napriek tomu, že v zmysle čl. 127 Ústavy je aktivácia ústavného prieskumu rozhodovacej činnosti všeobecných súdov opodstatnená, ak o danom spore nerozhoduje iný súd.

Vo svetle predmetného rozhodnutia disciplinárneho senátu sp. zn. 32D/13/2021 na túto skutočnosť poukázal aj predseda krajského súdu. Vo svojom stanovisku konštatoval, že *„nevidí dôvod na vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti sudcov“*, pričom zdôraznil, že s prihliadnutím na predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť a stanoviská Ústavného súdu ide o *„ničím neodôvodnené vybočenie z doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR“*.[27] Závery predsedu krajského súdu sčasti korešpondujú s ustálenou judikatúrou Ústavného súdu, podľa ktorej Ústavnému súdu zásadne neprislúcha preskúmavať ani hodnotiť právne názory všeobecných súdov, ktoré ich pri výklade a aplikácii zákona viedli k rozhodnutiu vo veci samej. Rovnako mu neprislúcha posudzovať, či bol skutkový stav náležite zistený, respektíve aké skutkové a právne závery z neho všeobecný súd vyvodil. Konanie pred všeobecnými súdmi je zo svojej podstaty výsledkové. Disciplinárny senát 32D sa k nálezu Ústavného súdu, v ktorom identifikoval prítomnosť svojvôle (až prvky zneužitia moci) zo strany disciplinárne obvinených sudkýň, vyjadril jednoznačne: *„Najvyšší správny súd SR dodáva, že Nález bol vydaný v rozpore s konštantnou judikatúrou ústavného súdu, v zmysle ktorej v ekvivalentných prípadoch absentuje právomoc Ústavného súdu preskúmavať procesné rozhodnutia a súčasne svoj judikatórny odklon vôbec neodôvodnil, že tieto skutočnosti nebol oprávnený posudzovať.“*[28]

Jedným dychom je potrebné dodať, že sám Ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre upriamuje pozornosť na existenciu výnimočných okolností, za ktorých je ingerencia do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní nielen mož-

---

25 BARANÍK, K. *Ústava na hviezdnom nebi. Vzťah Ústavy Slovenskej republiky k medzinárodnému právu*. Praha: Leges, 2020, s. 232.

26 ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. Praha: Linde, 2005, s. 76.

27 *„[…] napr. I.ÚS 275/2016, I. ÚS 538/2014, I. ÚS 112/2015, I. ÚS 633/2014, I. ÚS 338/08, I. ÚS 171/2015, I. ÚS 256/2014, I. ÚS 87/2015, II. ÚS 723/2015, II. ÚS 6/2015, II. ÚS 557/2015, II. ÚS 624/2013, II. ÚS 184/2011, II. ÚS 453/2012, II. ÚS 423/2014, II. ÚS 488/2015, II. ÚS 191/2014, III. ÚS 698/2016, III. ÚS 39/2010, III. ÚS 561/2015, IV. ÚS 322/09, IV. ÚS 227/2013, IV. ÚS 122/2020).“* Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32/13/2021, b. 79.

28 Ibidem, b. 102.

ná, ale dokonca nevyhnutná.[29] Inými slovami, *„je v právomoci všeobecného súdu vykladať a aplikovať zákony. Pokiaľ tento výklad nie je arbitrárny a je náležite zdôvodnený, ústavný súd nemá príčinu doň zasahovať“*[30] alebo *„do sféry pôsobnosti všeobecných súdov môže ústavný súd zasiahnuť len vtedy, ak by ich konanie alebo rozhodovanie bolo zjavne nedôvodné alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlniteľné a neudržateľné, a zároveň by malo za následok porušenie niektorého základného práva alebo slobody“*.[31] Ako Ústavný súd uvádza v ďalších rozhodnutiach: *„posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli do takej miery zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, že by zásadne popreli účel a význam zákonného predpisu*.“[32] Ústavný súd tradične pristupuje k výkonu svojej právomoci sebaobmedzujúco v súlade s princípom subsidiarity. Zásah do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v prebiehajúcom súdnom konaní by už zo svojej povahy mal byť výnimočný, a to predovšetkým v prípadoch, ak je predmetom ústavného prieskumu právny názor. Vzhľadom na to, že existencia takejto výnimky je inherentnou súčasťou ustálenej judikatúry Ústavného súdu a že táto výnimka bola, hoci zriedkavo, aj reálne aplikovaná, dokazuje, že možnosť odklonu existuje a takáto právomoc Ústavného súdu neabsentuje, no je podmienená arbitrárnou povahou rozhodnutia, ktorého udržateľnosť je „v hre“. V súvislosti s konaním o ústavnej sťažnosti je potom výsledné rozhodnutie Ústavného súdu *stricto sensu* formálne záväzné pre strany sporu. Ide o priamy a bezprostredný dôsledok rozhodnutia v konkrétnej veci. *„Tieto účinky sa vzťahujú výlučne na orgán, ktorý bol pasívne legitimovaný v konaní o ústavnej sťažnosti.“*[33]

Rozhodnutia Ústavného súdu vydané v konaniach o ústavnej sťažnosti síce nie sú *de iure* záväzné pre subjekty, ktoré neboli účastníkmi príslušného konania, avšak ich judikatórny a interpretačný význam často presahuje rámec konkrétneho sporu. Skutočnosť, že rozhodnutie prijaté v konaní o ústavnej sťažnosti nemá všeobecnú záväznosť *„neznamená, že […] je bez jakéhokoliv právního významu, protože není interpretací určitého zákonného ustanovení, ale výrazem či obrazem aplikace Ústavy […] či odpovídající mezinárodní Úmluvy o lidských právech“*.[34] Právne závery vyplývajúce z konkrétneho sporu častokrát nachádzajú svoje miesto v ustálenej rozhodovacej praxi najvyšších súdnych autorít. Takáto autoritatívna povaha rozhodnutí Ústavného súdu nadobúda zásadný význam, a to predovšetkým pri posudzovaní ich rozsahu a účinku vo vzťahu k postaveniu disciplinárnych senátov. V danom kontexte je nevyhnutné venovať náležitú pozornosť otázke, do akej miery a akým spôsobom majú byť potom závery Ústavného súdu reflektované

---

29 *„Ústavný súd SR skúma dôvody na pripustenie výnimky zo zásady, že spravodlivosť konania pred všeobecnými súdmi možno posudzovať len vo vzťahu k právoplatne skončenému konaniu, t. j. ku konaniu ako celku, ale nie k jeho jednotlivým častiam. Ak sú nosné dôvody uvádzané v sťažnosti z hľadiska materiálneho reparovateľné (v prípade ich jednoznačného preukázania) v ďalšom priebehu konania pred všeobecnými súdmi, samy osebe nezakladajú ústavnú potrebu zásahu Ústavného súdu SR v prebiehajúcom súdnom konaní.“* Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 538/2014 zo dňa 10. septembra 2014, b. 10 v spojení s b. 15. Ďalej pozri aj: I. ÚS 82/2017; I. ÚS 430/2022; I. ÚS 112/2015; I. ÚS 430/2022; I. ÚS 748/2016; I. ÚS 60/2015 atď.

30 Pozri napr.: I. ÚS 394/2021; III. ÚS 242/2024; I. ÚS 574/2023; IV. ÚS 510/2023; IV. ÚS 474/2023; III. ÚS 93/2023; II. ÚS 589/2022; I. ÚS 625/2022; IV. ÚS 654/2021; IV. ÚS 655/2021; IV. ÚS 435/2020; IV. ÚS 440/2020 a ďalšie.

31 Pozri aj: I. ÚS 13/00; I. ÚS 5/00; I. ÚS 17/00; I. ÚS 139/02; III. ÚS 180/02; I. ÚS 382/06; I. ÚS 88/07 a ďalšie.

32 Bližšie pozri napr.: I. ÚS 275/2016; II. ÚS 184/2011 atď.

33 ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 404.

34 Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. I. ÚS 70/96 ze dne 18.03.1997.

v rozhodovacej činnosti disciplinárnych senátov, 1) ak sú jednak súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe, 2) a ak tvoria súčasť nálezu, na základe ktorého bolo iniciované disciplinárne konanie.

4. Keď sa ochrana ústavnosti na disciplinárne konanie nevzťahuje

Smerodajné je na tomto mieste tvrdenie, že vo vzťahu k Ústavnému súdu disciplinárne senáty vystupujú ako súdy všeobecného súdnictva. Napriek tomu, že sú inštitucionálne začlenené pod Najvyšší správny súd nemožno ich stotožňovať s pojmom najvyššia súdna autorita,[35] ako je to v prípade Ústavného súdu, Najvyššieho súdu, Najvyššieho správneho súdu (ak rozhoduje o veciach týkajúcich sa správneho súdnictva) alebo medzinárodných súdov, ktorých rozhodovacia činnosť tým pádom požíva vyššiu dávku autority a *de facto* záväznosti so značným vplyvom na formovanie materiálneho právneho štátu.

Pojem arbitrárnosti, respektíve svojvôle, je tak isto pevne zakotvený v dlhodobo rozvíjajúcej sa a už ustálenej rozhodovacej praxi Ústavného súdu. *„Arbitrárnosť môže mať v rozhodnutiach rôznu podobu. Podľa doterajšej judikatúry ústavného súdu o arbitrárne rozhodnutie ide najmä vtedy, ak je svojvoľné. Môže tiež ísť o […] taký výklad zákona, ktorý nemá oporu v medziach rozumného a prípustného výkladu zákona. […] Arbitrárnosť teda znamená interpretačný exces. Arbitrárne rozhodnutie je spravidla spojené s nedostatočným odôvodnením […].“*[36] Nosným argumentom disciplinárneho senátu 32D, ktorým odôvodnil stanovenie si vlastných kritérií na posudzovanie svojvôle bolo poukázanie na judikatúru Ústavného súdu, podľa ktorej pod pojmom arbitrárne alebo svojvoľné rozhodnutie všeobecného súdu *„treba rozumieť najmä (i) extrémny nesúlad právnych záverov s vykonaným dokazovaním, skutkovými a právnymi zisteniami, (ii) interpretácia, ktorá je v extrémnom nesúlade s obsahom právnej praxe (odklon od ustálenej judikatúry), bez toho, aby boli dostatočne odôvodnené dôvody, na základe ktorých súd odmietol stabilizovanú výkladovú prax, (iii) nerešpektovanie kogentnej normy, interpretácia, ktorá je v extrémnom rozpore s prioritami spravodlivosti (predpojatý formalizmus), (iv) hodnotenie dôkazov vykonané bez akéhokoľvek akceptovateľného racionálneho základu tak, že z nich pri žiadnej možnej interpretácii nevyplývajú prijaté skutkové základy“*.[37]

Disciplinárny senát 32D svojím spôsobom „obhájil“ ústavnú udržateľnosť uznesenia vydaného disciplinárne obvinenými sudkyňami, hoci Ústavný súd toto uznesenie označil za také, ktoré hraničí so zneužitím moci. To podľa názoru disciplinárneho senátu prirodzene navodzuje dojem, že uznesenie je aj na účely disciplinárneho konania automaticky

---

35 *„Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len ‚Najvyšší správny súd‘) je vrcholným súdnym orgánom vo veciach správneho súdnictva, ktorý zabezpečuje jednotu a zákonnosť rozhodovania v správnom súdnictve.“* O súde. In: *Najvyšší správny súd Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2025-06-08]. Dostupné z: https://www.nssud.sk/o-sude/.

36 *„Arbitrárne rozhodnutie predstavuje zásah do práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý súdny proces. Ústavný súd už v rámci svojej judikatúry vyslovil, že predpokladom na záver o porušení základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy je také porušenie, ktoré nie je napraviteľné alebo odstrániteľné činnosťou všeobecného súdu pred začatím konania alebo v konaní vo veci samej, resp. ktoré nemožno napraviť procesnými prostriedkami, ktoré sú obsiahnuté v Civilnom sporovom poriadku. K náprave nesprávneho procesného postupu tak došlo síce až na základe iniciatívy sťažovateľky po podaní ústavnej sťažnosti, uvedené však nemá žiadnu relevanciu vo vzťahu k tej okolnosti, že ústavný súd poskytuje ochranu označeným základným právam, pokiaľ k ich náprave nemôže dôjsť v konaní pred iným orgánom verejnej moci, v danom prípade pred okresným súdom […].“* Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 424/2020 zo dňa 27. apríla 2022, b. 14.

37 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 85.

svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom. Disciplinárny senát si stanovil nasledujúce kritériá na posudzovanie svojvôle relevantné výlučne pre účely disciplinárneho konania: *„ide o také rozhodnutia, ktoré sú z pohľadu práva absolútne nepochopiteľné a neobhájiteľné. Pôjde najmä o také rozhodnutia, ktoré (i) porušujú jednoznačné znenie aplikovanej právnej normy, alebo (ii) bez relevantného a judikatúrou akceptovaného dôvodu nerešpektujú kasačný názor vyššieho súdu alebo (iii) boli vydané v rozpore s existujúcou jednotnou ustálenou rozhodovacou činnosťou najvyšších súdnych autorít bez toho, aby odlišný právny názor bol podporený racionálnou argumentáciou. Disciplinárny senát považuje za potrebné uviesť, že predmetný výpočet je demonštratívny a nepochybne možno nájsť aj iné situácie, v ktorých možno hovoriť o svojvôli na účely disciplinárneho deliktu.“*[38]

Po prvé, ak teda pracujeme s premisou, že disciplinárne senáty sú oprávnené stanoviť si vlastné kritériá na posudzovanie svojvôle, potom je takýto odklon od ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu prípustný len za predpokladu, že bude dôsledne a presvedčivo odôvodnený v súlade s princípmi právneho štátu. Z predloženej strohej argumentácie však nie je dostatočne zrejmé, ako disciplinárny senát 32D chápe pojem svojvôle na účely disciplinárneho konania a v čom sa jeho prístup zásadne líši od záverov prijatých Ústavným súdom, odhliadnuc od formalistického poňatia pojmov „extrémny“ v porovnaní s „absolútne neobhájiteľný“.

Po druhé, disciplinárny senát 32D *„chcel […] iba zdôrazniť skutočnosť, že svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom je na účely disciplinárneho konania iba rozhodnutie takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu (čl. 148 ods. 4 Ústavy SR). Chránenie právneho názoru sudcu nie je samoúčelné, nakoľko sa ním v konečnom dôsledku chránia práva a oprávnené záujmy účastníkov konania (strán sporu).“*[39] Spochybniteľnosť uvedených záverov spočíva najmä v tom, že ak Ústavný súd jednoznačne kvalifikuje rozhodnutie ako svojvoľné, mal by tento záver minimálne signalizovať potrebu začatia disciplinárneho konania. V tomto smere ale vyvstáva otázka, či v prípade, ak disciplinárny senát záver obsiahnutý v náleze nepreberie, je povinný obzvlášť dôkladne zdôvodniť prečo na účely disciplinárneho konania nepriznáva právny význam už vyslovenému záveru Ústavného súdu, hoci ho formálne „rešpektuje“. Z rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie 2006/928/ES vyplýva záver o nutnosti disciplinárnych senátov ako súdov všeobecného súdnictva rešpektovať rozhodnutia ústavného súdu za podmienky, že ústavný súd sa považuje za nezávislý a nestranný súd podľa práva EÚ a zároveň je viazanosť rozhodnutiami ústavného súdu predmetom vnútroštátnej ústavnej úpravy. Inými slovami, rozhodnutie zdôrazňuje, že všeobecné súdy sú povinné dodržiavať rozhodnutia ústavného súdu, ale táto povinnosť je podmienená tým, že ústavný súd koná v rámci svojej právomoci a rešpektuje zásady práva EÚ, najmä nezávislosť súdnictva. Súdny dvor ďalej konštatoval, že vnútroštátne súdy môžu a v niektorých prípadoch sa musia odkloniť od výkladu ústavného súdu, ak je v rozpore s právom EÚ. Princíp prednosti práva EÚ znamená, že v prípade rozporu medzi výkladom vnútroštátneho ústavného práva zo strany ústavného súdu a právom EÚ musia vnútroštátne súdy uprednostniť právo EÚ. Takýto odklon však nemôže podmieňovať vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti voči sudcom všeobecných súdov.[40]

38 Ibidem, b. 85 v spojení s b. 87 a b. 91.

39 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/13/2021, b. 98.

40 Rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie 2006/928/ES, ECLI:EU:C:2021:1034 zo dňa 21. decembra 2021.

Navyše, ak disciplinárny senát 32D poukazuje na demonštratívny výpočet, no v konkrétnom prípade neidentifikoval svojvôľu tam, kde ju už explicitne konštatoval Ústavný súd, je jeho postup aspoň na prvý pohľad otázny, predovšetkým keď tvrdeniu *„takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu“* predchádza nález Ústavného súdu.

Pri hlbšom zamyslení sa nad uvedenou situáciou sa prirodzene vynára otázka „a čo ďalej?“ nabádajúca na polemiku o dostupnosti a efektivite mechanizmov nápravy rozhodnutia disciplinárneho senátu, ktoré možno považovať za problematické alebo nedostatočne odôvodnené, ba až paradoxne svojvoľné.

5. Kto má mať posledné slovo?

V rámci disciplinárneho konania prichádzajú do úvahy nižšie uvedené mechanizmy nápravy.

1. Opravné prostriedky vo forme odvolania alebo obnovy konania. Právna úprava disciplinárneho konania v § 37 zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu explicitne zakotvuje odvolanie ako opravný prostriedok. Proti disciplinárnemu rozhodnutiu môže podať odvolanie disciplinárne obvinený, ak sa mu ukladá disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu a navrhovateľ, ak navrhol uloženie daného disciplinárneho opatrenia s tým, že disciplinárny senát toto disciplinárne opatrenie neuložil.
2. Vzhľadom na postavenie disciplinárnych senátov ako súdov v zmysle čl. 142 ods. 3 Ústavy je disciplinárne obvinením sudcom zároveň daná možnosť iniciovať konanie pred Ústavným súdom, pokiaľ sa domnievajú, že v rámci disciplinárneho konania došlo k porušeniu ich práva na spravodlivý proces.

Pri podrobnejšej analýze oboch mechanizmov „nápravy“ je zrejmé, že ich praktická uplatniteľnosť môže byť v určitých situáciách značne limitovaná.

Ilustratívnym príkladom je aktuálne posudzovaná vec kedy disciplinárny návrh iniciovala ministerka spravodlivosti na podklade nálezu Ústavného súdu. Predmetný nález podľa názoru disciplinárne obvinených sudkýň *„vykazoval známky politikárčenia“*, zatiaľ čo disciplinárny senát argumentoval vlastnými kritériami na posudzovanie svojvôle s tým, že *„absentovala právomoc Ústavného súdu SR rozhodnúť“*. Výsledkom disciplinárneho konania bolo vydanie oslobodzujúceho rozhodnutia, ktorého redukcionistická argumentačná línia je viac než sporná. Ministerka spravodlivosti by sa mohla ako navrhovateľka proti tomuto rozhodnutiu odvolať len za predpokladu, ak by navrhovala disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu. Podanie odvolania v predmetnej veci je z princípu vylúčené, keďže navrhovateľka žiadala uloženie disciplinárneho opatrenia vo forme zníženia funkčného platu, čo zákon ako odvolací dôvod explicitne neupravuje. Disciplinárne obvinené sudkyne už zo samotnej podstaty veci odvolanie taktiež nepodali. Uvedený opravný prostriedok tým pádom nepripadá do úvahy.

Ostáva teda alternatíva ústavnej sťažnosti. V zmysle čl. 127 Ústavy sa v konaní o ústavnej sťažnosti preskúmava, či orgán verejnej moci (vrátane disciplinárneho senátu) svojím postupom porušil základné práva sťažovateľa garantované ústavou, tradične práva

na spravodlivý proces. Aktívne legitimovaným subjektom sú disciplinárne obvinené sudkyne, ktoré obdobne ako pri odvolaní, nemajú motiváciu na podanie ústavnej sťažnosti voči rozhodnutiu vydanému v ich prospech.

Problém by sa dal ľahko vyriešiť tým, že by ministerka spravodlivosti iniciovala disciplinárne konanie voči sudcom samotného disciplinárneho senátu, pričom o takomto návrhu by musel rozhodovať odlišný disciplinárny senát. Takýto postup by síce po formálnej stránke rozšíril možnosti kontroly rozhodovacej činnosti disciplinárnych senátov, zároveň by vyvolával závažné otázky vzťahujúce sa na ich nezávislosť a nestrannosť. Inými slovami, ak by sa takáto alternatíva prijala, potom skutočnosť, že ju možno automaticky uplatniť v každom jednom prípade disciplinárnej zodpovednosti výrazne oslabuje pozíciu disciplinárnych senátov. Viaceré rozhodnutia európskych súdov konštatovali, že výkonná moc použila disciplinárne opatrenia na umlčanie alebo odvolanie sudcov, ktorí nerozhodli v jej prospech. Je preto veľmi dôležité, aby bol v disciplinárnych konaniach vylúčený akýkoľvek vplyv výkonnej alebo zákonodarnej moci.[41] Navyše otázkou je, či podanie disciplinárneho návrhu znamená „vplyv" výkonnej moci, alebo len vystavenie disciplinárne obvineného sudcu tomu, že o ňom rozhodne nezávislý a nestranný súd. Prax disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu pritom opakovane čelí danej výzve.

Dobrým príkladom je situácia keď v roku 2022 vtedajšia ministerka spravodlivosti iniciovala disciplinárne konanie voči sudcovi Najvyššieho súdu za jeho kritické výroky spojené s reformou súdnictva (súdnou mapou) a taktiež za porušenie práva na bezprieťahové súdne konanie. Ako sankciu navrhovala zníženie funkčného platu. Disciplinárne obvinený sudca tvrdil, že konanie ministerky spravodlivosti predstavovalo zneužitie jej právomoci s cieľom sankcionovať ho za jeho predchádzajúce výroky. Disciplinárny senát sa s argumentáciou disciplinárne obvineného sudcu stotožnil.[42] Rozhodnutím sp. zn. 32D/22/2022 ho oslobodil spod návrhu dôvodiac, že už len samotné pripustenie možnosti, že by disciplinárne konanie mohlo (opäť) slúžiť ako nástroj na postihovanie sudcov za ich odlišné názory v otázkach verejného záujmu týkajúcich sa súdnictva, by znamenalo popretie podstaty materiálneho právneho štátu, nezávislosti súdnictva, ako aj samotného disciplinárneho konania ako formy spravodlivého súdneho procesu.[43] Aplikáciou rozhodnutia ESĽP vo veci *Todorova proti Bulharsku* na posudzovaný prípad disciplinárny senát 32D dospel k záveru, že za skutok, ktorý by za bežných okolností predstavoval disciplinárne previnenie, nebolo možné vyvodiť disciplinárnu zodpovednosť. Tým pádom disciplinárny senát 32D konštatoval, že analogicky „najbližším" dôvodom pre oslobodenie disciplinárne obvineného sudcu je ustanovenie § 34 ods. 2 písm. b) zákona č. 432/2021 Z. z. o disciplinárnom poriadku Najvyššieho správneho súdu, podľa ktorého *„disciplinárny senát disciplinárne obvineného oslobodí, ak skutok, ktorého sa disciplinárne obvinený dopustil, nie je*

41 *Consultative Council of European Judges. CCJE Opinion No. 27 on the Disciplinary Liability of Judges* [online]. 2024 [cit. 2025-04-15]. Dostupné z: https://rm.coe.int/opinion-no-27-2024-of-the-ccje/1680b2ca7f.

42 *„Disciplinárny senát rozhodol o oslobodení sudcu […] na základe aplikácie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Miroslava Todorova proti Bulharsku, a to s odkazom, že pri disciplinárnom návrhu sa ako dominantný cieľ javilo potrestanie sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky za jeho kritické vyjadrovanie k reforme súdnictva a novej súdnej mape."* Disciplinárny senát oslobodil spod disciplinárneho návrhu sudcu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. In: *Najvyššie správny súd Slovenskej republiky* [online]. 22. 5. 2023 [cit. 2025-06-10]. Dostupné z: https://www.nssud.sk/rozhodnutie-disciplinarny-senat-c-32-oslobodil-spod-disciplinarneho-navrhu-sudcu-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky/.

43 Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 32D/22/2022 zo dňa 22. mája 2023, b. 82.

disciplinárnym previnením“. Už samotná „analógia“ a spôsob aplikácie rozhodnutia *Todorova proti Bulharsku* otvára viaceré právne otázky, ktoré však presahujú rámec tohto príspevku.

Disciplinárne obvinený sudca, ktorý bol rozhodnutím disciplinárneho senátu 32D oslobodený, nevyužil žiadny z dostupných prostriedkov nápravy, no v roku 2023, počas pôsobenia úradníckej vlády, ministerka spravodlivosti podala ústavnú sťažnosť, v ktorej poukazovala na porušenie práva na spravodlivý proces, ako aj na nedostatočne odôvodnené a z právneho hľadiska neudržateľné závery tohto senátu.

Ústavný súd sa v zmysle svojej ustálenej judikatúry už viackrát vyjadril, že *„orgán verejnej moci môže podať ústavnú sťažnosť, len pokiaľ je postihnutý ako ‚každý', a nie ako ‚nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)', resp. pri výkone právomocí štátu. Pokiaľ štát vystupuje v príslušnom právnom vzťahu ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci, z povahy veci vyplýva, že nie je a ani nemôže byť nositeľom (subjektom) základných práv a slobôd.*“[44] Ústavná sťažnosť podaná ministerkou spravodlivosti, v ktorej by namietala porušenie práva na spravodlivý proces jej predchodkyne ako navrhovateľky disciplinárneho konania, by tak s najväčšou pravdepodobnosťou (aj do budúcna) bola uznesením Ústavného súdu z tohto dôvodu odmietnutá. Právo na podanie ústavnej sťažnosti sa tak naďalej vzťahuje výlučne na disciplinárne obvinených sudcov.

Záver

Zriadením disciplinárnych senátov Najvyššieho správneho súdu malo dôjsť k posilneniu inštitucionálnej nezávislosti súdnictva s nastolením dôvery spoločnosti v súdnu moc. Danú reformu môžeme z toho dôvodu vnímať ako krok správnym smerom. Čo sa však týka problematiky právneho názoru sudcu ako vyjadrenia ich individuálnej nezávislosti, ústavná novela čl. 148 ods. 4 Ústavy predstavuje „zraniteľné miesto“ v rozhodovacej praxi disciplinárnych senátov. Na jednej strane čl. 148 ods. 4 Ústavy explicitne pripúšťa možnosť disciplinárneho stíhania sudcu za právny názor, no na strane druhej umožňuje disciplinárne obvineným sudcom odvolávať sa na jeho ochranu, čím vytvára priestor pre interpretačný rozpor s nejednoznačnými dôsledkami pre posudzovanie disciplinárnej zodpovednosti.

S určitosťou sa dá tvrdiť, že disciplinárne senáty Najvyššieho správneho súdu pristupujú k hodnoteniu právneho názoru disciplinárne obvinených sudcov zdržanlivo, čo nie je stále na škodu, avšak tak, ako v prípade analyzovaného rozhodnutia sp. zn. 32D/13/2021 je dôležitý práve spôsob argumentácie obhajujúcej oslobodenie sudcu spod disciplinárneho návrhu, ako aj vysporiadanie sa s okolnosťami, ktoré k podaniu disciplinárneho návrhu viedli.

Predmetná analýza ukazuje, že najmä problematika záväznosti záverov obsiahnutých v náleze Ústavného súdu, na podklade ktorého bolo iniciované disciplinárne konanie nie je ani zďaleka doktrinálne vyriešená.

Rozhodnutie disciplinárneho senátu Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 32D/13/2021 zakonzervovalo postavenie disciplinárnych senátov voči Ústavnému súdu, a to pri minimálnom zdôvodnení vlastných interpretačných kritérií na posudzovanie svojvôle. Tento

[44] Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 243/2020 zo dňa 26. mája 2020, b. 52.

prístup možno vnímať ako prejav inštitucionálnej autonómie disciplinárnych senátov, no súčasne vyvoláva závažné otázky o miere a hraniciach ich voľnej úvahy, najmä v kontexte už vysloveného porušenia základných práv sťažovateľov garantovaných ústavou.

Keďže disciplinárne senáty rozhodujú ako senáty všeobecného súdnictva, ktoré nemožno stotožňovať s pojmom najvyššia súdna autorita, sú viazané ustálenou rozhodovacou praxou Ústavného súdu, ako iné orgány verejnej moci. Právna prax pripúšťa možnosť odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe za podmienky riadneho odôvodnenia odlišného prístupu vo vzťahu k posudzovanej veci. Samotná existencia takéhoto odklonu na účely disciplinárneho konania preto nemusí byť *a priori* považovaná za problematickú. Ak by si niekto chcel obhájiť závery prijaté disciplinárnym senátom 32D pristúpil by k tejto, síce strohej, ale *de facto* prípustnej argumentácii, s ktorou by sa dalo stotožniť, pokiaľ by závery prijaté disciplinárnym senátom 32D boli prezentované ako základ pre jednotnú a predvídateľnú rozhodovaciu prax *pro futuro*, čím by sa prinajmenšom minimalizovalo zdanie ich účelovosti, o to viac, ak by Ústavný súd svojím nálezom rozhodol v rozpore s právom EÚ.

Čo však v prípade, ak disciplinárnemu konaniu predchádza nález Ústavného súdu, v ktorom boli identifikované prvky svojvôle vzťahujúce sa na rozhodovaciu činnosť disciplinárne obvinených sudcov? Ústavný súd je vo výnimočných situáciách oprávnený hodnotiť ústavnú udržateľnosť právneho názoru sudcov všeobecných súdov, a to aj pri ingerencii do prebiehajúceho súdneho konania. Dá sa súhlasiť s disciplinárnym senátom 32D, že Ústavný súd nie je oprávnený prejudikovať vinu disciplinárne obvinených sudcov a ako taký, nález Ústavného súdu nepredstavuje imperatívny príkaz smerovaný disciplinárnemu senátu aby disciplinárne obvinenému sudcovi navrhovanú sankciu uložil. Ak však Ústavný súd vyslovil, že disciplinárne obvinené sudkyne rozhodli svojvoľne, disciplinárny senát nemôže toto tvrdenie iba formálne „rešpektovať" a pod zámienkou „ochrany právneho názoru" následne dospieť k záveru, že disciplinárne obvinené sudkyne nerozhodli svojvoľne. Navyše disciplinárny senát v konkrétnom prípade neidentifikoval svojvôľu tam, kde ju už explicitne konštatoval Ústavný súd, tvrdiac, že svojvoľným rozhodnutím, ktoré je v rozpore s právom je na účely disciplinárneho konania iba rozhodnutie takej intenzity, ktorá prebije ústavou garantovanú ochranu právneho názoru sudcu. Za situácie keď uvedenému tvrdeniu predchádzal nález Ústavného súdu je potom prípustná úvaha o tom, či disciplinárny senát stavia hodnotenie právneho názoru do pozície nadústavného princípu. Disciplinárny senát nemôže prijať rozhodnutie, ktoré by bolo v rozpore so závermi prijatými Ústavným súdom. Môže si však zachovávať autonómiu pri hodnotení dôkazov (ktorým je aj nález Ústavného súdu) v konkrétnom prípade a ich vplyvu na uloženie či neuloženie navrhovanej sankcie.

Autoritatívnejšie postavenie Ústavného súdu voči disciplinárnym senátom vyplýva aj z faktu, že voči rozhodnutiam disciplinárnych senátov je prípustná ústavná sťažnosť. V tomto kontexte však naďalej ostáva v „šedej zóne" systémové nastavenie prostriedkov nápravy, medzi ktoré sa radí aj ústavná sťažnosť, a to v prípadoch, keď oslobodzujúce rozhodnutie disciplinárneho senátu vykazuje známky svojvôle a navrhovaná sankcia je iná ako disciplinárne opatrenie spočívajúce v odvolaní z funkcie, zbavení funkcie, zbavení výkonu funkcie alebo zbavení úradu. Táto medzera v právnej úprave môže viesť k paradoxnej situácii, kedy je pozícia Ústavného súdu ako najvyššej súdnej autority a nezávislého garanta ústavnosti fakticky neutralizovaná rozhodovacou činnosťou disciplinárnych senátov. Ústavná úprava vylučujúca možnosť podať voči rozhodnutiu Ústavného súdu opravný prostriedok sa na príklade analyzovaného rozhodnutia disciplinárneho senátu 32D javí byť iba rétorickým poukazom.

Na tomto mieste sa preto črtá potreba hlbšej diskusie o právnych účinkoch nálezov Ústavného súdu vo vzťahu k disciplinárnym senátom. Ak má byť disciplinárne konanie aj naďalej vnímané ako „nástroj“ na posilňovanie dôvery verejnosti v súdnictvo, musí v ňom byť zaručená nielen ochrana nezávislosti sudcov, ale aj jasne stanovená a predvídateľná hranica medzi právnym názorom hodným ochrany a právnym, respektíve interpretačným excesom zakladajúcim vyvodenie disciplinárnej zodpovednosti.

396—418

Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva: nástroj efektívnejšieho odčerpávania výnosov z trestnej činnosti alebo cesta k porušovaniu základných ľudských práv?

Eva Szabová*

Abstrakt: **Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva predstavuje nový trestnoprávny nástroj, ktorý európsky normotvorca zavádza konfiškačnou smernicou č. 2024/1260 prijatou v apríli 2024. Primárnym dôvodom koncipovania predmetného konfiškačného modelu bola predovšetkým nedostatočná efektivita odčerpávania majetku vygenerovaného trestnou činnosťou, a to aj napriek pomerne úspešnej implementácii pôvodnej konfiškačnej smernice č. 2014/42/EÚ v členských štátoch Európskej únie. Inštitút konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva však vykazuje pomerne zásadnú spornosť až kontroverznosť a to z dôvodu jeho kolidovania s právom na pokojné užívanie majetku a rovnako s právami plynúcimi zo zásady prezumpcie neviny. Na uvedenú skutočnosť poukázal niekoľkokrát aj Európsky súd pre ľudské práva. Predložený článok venuje pozornosť jednak identifikácii zmienených problematických aspektov právnej úpravy dotýkajúcej sa modelu konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva a jednak ich hĺbkovej analýze, v rámci ktorej bude osobitne akcentovať práve relevantnú recentnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva s cieľom zodpovedať otázku o súladnosti novej európskej konfiškačnej legislatívy s právami zaručenými Európskym dohovorom o ľudských právach a základných slobodách.**

Kľúčové slová: **rozšírená konfiškácia, nevysvetliteľné bohatstvo, nelegálny pôvod majetku, Európsky súd pre ľudské práva, právo na pokojné užívanie majetku, prezumpcia neviny**

Úvod

Jedným z najzávažnejších problémov, ktorým aktuálne čelí Európska únia (ďalej len „EÚ"), je ochrana slobody, bezpečnosti a spravodlivosti pred nadnárodnou trestnou činnosťou, a najmä pred organizovaným zločinom. Nelegálne zisky z tejto trestnej činnosti, ktoré sa v súčasnosti odhadujú na približne 139 miliárd eur ročne,[1] sa podľa predpokladov opätovne investujú do trestnej činnosti alebo sa používajú na prenikanie do verejných inštitúcií a legálnej ekonomiky, čím sa narúša hospodárska súťaž medzi legálnymi hospodárskymi subjektami.[2] Tento stav je zapríčinený niekoľkými skutočnosťami, avšak tou najzásadnejšou je mimoriadne nízky objem nelegálne nadobudnutého majetku, ktorý sa darí príslušným orgánom členských štátov EÚ odčerpať.[3] Podľa odhadov Europolu dochádza v EÚ

* Doc. JUDr. Eva Szabová, PhD., univerzitná profesorka, Katedra trestného práva a kriminológie, Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. E-mail: eva.szabova@truni.sk. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8776-5548.

1 HULME, S. – DISLEY, E. – BLONDES, E. L. (eds.). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*. European Commission, 2021, s. 14.

2 HRYNIEWICZ-LACH, E. Expanding Confiscation and its Dimensions in EU Criminal Law. *European journal of crime, criminal law and criminal justice*. 2023, Vol. 31, No. 3–4, s. 244.

3 *Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade. Vymáhanie majetku a konfiškácia. Zabezpečenie, aby sa trestná činnosť nevyplácala. COM(2020) 217 final*, s. 2.

k zaisteniu len približne 2 % príjmov z trestnej činnosti a ku konfiškácii len 1 % z nich.[4] Z uvedeného vyplýva, že len 50 % z predbežne zaisteného majetku je následne definitívne skonfiškované. V správe Europolu je súčasne formulovaný odhad, v zmysle ktorého 0,7 % až 1,28 % ročného HDP EÚ je zapojeného do podozrivej finančnej činnosti.[5] Práve v kontexte uvedeného nadobúda na význame inštitút, prostredníctvom ktorého dochádza k definitívnemu odňatiu nelegálne nadobudnutého majetku. Ide o trestnoprávny inštitút konfiškácie. Konfiškácia príjmov z trestnej činnosti je aj podľa správy Európskej komisie základnou zložkou boja proti závažnej a organizovanej trestnej činnosti, keďže sa ňou páchatelia trestnej činnosti pripravujú o ich finančné zisky a jej prostredníctvom sa zabezpečuje, aby sa trestná činnosť nevyplácala.[6]

Z uvedeného dôvodu prišlo na úrovni EÚ k niekoľkým legislatívnym krokom smerujúcim ku kreovaniu čo najefektívnejšieho režimu odnímania ziskov pochádzajúcich z trestnej činnosti. Uvedené kroky boli vykonané v dvoch rovinách.[7] Prvou bola rovina posilnenia justičnej spolupráce v trestných veciach v oblasti vzájomného uznávania konfiškačných príkazov [čl. 82 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“)] a druhou rovina približovania, respektíve harmonizácie trestných zákonov jednotlivých členských štátov EÚ s cieľom vytvorenia určitých štandardizovaných postupov v sledovanej oblasti (čl. 82 ods. 2 a čl. 83 ods. 1 a 2 ZFEÚ). Pokiaľ ide o posilnenie justičnej spolupráce v trestných veciach toto bolo v oblasti konfiškácií realizované prijatím nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 2018/1805 zo 14. novembra 2018 o vzájomnom uznávaní príkazov na zaistenie a príkazov na konfiškáciu. Tento právny akt bol však vystavený značenej kritike zo strany členských štátov EÚ. Tie ho totiž vnímali ako pokus dosiahnuť celoeurópsku harmonizáciu prostredníctvom vzájomného uznávania, ale bez rešpektovania obmedzení stanovených v ZFEÚ dotýkajúcich sa aproximácie trestných zákonov. Pozitívnejšiu odozvu preto zaznamenala až smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/42/EÚ z 3. apríla 2014 o zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti v Európskej únii (ďalej len „smernica z roku 2014“ alebo „pôvodná konfiškačná smernica“), ktorá predstavovala právny akt smerujúci k prijatiu vnútroštátnych opatrení na základe štandardnej harmonizácie. Aj napriek úspešnej transpozícii smernice v jednotlivých členských štátoch však Európska komisia dospela ku konštatovaniu o jej nedostatočnej efektívnosti ako aj o nenaplnení politického cieľa v podobe boja s organizovanou trestnou činnosťou prostredníctvom vymáhania ziskov ňou generovaných.[8] Uvedená konštatácia vychádzala predovšetkým zo štatistických údajov dotýkajúcich sa objemu zaisteného a skonfiškovaného majetku na celoeurópskej úrovni. Predmetné dáta však majú len orientačný charakter vzhľadom na to, že stále nie sú k dispozícii celoúnijne schválené štatistiky o objeme zaisteného majetku a to aj napriek snahám o zosúladenie zberu, evidencie a správy takéhoto majetku. Europol však uskutočnil *ad hoc* zber údajov o zaistenom

4 *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010–2014*. Europol, 2016, s. 4.

5 Ibidem, s. 4; pozri tiež: *Návrh Smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa mení smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1153, pokiaľ ide o prístup príslušných orgánov k centralizovaným registrom bankových účtov cez jednotný prístupový bod [SWD(2021) 210 final]*, s. 1.

6 *Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade. Vymáhanie majetku a konfiškácia. Zabezpečenie, aby sa trestná činnosť nevyplácala. COM(2020) 217 final*, s. 2.

7 HRYNIEWICZ-LACH, E. *Expanding Confiscation and its Dimensions in EU Criminal Law*, s. 244.

8 Bod 6 Preambule Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

a skonfiškovanom majetku. Na základe informácií od 24 členských štátov EÚ zistil, že hodnota zaisteného majetku v EÚ v rokoch 2020 a 2021 stúpla na hodnotu 4,1 miliardy EUR ročne, čo predstavuje zdvojnásobenie v porovnaní s odhadom vykonaným v roku 2016. Konkrétnejšie ide o nárast z 2,4 miliardy EUR ročne v období rokov 2010 – 2014 na 4,1 miliardy EUR ročne v rokoch 2020 a 2021.[9] Aj napriek tomu, že hodnota zaisteného majetku v členských štátoch evidentne stúpla, stále zostáva na úrovni nižšej ako 2 % odhadovaných ročných príjmov z organizovanej trestnej činnosti.[10] Celkové príjmy z trestnej činnosti majú totiž stále stúpajúcu tendenciu.[11, 12]

Z uvedených dôvodov prišlo v roku 2024 zo strany Európskej komisie a Rady EÚ k prijatiu novej smernice č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii (ďalej len „smernica z roku 2024" alebo „nová konfiškačná smernica"),[13] ktorej hlavným cieľom je stanoviť minimálne pravidlá na posilnenie možností vyhľadávania a identifikácie majetku, ako aj jeho zaistenia, na zlepšenie správy zaisteného a skonfiškovaného majetku dovtedy, kým sa s ním nenaloží na základe konečného príkazu na konfiškáciu, na posilnenie nástrojov na konfiškáciu nástrojov a výnosov z trestnej činnosti zločineckých organizácií, ako aj ich majetku pochádzajúceho z trestnej činnosti a na zlepšenie celkovej efektívnosti systému vymáhania majetku.[14] Novú konfiškačnú smernicu možno označiť za bezpochyby prelomovú hneď z niekoľkých dôvodov. V prvom rade je vhodné poukázať na to, že v jej rámci prišlo k terminologickému precizovaniu pojmov[15] zavedených smernicou z roku 2014 a rovnako aj k zavedeniu nových pojmov významných pre efektívnejšie realizovanie zaistenia a konfiškácie výnosov z trestnej činnosti.[16] Ďalšou významnou zmenou je „presun" právnej úpravy dotýkajúcej sa Úradov pre vyhľadávanie majetku z osobitného právneho aktu do konfiškačnej smernice. Pôvodný právny rámec zaisťovania a konfiškácie nelegálne nadobudnutého majetku totiž pozostával z dvoch kľúčových samostatných právnych aktov, a to z už zmieňovanej konfiškačnej smernice z roku 2014 predstavujúcej základ pre

---

9 Predmetné údaje vychádzajú zo správy Europolu publikovanej pod názvom *„European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 – The Other Side of the Coin. An Analysis of Financial and Economic Crime"*. Luxemburg, 2023, s. 18.

10 *Rozhodnutie Rady, ktorým sa Európska komisia poveruje zúčastniť sa v mene Európskej únie na rokovaniach o dodatkovom protokole k Dohovoru Rady Európy o praní špinavých peňazí, vyhľadávaní, zaistení a konfiškácii ziskov z trestnej činnosti a o financovaní terorizmu (CETS č. 198), COM(2024) 177 final*, s. 1.

11 HULME, S. – DISLEY, E. – BLONDES, E. L. (eds.). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*, s. 11.

12 Ako konkrétny príklad možno uviesť nárast výnosov pochádzajúcich z drogovej trestnej činnosti. Dostupné dáta uvádzajú, že výnosy z predmetnej trestnej činnosti dosahovali v roku 2013 v rámci EÚ hodnotu 24 mil. eur a v roku 2019 táto hodnota narástla na 30 mil. eur. [HULME, S. – DISLEY, E. – BLONDES, E. L. (eds.). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*, s. 14]. Poukázať možno obdobne aj na nárast výnosov pochádzajúcich z nelegálneho obchodovania zo zbraňami. V roku 2012 bola odhadovaná hodnota výnosov z tejto trestnej činnosti v rámci EÚ 493 mil. eur (SAVONA, E. U. – RICCARDI, M. *From illegal markets to legitimate businesses. The portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio*. Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento, 2015, s. 62). V roku 2019 bola hodnota predmetných výnosov odhadovaná už na 753 mil. eur [HULME, S. – DISLEY, E. – BLONDES, E. L. (eds.). *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses. Final report*, s. 52].

13 V zmysle čl. 37 nadobudla táto smernica účinnosť dňa 22. mája 2024. V zmysle čl. 33 ods. 1 sú členské štáty povinné vykonať transpozíciu tejto smernice do 23. novembra 2026.

14 Bod 7 Preambule Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

15 Prišlo k nahradeniu pojmu „príjmy", ktorý používa smernica z roku 2014 (čl. 2 ods. 1) pojmom „výnosy" (čl. 3 ods. 1). Prišlo k doplneniu definície pojmu „majetok" takým spôsobom, aby tento pojem zahŕňal aj kryptoaktíva (čl. 3 ods. 2).

16 Prišlo k zavedeniu legálnych definícií nasledovných pojmov: „vyhľadávanie a identifikácia" (čl. 3 ods. 4), „zločinecká organizácia" (čl. 3 ods. 7), „obeť" (čl. 3 ods. 8), „konečný užívateľ výhod" (čl. 3 ods. 9) a „dotknutá osoba" (čl. 3 ods. 10).

harmonizovanie právnych úprav členských štátov dotýkajúcej sa zaisťovania a konfiškácie a z rozhodnutia Rady č. 2007/845/SVV zo 6. decembra 2007 o spolupráci medzi úradmi pre vyhľadávanie majetku v členských štátoch pri vypátraní a identifikácii príjmov z trestnej činnosti alebo iného majetku súvisiaceho s trestnou činnosťou, ktorým bola členským štátom uložená povinnosť zriadiť Úrady pre vyhľadávanie majetku a ktorým sa následne upravovali ďalšie náležitosti súvisiace s činnosťou týchto orgánov. Európska komisia a Rada sa rozhodli zlúčiť tieto dve oblasti právnej úpravy do jedného legislatívneho aktu. Nová smernica z roku 2024 tak obsahuje absolútne novú samostatnú časť s názvom „Vyhľadávanie a identifikácia“,[17] ktorej obsahom sú ustanovenia dotýkajúce sa zriaďovania a činnosti Úradov pre vyhľadávanie majetku. V porovnaní s rozhodnutím z roku 2007 ide o právnu úpravu, ktorá je v mnohých aspektoch precíznejšia, čím európsky normotvorca reagoval na požiadavky aplikačnej praxe. Ako príklad možno uviesť stanovenie lehôt na poskytnutie informácií v prípade žiadosti o informácie došlej členskému štátu EÚ z Úradu pre vyhľadávanie majetku iného členského štátu EÚ.[18] Ďalšou zásadnou novinkou je precizovanie právnej úpravy tzv. naliehavých opatrení súvisiacich so zaistením majetku na účely následnej konfiškácie. Pôvodná konfiškačná smernica označovala predmetné opatrenia ako tzv. okamžité opatrenia,[19] pričom ich právna úprava bola mimoriadne strohá. Smernica z roku 2024[20] preto nielenže precizuje definičné vymedzenie naliehavého opatrenia, ale zakladá aj časové obmedzenie jeho platnosti a zavádza kompetenciu Úradov pre vyhľadávanie majetku na prijatie takýchto opatrení v prípade nebezpečenstva straty vyhľadaného majetku. Ďalšou mimoriadne zásadnou novinkou zavedenou smernicou z roku 2024 je rozšírenie doposiaľ existujúcich troch konfiškačných modelov (model „štandardnej“ konfiškácie, model konfiškácie bez predchádzajúceho odsúdenia a model rozšírenej konfiškácie[21]) o nový model tzv. konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva.[22, 23] Práve toto na poslednom mieste zmienené nóvum bude predmetom precíznej analýzy uskutočnenej v rámci ďalšej časti tohto článku.

1. Podmienky nariadenia konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva

Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva je upravená v článku 16 konfiškačnej smernice z roku 2024. Predmetný článok koncipuje základné podmienky pre uplatnenie tohto

17 Články 4 až 10 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

18 Článok 10 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii:
„Lehoty na poskytnutie informácií
1. Členské štáty zabezpečia, aby úrady pre vyhľadávanie majetku odpovedali na žiadosti o informácie podľa článku 9 ods. 1 čo najskôr, najneskôr však v týchto lehotách:
a) sedem kalendárnych dní v prípade všetkých žiadostí, ktoré nie sú naliehavé
b) osem hodín v prípade naliehavých žiadostí týkajúcich sa informácií uvedených v článku 6, ktoré sa uchovávajú v databázach a registroch, ku ktorým majú tieto úrady pre vyhľadávanie majetku priamy prístup
c) tri kalendárne dni v prípade naliehavých žiadostí týkajúcich sa informácií, ku ktorým dané úrady pre vyhľadávanie majetku nemajú priamy prístup.“

19 Článok 7 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/42/EÚ z 3. apríla 2014 o zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti v Európskej únii.

20 Článok 11 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

21 *Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union. SWD(2019) 1050 final*. Brussels: Council of the European Union 12. 4. 2019, s. 3.

22 Článok 16 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

23 Pozri tiež: WAHL, T. New Directive on Asset Recovery and Confiscation. *Eucrim*. 2024, No. 1, s. 37.

druhu konfiškácie vo svojom odseku 1, pričom musia byť naplnené kumulatívne. Ide o nasledovné podmienky:

1. Podmienka subsidiarity.
   Táto podmienka vyžaduje, aby v každom jednom prípade prišlo k posúdeniu možnosti využitia iných druhov konfiškačných modelov upravených smernicou. Až v prípade nemožnosti ich aplikácie prichádza v zmysle podmienky subsidiarity do úvahy uplatnenie konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva.
2. Nevysvetliteľné bohatstvo ako predmet konfiškácie.
   Nevysvetliteľné bohatstvo je v smernici charakterizované nasledovným spôsobom:
   a) ide o majetok, ktorý bol identifikovaný v súvislosti s vyšetrovaním niektorého z trestných činov, ktoré patria do pôsobnosti novej konfiškačnej smernice,[24]
   b) existuje presvedčenie súdu, že identifikovaný majetok pochádza z trestnej činnosti spáchanej v rámci zločineckej organizácie, ktorá môže priamo alebo nepriamo viesť k značnému majetkovému prospechu.

V súvislosti s pojmom „nevysvetliteľné bohatstvo" je dôležité uviesť, že smernica z roku 2024 v rámci špecifikácie nového typu konfiškácie (čl. 16 ods. 1 až ods. 4) nepracuje žiadnym spôsobom s pojmom nevysvetliteľné bohatstvo. S predmetným pojmom explicitne operuje len v rámci názvu tohto druhu konfiškácie. Smernica pritom neposkytuje ani explicitnú definíciu pojmu nevysvetliteľné bohatstvo v rámci výkladu pojmov, teda v rámci svojho článku 3. Miesto toho koncipuje len určitý veľmi nejednoznačný návod, ako určiť, či je majetok „konfiškovateľný" v zmysle ustanovenia čl. 16 ods. 1. Za týmto účelom európsky normotvorca formuluje výpočet okolností, ktoré možno s cieľom vyhodnotenia charakteru majetku posúdiť, pričom dôležité je upozorniť, že predmetný výpočet má len demonštratívny charakter. Medzi tieto okolnosti európsky zákonodarca zaraďuje skutočnosť:

a) že hodnota majetku je podstatne neprimeraná zákonnému príjmu dotknutej osoby,
b) že neexistuje vierohodný legálny zdroj majetku a
c) že dotknutá osoba je prepojená s osobami spojenými so zločineckou organizáciou.[25]

Uvedená právna úprava vykazuje niekoľko sporných aspektov, ktoré budú podrobne rozobraté nižšie.

2. Presvedčenie súdu ako nový štandard dokazovania

Prvý sporný aspekt, ktorý možno v rámci právnej úpravy konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva identifikovať, má charakter nahradenia štandardného systému trestného dokazovania založeného na zistení skutkového stavu „bez dôvodných pochybností" systémom založeným na tzv. „presvedčení súdu". Bližšie povedané nelegálny pôvod majetku nebude potrebné preukazovať bez dôvodných pochybností, ale postačujúce bude, pokiaľ

[24] Ide o trestné činy uvedené v článku 2 ods. 1 až 3 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii, ak sa takéto trestné činy trestajú odňatím slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky.

[25] Článok 16 ods. 2 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

vnútroštátny súd rozhodujúci o uplatnení tohto typu konfiškácie bude disponovať presvedčením o tom, že majetok pochádza z trestnej činnosti spáchanej v rámci zločineckej organizácie, ktorá môže priamo alebo nepriamo viesť k značnému majetkovému prospechu. V tejto súvislosti je potrebné upriamiť pozornosť aj na to, že zo znenia smernice nie je zrejmé, na koho pleciach bude spočívať dôkazné bremeno.[26] V tomto kontexte sa pritom často skloňuje otázka zavedenia systému tzv. obráteného dôkazného bremena príznačného pre civilné konanie. V rámci hľadania odpovede na predmetnú otázku možno poukázať na legislatívny vývoj textu smernice z roku 2024, respektíve na cestu jeho pripomienkovania. Výbory Európskeho parlamentu, konkrétne Výbor pre právne veci a Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci formulovali pripomienky k textu navrhovanej smernice, ktoré absolútne identicky smerovali k pozmeneniu článku 16 ods. 2 formou jeho doplnenia o vetu: *„dôkazné bremeno bude spočívať na prokuratúre“*.[27] Ako je však zrejmé zo znenia finálneho, schváleného textu smernice z roku 2024, snahy výborov boli bezúspešné. Uvedené je dôkazom toho, že úmyslom európskeho normotvorcu, pokiaľ ide o preukazovanie nelegálneho pôvodu konfiškovaného majetku, evidentne nebolo zachovanie štandardnej úrovne trestného dokazovania.

Jedným dychom však možno vysloviť, že nahradenie režimu „dokazovania bez dôvodných pochybností“ režimom „presvedčenia súdu“ nevyvoláva v očiach najvýznamnejších ochrancov ľudských práv zásadnejší problém, práve naopak. V tomto ohľade je potrebné upriamiť pozornosť na pomerne konštantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“), v rámci ktorej vyniká svojou zásadnosťou rozhodnutie vo veci *Todorov a ostatní verzus Bulharsko*.[28, 29] V predmetnom rozhodnutí prišlo k posúdeniu primeranosti konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva, ktorá bola realizovaná na základe zistenia, že výdavky sťažovateľov v skúmanom období výrazne prevyšovali ich príjmy. Uvedené zistenie totiž v zmysle bulharskej legislatívy postačuje na konštatáciu o nelegálnom pôvode majetku a teda na vyslovenie záveru, že dotknutý majetok predstavuje nevysvetliteľné bohatstvo. Z predmetného rozhodnutia vyplýva, že pre vykonanie konfiškácie majetku je smerodajné preukázanie jeho nelegálneho pôvodu, pričom je absolútne

---

26 DORNBIERER, A. *Targeting unexplained wealth. Implications of the EU's 2024 Directive on asset recovery*. Basel Institute on Governance, 2025, s. 3.

27 Committee on Legal Affairs, 2022/0167(COD), Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2022/0167(COD).

28 *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Todorov a ostatní v. Bulharsko*, Application no. 50705/11, Strasbourg 13 July 2021.

29 Skutkový stav prípadu: Súd v danom rozsudku rozhodoval o siedmich spojených sťažnostiach. Sťažovateľmi boli bulharskí občania, ktorí boli v období medzi rokmi 2000 a 2012 odsúdení za rôzne trestné činy (obmedzovanie osobnej slobody, pokus o vydieranie, spreneveru, nedovolené ozbrojovanie, lúpež, falšovanie a pozmeňovanie verejnej listiny, neoprávnený zásah do práva k domu, bytu alebo nebytovému priestoru, prechovávanie omamnej a psychotropnej látky a krátenie dane). Keďže všetky tieto odsúdenia spadali do pôsobnosti bulharského zákona o výnosoch z trestnej činnosti z roku 2005, ktorý sa zameriaval na boj proti praniu špinavých peňazí a ktorého uplatnenie prichádzalo do úvahy v prípadoch, keď nebolo možné majetok predstavujúci výnosy z trestnej činnosti úplne alebo čiastočne skonfiškovať podľa trestného zákonníka, boli sťažovatelia podrobení vyšetrovaniu podľa tohto zákona. Na základe skúmania príjmov a výdavkov sťažovateľov v rozhodnom období zo strany bulharskej Komisie na odhaľovanie výnosov z trestnej činnosti vnútroštátne civilné súdy nakoniec rozhodli o prepadnutí časti majetku sťažovateľov (nehnuteľností, vozidiel, peňazí a pod.). Keďže výdavky sťažovateľov v skúmanom období výrazne prevyšovali ich príjmy, vnútroštátne súdy dospeli k záveru, že možno dôvodne predpokladať, že tento majetok bol v skutočnosti výnosom z ich trestnej činnosti. Argumenty sťažovateľov, že išlo o dary alebo dedičstvo, vnútroštátne súdy odmietli, rovnako ako aj námietku, že neexistuje žiadna súvislosť, respektíve príčinná väzba, medzi prepadnutým majetkom a ich trestnou zodpovednosťou. Keďže sťažovatelia neboli pred vnútroštátnymi súdmi úspešní, obrátili sa so svojimi sťažnosťami na Súd. Konkrétne namietali, že rozhodnutie o prepadnutí ich majetku bolo v rozpore s čl. 1 Protokolu č. 1, ktorý garantuje ochranu vlastníctva (majetku).

bezpredmetné, že dokazovanie nebolo vykonané štandardnou formou trestného dokazovania.[30] Tento záver bol potvrdený zo strany ESĽP aj v ďalšom významnom v rozhodnutí vo veci *G.I.E.M. a ostatní verzus Taliansko*.[31] V jeho rámci ESĽP posudzoval primeranosť vykonanej konfiškácie, pričom jedným z aspektov posudzovaným za účelom vyslovenia záveru o jej primeranosti bola existencia práva na aktívnu participáciu dotknutej osoby v konaní, v rámci ktorého sa o konfiškácii majetku rozhodovalo. ESĽP totiž v tejto súvislosti poukazuje na to, že právo na pokojné užívanie majetku ukotvené v čl. 1 Protokolu č. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (ďalej len „EDĽP")[32] má aj svoje procesné nielen hmotnoprávne aspekty. ESĽP konkrétne uviedol, že *„zásah do práv zaručených článkom 1 Protokolu č. 1 nemôže byť legitímny bez kontradiktórneho konania, ktoré rešpektuje zásadu rovnosti zbraní a umožňuje prerokovanie aspektov dôležitých pre výsledok prípadu"*.[33] *A contrario* teda možno dovodiť, že zásah do práva vyplývajúceho z predmetného článku dodatkového protokolu EDĽP môže vykazovať atribút legitímnosti len za predpokladu rešpektovania zásad kontradiktórneho konania. Inak povedané, pokiaľ strana konania má možnosť predkladať dôkazy vo svoj prospech a vyvracať tvrdenia protistrany, úvaha o porušení práva na pokojné užívanie majetku (čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP) nie je na mieste. Spojením konštatácií vyslovených zo strany ESĽP v rozhodnutiach *Todorov a ostatní verzus Bulharsko* a *G.I.E.M. a ostatní verzus Taliansko* možno dospieť ku konštatovaniu, že konfiškáciu majetku nie je možné prehlásiť za neprimeranú a porušujúcu záruky plynúce z relevantných článkov EDĽP len z toho dôvodu, že o jej uložení sa rozhodlo v konaní, v ktorom sa uplatňovalo obrátené dôkazné bremeno, pričom vyslovené platí výlučne za predpokladu rešpektovania práva na aktívnu participáciu dotknutej osoby v tomto konaní. Uvedené konštatovanie možno vzťahovať na akýkoľvek typ konfiškácie, teda aj na konfiškáciu nevysvetliteľného bohatstva.

Vyslovený záver absolútne korešponduje aj s právnymi úvahami koncipovanými zo strany Ústavného súdu Českej republiky v náleze z roku 2022,[34] v rámci ktorého pristúpil k výkladu podmienky rozšírenej konfiškácie, konkrétne podmienky vo forme presvedčenia súdu o nelegálnom pôvode majetku, ktorá je v českom Trestnom zákonníku (zákon č. 40/2009 Sb.) obsiahnutá v ustanovení § 102a.[35] V tejto súvislosti je potrebné na prvom mieste ozrejmiť dôvod poukazu na výklad uskutočnený k modelu rozšírenej konfiškácie. Rozšírená konfiškácia a konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva totiž vykazujú zásadnú podobnosť pokiaľ ide o podmienky ich aplikácie. Jednou z podmienok na uplatnenie oboch druhov konfiškácie je „presvedčenie súdu" o nelegálnom pôvode majetku, teda o pôvode

30 Bod 213, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Todorov a ostatní v. Bulharsko*, Application no. 50705/11, Strasbourg 13 July 2021.

31 *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G.I.E.M. S.R.L. a ostatní v. Taliansko*, Applications no. 1828/06, Strasbourg, 28 June 2018.

32 Článok 1, Protokol č. 1 k Európskemu dohovoru o ľudských právach a základných slobodách:
„Ochrana majetku
Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré stanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie však nebráni právu štátu prijímať zákony, ktoré považuje za nevyhnutné, aby upravil užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom alebo zabezpečil platenie daní alebo iných poplatkov alebo pokút."

33 Bod 302, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G.I.E.M. S.R.L. a ostatní v. Taliansko*, Applications no. 1828/06, Strasbourg, 28 June 2018.

34 Nález Ústavního soudu, sp. zn. II.ÚS 1026/21, ze dne 28. 1. 2022.

35 Rozšírená konfiškácia bola do právneho poriadku Českej republiky transponovaná v podobe nového ochranného opatrenia zaradeného do Trestního zákonníku nazvaného „Zabrání části majetku".

majetku spočívajúcom v trestnej činnosti. V rámci právnej úpravy konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva je táto podmienka formulovaná na prvý pohľad precíznejšie, keďže európsky normotvorca vyžaduje presvedčenie súdu o tom, že majetok pochádza nie z akejkoľvek trestnej činnosti, ako je tomu pri rozšírenej konfiškácii, ale výlučne z trestnej činnosti spáchanej v rámci zločineckej organizácie. V tomto ohľade je však potrebné poukázať na znenie odseku 2 článku 16 smernice z roku 2024, v zmysle ktorého dochádza k založeniu uvedeného kvalifikovaného presvedčenia, okrem iného, vtedy keď je hodnota majetku podstatne neprimeraná zákonnému príjmu dotknutej osoby. Inak povedané, záver o konfiškovateľnosti majetku je v prípade oboch druhov konfiškácií determinovaný nepomerom medzi legálnymi príjmami a majetkom dotknutej osoby. Táto skutočnosť predstavuje druhý bod prieniku medzi rozšírenou konfiškáciou a konfiškáciou nevysvetliteľného bohatstva.[36] Ústavný súd Českej republiky dospel vo vyššie zmienenom náleze ku konštatovaniu, že presvedčenie súdu o nelegálnom pôvode majetku neznamená zavedenie úplného civilného štandardu dokazovania, keďže dôkazné bremeno sa neprenáša na povinnú osobu v absolútnom rozsahu. Orgán činný v trestnom konaní má povinnosť predložiť dôkazy a uviesť skutočnosti vedúce k záveru o pravdepodobnom nelegálnom pôvode majetku, pričom dotknutá osoba môže tvrdiť a preukazovať opak. Táto osoba musí mať možnosť preukazovať v relevantnom konaní legálny pôvod majetku nadobudnutého v sledovanom období. Pokiaľ by tomu tak nebolo, bolo by potrebné konštatovať porušenie zásad riadneho zákonného procesu. *A contrario*, v prípade aplikovania čiastočného obráteného bremena, avšak za súčasného rešpektovania zásady spravodlivého (kontradiktórneho) konania, nedochádza k porušeniu základných práv dotknutej osoby garantovaných základnými ľudskoprávnymi dokumentami.[37] Ako bolo už vyššie zdôvodnené,

---

36 Pre lepšiu ilustráciu podobnosti podmienok rozšírenej konfiškácie a podmienok konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva je vhodné poukázať na tomto mieste na exaktné znenie relevantných článkov konfiškačných smerníc.
Článok 16 smernice z roku 2024 (konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva):
„1. Členské štáty prijmú opatrenia potrebné na to, aby v prípadoch, keď podľa vnútroštátneho práva nemožno uplatniť opatrenia na konfiškáciu podľa článkov 12 až 15, umožnili konfiškáciu majetku identifikovaného v súvislosti s vyšetrovaním týkajúcim sa trestného činu, ak je vnútroštátny súd presvedčený, že identifikovaný majetok pochádza z trestnej činnosti spáchanej v rámci zločineckej organizácie a táto činnosť môže priamo alebo nepriamo viesť k značnému majetkovému prospechu.
2. Pri určovaní, či by mal byť majetok uvedený v odseku 1 skonfiškovaný, sa zohľadnia všetky okolnosti prípadu vrátane dostupných dôkazov a konkrétnych skutočností, ktoré môžu zahŕňať skutočnosť, že:
a) hodnota majetku je podstatne neprimeraná zákonnému príjmu dotknutej osoby
b) neexistuje vierohodný legálny zdroj majetku
c) je dotknutá osoba prepojená s osobami spojenými so zločineckou organizáciou.“
Článok 5 smernice z roku 2014 (rozšírená konfiškácia):
„1. Členské štáty prijmú potrebné opatrenia, ktoré umožnia úplnú alebo čiastočnú konfiškáciu majetku vo vlastníctve osoby odsúdenej za trestný čin, ktorý môže viesť priamo alebo nepriamo k hospodárskemu prospechu, ak je súd na základe okolností prípadu vrátane konkrétnych skutočností a dostupných dôkazov, ako napríklad, že hodnota majetku je neprimeraná k zákonnému príjmu odsúdenej osoby, presvedčený, že dotknutý majetok je získaný z trestnej činnosti. Dôvod poukazu na podmienky rozšírenej konfiškácie koncipované v pôvodnej konfiškačnej smernici z roku 2014 spočíva v tom, že právna úprava dotýkajúca sa týchto podmienok bola už do právnych úprav členských štátov implementovaná a preto v tomto ohľade existuje nielen relevantná vnútroštátna právna úprava ale aj k nej poskytnutý súdny výklad.“

37 *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gogitidze a ostatní v. Rumunsko*, Application no. 36862/05, Strasbourg, 12 May 2015:
„114. Vzhľadom na vyššie uvedené a skutočnosť, že vnútroštátne súdy poskytli sťažovateľom primeranú možnosť uplatniť svoje argumenty v kontradiktórnom konaní, Súd dospel k záveru, že občianske konanie in rem o prepadnutie majetku sťažovateľov nenarušilo požadovanú spravodlivú rovnováhu.
115. V dôsledku toho nedošlo k porušeniu článku 1 Protokolu č. 1.“

tieto konštatovania možno vztiahnuť aj na konfiškáciu nevysvetliteľného bohatstva, a to z dôvodu takmer absolútnej totožnosti vykladanej podmienky dotýkajúcej sa presvedčenia súdu o nelegálnom pôvode konfiškovaného majetku.

3. Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva verzus prezumpcia neviny

Ďalší pomerne sporný aspekt previazaný s konfiškáciou nevysvetliteľného bohatstva súvisí s rešpektovaním zásady prezumpcie neviny v rámci konania, v ktorom sa o nariadení tohto typu konfiškácie rozhoduje. Na prvom mieste je potrebné ozrejmiť, že otázka rešpektovania prezumpcie neviny v rámci zmieneného konania nadobúda skutočne zásadný význam z toho dôvodu, že konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva nie je žiadnym spôsobom naviazaná na odsúdenie obvinenej osoby.[38] Inak povedané, odsúdenie za trestný čin nepredstavuje podmienku pre jej uloženie. V tejto súvislosti by bolo možné namietať, že nielen legislatíva EÚ ale rovnako aj právne úpravy členských štátov EÚ, Slovenskú a Českú republiku nevynímajúc, upravujú ako samostatný typ konfiškácie tzv. konfiškáciu bez predchádzajúceho odsúdenia. Tento model konfiškácie však so zásadou prezumpcie neviny do konfliktu neprichádza. Postavený je totiž na premise, v zmysle ktorej by k odsúdeniu konkrétnej osoby, teda osoby obvinenej za konkrétny trestný čin prišlo, pokiaľ by nevznikla prekážka tomu brániaca.[39] Takouto prekážkou je v zmysle konfiškačnej smernice z roku 2024 choroba podozrivej alebo obvinenej osoby, útek podozrivej alebo obvinenej osoby, smrť podozrivej alebo obvinenej osoby a uplynutie premlčacej lehoty kratšej ako 15 rokov.[40] Povedané inými slovami, v rámci vedeného trestného konania, ktoré z dôvodu výskytu niektorej z uvedených prekážok skončilo zastavením alebo prerušením trestného stíhania, bolo zaistených dostatok dôkazov vypovedajúcich o vine obvinenej osoby za spáchanie konkrétneho trestného činu. Európsky normotvorca pritom viaže túto formu konfiškácie na výnosy a nástroje pochádzajúce z trestnej činnosti, vo vzťahu ku ktorej sa viedlo vyššie popísané trestné konanie alternatívne na majetok, ktorého hodnota zodpovedá takýmto výnosom a nástrojom. Pre úplnosť možno len doplniť, že právna úprava Slovenskej a Českej republiky pozná tento model konfiškácie pod označením „zhabanie veci“ (§ 83 Trestného zákona), respektíve „zabrání věci“ (§ 101 Trestního zákoníku), pričom v oboch prípadoch ide o druh ochranného opatrenia. V tomto kontexte nemožno opomenúť, že tak slovenská ako aj česká právna úprava umožňuje aplikovať tento druh konfiškačného opatrenia nielen vo vzťahu k veci patriacej obvinenej osobe ale aj vo vzťahu k veci majúcej podobu nástroja alebo výnosu z trestnej činnosti, ktorá patrí osobe inej ako osobe obvinenej. Uvedené je dôležité zmieniť z toho dôvodu, že slovenská a česká právna úprava idú v tomto ohľade nad rámec požiadaviek novej konfiškačnej smernice. Smernica z roku 2024 totiž umožňuje uloženie konfiškácie bez predchádzajúceho odsúdenia podľa čl. 15 vo vzťahu k majetku tretích osôb len za predpokladu, že ide o výnos

38 Táto skutočnosť vyplýva z formulácie podmienok obsiahnutých v čl. 16 smernice z roku 2024. Pozri tiež: *Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union. SWD(2019) 1050 final*. Brussels: Council of the European Union, 12. 4. 2019.

39 ŠÁMAL, P. – ŠKVAIN, P. Komentár k § 101. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. Obecná část (§ 1–139)*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 1547; ŠANTA, J. Komentár k § 83. In: ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: Eurokodex, 2013, s. 150.

40 Článok 15 ods. 1 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

alebo majetok, ktorého hodnota zodpovedá výnosom, ktoré podozrivá alebo obvinená osoba priamo alebo nepriamo previedla na tretie osoby, alebo ktoré tretie osoby získali od podozrivej alebo obvinenej osoby. Naproti tomu slovenská ako aj česká právna úprava umožňujú realizáciu zhabania veci majúcej charakter výnosu z trestnej činnosti alebo nástroja použitého, respektíve určeného na jej spáchanie aj bez potreby preukázania, že k nadobudnutiu uvedenej veci prišlo prevodom od obvinenej osoby.[41]

Pokiaľ však nahliadneme na právnu úpravu konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva narážame na prezumpciu neviny hneď z niekoľkých dôvodov. V prvom rade je potrebné upriamiť pozornosť na to, že v zmysle článku 16 smernice z roku 2024 nielenže tento typ konfiškácie nie je žiadnym spôsobom naviazaný na odsúdenie za trestný čin, ale jej uplatnenie nie je podmienené ani len vznesením obvinenia pre spáchanie trestného činu, z ktorého majetok majúci povahu nevysvetliteľného bohatstva pochádza. Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva tak, ako je upravená v článku 16 smernice z roku 2024, totiž stojí na „dvojakej" trestnej činnosti. Tento článok vo svojom odseku 1 uvádza:

> *„Členské štáty prijmú opatrenia potrebné na to, aby v prípadoch, keď podľa vnútroštátneho práva nemožno uplatniť opatrenia na konfiškáciu podľa článkov 12 až 15, umožnili konfiškáciu majetku identifikovaného v súvislosti s vyšetrovaním týkajúcim sa trestného činu, ak je vnútroštátny súd presvedčený, že identifikovaný majetok pochádza z trestnej činnosti spáchanej v rámci zločineckej organizácie a táto činnosť môže priamo alebo nepriamo viesť k značnému majetkovému prospechu."*

Vychádzajúc z doslovného výkladu predmetného ustanovenia možno dovodiť, že v prvom rade ide o trestnú činnosť majúcu povahu niektorého z trestných činov vymenovaných v článku 2 ods. 1 až 3 smernice z roku 2024, pričom o tomto trestnom čine sa vedie trestné konanie, ktoré dospelo aspoň do štádia vyšetrovania, teda aspoň do štádia prípravného konania, a v rámci ktorého, respektíve v súvislosti s ktorým bol identifikovaný majetok majúci povahu nevysvetliteľného bohatstva. Toto trestné konanie bude ďalej označované ako súvisiace trestné konanie. Druhou trestnou činnosťou je trestná činnosť, ktorá je „pôvodcom" nevysvetliteľného bohatstva, teda trestná činnosť, ktorá má charakter zdrojového trestného činu. V tejto súvislosti je osobitne dôležité zdôrazniť, že európsky normotvorca nielenže vo vzťahu k zdrojovej trestnej činnosti nevyžaduje vznesenie obvinenia voči konkrétnej osobe, ale nevyžaduje ani zahájenie trestného konania o nej. Za použitia gramatického výkladu možno súčasne dospieť k záveru o rozšírení pôsobnosti

---

41 Ust. § 83 Trestného zákona (zákon č. 300/2005 Z. z.):
„Zhabanie veci
(1) Ak nebol uložený trest prepadnutia veci uvedenej v § 60 ods. 1, súd uloží zhabanie veci, ak
c) nepatrí páchateľovi a je výnosom z trestnej činnosti,
d) nepatrí páchateľovi a bola určená alebo použitá na spáchanie trestného činu[…]"
Ust. § 101 Trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.):
„Zabrání věci
(1) Nebyl-li uložen trest propadnutí věci uvedené v § 70 odst. 2 písm. a), může soud uložit, že se taková věc zabírá,
c) ohrožuje-li bezpečnost lidí nebo majetku, popřípadě společnosti, anebo hrozí nebezpečí, že bude sloužit ke spáchání zločinu
(2) Soud může uložit zabrání věci, která je bezprostředním výnosem z trestné činnosti nebo je zprostředkovaným výnosem z trestné činnosti, pokud hodnota věci tvořící bezprostřední výnos z trestné činnosti není ve vztahu k hodnotě věci tvořící zprostředkovaný výnos z trestné činnosti zanedbatelná, a pokud taková věc
e) náleží jiné osobě, na kterou pachatel takovou věc převedl nebo která ji jinak nabyla."

smernice pokiaľ ide o charakter zdrojovej trestnej činnosti. Článok 16 v odseku 1 totiž pracuje s dvomi odlišnými pojmami. V rámci popisu súvisiaceho trestného konania skloňuje pojem trestný čin, kým v rámci opisu zdrojového trestného činu používa pojem trestná činnosť. Táto na prvý pohľad nenápadná terminologická nuansa má však pomerne zásadné dôsledky. Použitie pojmu „trestný čin" v rámci článku 16 totiž automaticky aktivuje výkladové pravidlo obsiahnuté v jeho odseku 4, podľa ktorého sa trestným činom rozumie výlučne niektorý z trestných činov špecifikovaných v článku 2 ods. 1 až 3 smernice, pokiaľ sa takéto trestné činy trestajú odňatím slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky. Súvisiace trestné konanie preto môže byť vedené len pre skutok spadajúci pod uvedenú kategóriu trestnej činnosti. Naproti tomu, pokiaľ ide o zdrojový trestný čin, európsky normotvorca používa pojem „trestná činnosť", z čoho možno bezpochyby dovodiť, že výkladové pravidlo obsiahnuté v odseku 4 je neaplikovateľné. Predikatívny trestný čin je pritom v tomto ustanovení charakterizovaný len dvomi atribútmi. V prvom rade ide o trestný čin spáchaný v rámci zločineckej skupiny a v rade druhom ide o trestný čin, ktorý mohol viesť k majetkovému prospechu. V tomto kontexte je však potrebné opätovne zdôrazniť, že záver o naplnení uvedených atribútov vychádza z „presvedčenia súdu", ktoré je determinované napríklad neschopnosťou dotknutej osoby preukázať legálny pôvod svojho majetku či nepomerom medzi majetkom tejto osoby a jej legálnymi príjmami.[42] Na podklade uvedeného možno konštatovať, že konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva je viazaná na majetok, nie na osobu.[43] Pre aplikáciu inštitútu konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva sa nevyžaduje ani vznesenie obvinenia zo spáchania zdrojového trestného činu a ani preukázanie jeho spáchania v rámci štandardného režimu trestného dokazovania „bez dôvodných pochybností". Uvedené skutočnosti vo svojom súhrne vedú k zásadným pochybnostiam o rešpektovaní zásady prezumpcie neviny vo vzťahu k osobe, ktorej majetok je predmetom konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva. S cieľom vyriešenia nastoleného problému a rozptýlenia naznačených pochybností je vhodné upriamiť pozornosť na konštantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá sa dotýka výkladu zásady prezumpcie neviny.

Pokiaľ chceme nahliadnuť na relevantnú rozhodovaciu činnosť ESĽP v prvom rade je potrebné ozrejmiť, že zásada prezumpcie neviny je na úrovni Európskeho dohovoru o ľudských právach upravená v čl. 6 ods. 2 nasledovne: *„Každý, kto je obvinený z trestného činu, považuje sa za nevinného, dokiaľ jeho vina nebola preukázaná zákonným spôsobom."* V kontexte základného výkladu čl. 6 ods. 2 EDĽP je vhodné poukázať na konštantnú dlhoročnú judikatúru ESĽP, v zmysle ktorej sa na aktiváciu predmetného článku vyžaduje, aby sa posudzované konanie dotýkalo rozhodovania o „trestnom obvinení".[44] Zjednodušene povedané, keď niet trestného obvinenia, niet ani záruk plynúcich z prezumpcie neviny v zmysle čl. 6 ods. 2 EDĽP. Aby bolo možné uvažovať nad porušením zásady prezumpcie neviny, posudzované konanie musí spĺňať atribúty trestného konania a sankcia v ňom uložená musí mať trestný charakter. Otázka aplikovateľnosti čl. 6 ods. 2 EDĽP bola zo stra-

42 Článok 16 ods. 2 Smernice Európskej komisie a Rady EÚ č. 2024/1260 o vymáhaní majetku a konfiškácii.

43 Zameranie konfiškačného opatrenia na majetok, a nie na jednotlivca, je zjavné zo skutočnosti, že konfiškácia môže byť nariadená aj voči majetku patriacemu tretej osobe, ktorá ho zdedila alebo kúpila, pokiaľ tento majetok pôvodne nadobudol niektorý z vyššie uvedených jednotlivcov a tretia osoba k nemu nemá platný právny nárok.

44 Bod 112, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gestur Jónsson a Ragnar Halldór Hall v. Island [GC]*, Application nos. 68273/14 and 68271/14, Strasbourg, 22 December 2020.

ny ESĽP vyriešená v rámci pomerne známeho prípadu *Engel a ostatní verzus Holandsko*,[45] v rámci ktorého boli rozvinuté tri kľúčové kritériá[46] pre posúdenie charakteru konania, respektíve pre zodpovedanie otázky, či posudzované konanie má charakter konania trestného. Jedným z uvedených kritérií je charakter uloženej sankcie.[47] V kontexte predmetného kritéria sa posudzuje závažnosť sankcie, ktorá bola alebo môže byť uložená v rámci posudzovaného konania.

V tejto súvislosti je osobitne dôležité zdôrazniť, že otázka posúdenia charakteru uloženej sankcie je dôležitá aj na účel zodpovedania otázky dotýkajúcej sa aktivovania čl. 7 ods. 1 EDĽP,[48] z ktorého vyplýva, že sankciu, ktorá má charakter trestu, možno uložiť len v rámci trestného konania ukončeného odsúdením za trestný čin.[49] Pojem „trest" použitý v uvedenom článku pritom vykazuje autonómny charakter. Otázka, či konkrétne opatrenie má charakter trestnej sankcie, je preto zo strany ESĽP posudzovaná samostatne, bez ohľadu na formálne označenie analyzovanej sankcie v rámci vnútroštátneho právneho poriadku.[50]

Sumarizujúc vyššie vyslovené, posúdenie povahy konfiškačnej sankcie je kľúčové jednak pre zodpovedanie otázky, či konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva prichádza do konfliktu s prezumpciou neviny, ako aj pre posúdenie, či uloženie tohto opatrenia bez predchádzajúceho odsúdenia koliduje s čl. 7 ods. 1 EDĽP. Ak konfiškácia nemá charakter trestu, na konanie o jej uložení sa nevzťahujú záruky vyplývajúce z čl. 6 ods. 2 EDĽP, teda zo zásady prezumpcie neviny. Zároveň jej uloženie bez predchádzajúceho odsúdenia nepredstavuje problém, keďže sa tým neaktivuje čl. 7 EDĽP. V tomto ohľade možno hovoriť o zásadnej väzbe medzi čl. 6 ods. 2 a čl. 7 EDĽP.[51] Vylúčenie trestnej povahy realizovaného konania vedie k automatickému vylúčeniu uplatnenia čl. 6 ods. 2 EDĽP a sekundárne aj k vylúčeniu čl. 7 EDĽP. *A contrario*, vylúčenie trestnej povahy sankcie na účel analýzy použitia čl. 7 EDĽP vedie k primárnemu vylúčeniu uplatnenia čl. 7 EDĽP a k druhotnému

---

45 *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel a ostatní v. Holandsko*, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Strasbourg, 8 June 1976.

46 Prvým kritériom je právna klasifikácia skutku podľa vnútroštátneho právneho poriadku, teda jeho formálne označenie v právnom poriadku konkrétneho štátu. Druhým kritériom je právna povaha skutku. Tretím kritériom je závažnosť sankcie, ktorú možno podľa právneho poriadku štátu uložiť páchateľovi predmetného skutku (bod 82, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Engel a ostatní v. Holandsko*, Application no. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Strasbourg, 8 June 1976).

47 Vzhľadom na obsahové zameranie článku sa článok nebude venovať výkladu všetkých troch zmienených „Engelových kritérií". Pozornosť zameria výlučne na posúdenie tretieho kritéria a to z dôvodu jeho logickej previazanosti s otázkou posúdenia aktivácie článku 6 ods. 2 EDĽP v prípadoch aplikácie konfiškačných opatrení, konkrétne konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva.

48 *„Nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu."*

49 Pozri aj bod 93, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garofalo v. Taliansko*, Application no. 47269/18: *„Odsúdenie neexistuje, pokiaľ neexistuje trestný čin."*

50 Bod 210, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G.I.E.M. S.R.L. a ostatní v. Taliansko*, Applications no. 1828/06, Strasbourg, 28 June 2018.

51 Bod 112, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gestur Jónsson a Ragnar Halldór Hall v. Island [GC]*, Application nos. 68273/14 and 68271/14, Strasbourg, 22 December 2020. *„Súd už konštatoval, že predmetné konanie nezahŕňalo určenie ‚trestného obvinenia' v zmysle článku 6 Dohovoru a že toto ustanovenie sa na dané konanie podľa jeho trestnej časti nevzťahuje. Za týchto okolností a z dôvodu zachovania konzistentnosti vo výklade Dohovoru ako celku Súd neshľadá, že by pokuty, ktorými sa sťažovatelia sťažovali podľa článku 7, mali byť považované za ‚trest' v zmysle tohto ustanovenia a preto sa článok 7 na tieto pokuty nevzťahuje."*

vylúčeniu použitia čl. 6 ods. 2 EDĽP, keďže tento fakt vypovedá o nenaplnení jedného z troch Egelovských kritérií potrebných pre uplatnenie záruk plynúcich z čl. 6 ods. 2 EDĽP. Inak povedané, pokiaľ vyriešime otázku o netrestnom charaktere uloženej sankcie, dospejeme nielen ku konštatovaniu o neporušení prezumpcie neviny ale rovnako aj k záveru o neporušení záruky, v zmysle ktorej bez odsúdenia niet trestu. Uvedená konštatácia je absolútne súladná s ustáleným princípom, podľa ktorého sa EDĽP musí vykladať ako celok, v duchu vnútornej konzistencie a harmónie medzi jeho jednotlivými ustanoveniami.[52]

Z konštantnej judikatúry ESĽP vyplýva niekoľko kritérií, ktoré sa uplatňujú pri určovaní trestnej povahy uloženej sankcie. Základom pri posudzovaní existencie trestnej povahy sankcie je zistenie, či predmetné opatrenie bolo uložené po odsúdení za „trestný čin". V tejto súvislosti je však potrebné ozrejmiť, že absencia odsúdenia sama o sebe nestačí na vylúčenie trestnej povahy sankčného opatrenia.[53] V prípade opačného výkladu by sme čelili riziku v podobe účelového vybavenia skutkov v inom ako trestnom konaní s cieľom vylúčenia aplikácie záruk plynúcich z čl. 7 ods. 1 EDĽP. Ďalšími relevantnými faktormi sú povaha a účel opatrenia, jeho kvalifikácia vo vnútroštátnom práve, postupy pri jeho ukladaní a vykonávaní a rovnako aj jeho závažnosť.[54]

Pokiaľ ide o zodpovedanie otázky, aký typ sankčného opatrenia predstavuje konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva, opätovne je potrebné vychádzať z rozhodovacej činnosti ESĽP dotýkajúcej sa posudzovania konfiškačných opatrení ako takých. Z pohľadu štrasburského súdu sa konfiškácia nedostáva do konfliktu s prezumpciou neviny za predpokladu, že vykazuje preventívny charakter. *A contrario*, akonáhle konfiškačné opatrenie skĺzne do roviny represívnej, nadobúda charakter trestu, na základe čoho dochádza k aktivácii čl. 6 ods. 2 EDĽP a čl. 7 ods. 1 EDĽP. Inak povedané, dovtedy kým je konfiškačné opatrenie svojou povahou preventívne, ukladať ho možno bez potreby existencie odsúdenia. Avšak pokiaľ vykazuje povahu represívnu, musí jeho uloženiu predchádzať odsúdenie za trestný čin, a to z dôvodu aktivácie čl. 7 EDĽP, v zmysle ktorého *„bez odsúdenia niet represívnej sankcie"*. Pokiaľ nahliadneme na právnu úpravu trestných sankcií v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky, respektíve v rámci zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon, dospejeme k zisteniu, že trestné sankcie sa v zmysle ustanovenia § 31 vnútorne členia na tresty a ochranné opatrenia. Právna teória sa v zásade zhoduje na tom, že ochranné opatrenia sú svojou povahou výlučne preventívne.[55] Táto skutočnosť má význam z hľadiska budúceho implementovania novej konfiškačnej smernice z roku 2024, osobitne implementovania jej článku 16 upravujúceho konfiškáciu nevysvetliteľného bohatstva, do právneho poriadku Slovenskej republiky. Pokiaľ nazrieme na spôsob legislatívneho uchopenia konfiškácie bez predchádzajúceho odsúdenia, rozšírenej konfiškácie a konfiškácie majetku tretích osôb, možno sa dôvodne domnievať, že aj konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva

---

52 Bod 143, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garofalo v. Taliansko*, Application no. 47269/18, Strasbourg, 21.01.2025.

53 Bod 217, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G.I.E.M. S.R.L. a ostatní v. Taliansko*, Applications no. 1828/06, Strasbourg, 28 June 2018.

54 Bod 28, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Welch v. Veľká Británia*, Application no. 17440/90, Strasbourg, 09 February 1995.

55 PÚRY, F. – VANDUCHOVÁ, M. Komentár k § 36. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník I. Obecná část (§ 1–139)*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 779; NOVOCKÝ, J. Komentár k § 31. In: ČENTÉŠ, J. a kol. *Trestný zákon. Veľký komentár*. Bratislava: Eurokodex, 2013, s. 66.

bude do Trestného zákona implementovaná vo forme ochranného opatrenia.[56] Ako bolo vyššie zmienené, ochranné opatrenia majú v podmienkach Slovenskej republiky preventívny a ochranný charakter.[57] Nemajú charakter trestu za spáchaný trestný čin, ale smerujú *pro futuro*.[58] Vychádzajúc z uvedeného by bolo možné konštatovať, že k aktivácii čl. 6 ods. 2 a čl. 7 ods. 1 EDĽP v tejto súvislosti nepríde. Avšak pozornosť je potrebné opätovne upriamiť na to, že pre ESĽP nie je formálne označenie, respektíve umiestnenie opatrenia v rámci vnútroštátneho právneho poriadku smerodajné na účel posúdenia jeho preventívnej alebo represívnej povahy.

V súvislosti s určením povahy konfiškačného opatrenia vyznieva ako osobitne zásadné rozhodnutie prijaté zo strany ESĽP v januári 2025. V rozhodnutí *Garofalo verzus Taliansko* zohralo významnú úlohu rozlíšenie preventívneho a restoratívneho charakteru sankčného opatrenia. Štrasburský súd už neposudzoval konfiškačné opatrenie výlučne cez optiku prevencie a represie, ale vytvoril veľmi precízny koncept restoratívneho konfiškačného opatrenia, ktoré svojimi dôsledkami zostáva na úrovni sankcií preventívneho charakteru. Súčasne sformuloval detailnú deliacu líniu existujúcu medzi konfiškačnými opatreniami preventívnej a restoratívnej povahy. Preventívne opatrenia boli zo strany ESĽP definované cez prizmu rizika, ktorému sa má na základe ich uloženia predísť. Takýmto rizikom je pritom predpoklad, že jednotlivec môže v budúcnosti spáchať ďalšie trestné činy.[59] Konfiškačné opatrenie preventívneho charakteru je preto viazané na záver o existencii nebezpečenstva páchania ďalšej trestnej činnosti zo strany jednotlivca. Z uvedeného možno dovodiť, že na to, aby si konfiškačné opatrenie zachovalo preventívnu povahu, musí byť previazané s konkrétnou osobou, s jej konkrétnym konaním a s predpokladom, respektíve rizikom jeho opakovania v budúcnosti. V tomto ohľade možno hovoriť o prognostickom hodnotení, na ktorom je uloženie konfiškačného opatrenia založené, a teda o posúdení predpokladu minulého páchania trestnej činnosti, ktorý slúži ako základ pre vyhodnotenie rizika jej budúceho pokračovania. Pokiaľ sa však konfiškačné opatrenie môže uplatniť bez potreby konštatovania rizika, ktorému sa má na jeho základe predchádzať, nemožno vysloviť záver o jeho preventívnom charaktere.[60]

Opakom prognostického hodnotenia je hodnotenie diagnostické, ktoré je postavené na posudzovaní dvoch základných skutočností, a teda že dotknutá osoba v určitom období spáchala trestnú činnosť a že nadobudla majetok, ktorého legálny pôvod nemožno preukázať. V rámci tohto typu hodnotenia sa už ďalej neposudzuje riziko budúceho páchania trestnej činnosti. A práve na takomto hodnotení je založená konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva. Primárnym účelom tohto konfiškačného opatrenia je zabrániť neoprávnenému obohateniu pochádzajúcemu z trestnej činnosti tým, že dotknuté osoby bez platného

---

56 Rozšírená konfiškácia a konfiškácia majetku tretích osôb ako nové formy konfiškácie boli do Trestného zákona zavedené v podobe nového ochranného opatrenia upraveného v ustanovení § 83a, a to prostredníctvom zákona č. 312/2020 Z. z. o výkone rozhodnutia o zaistení majetku a správe zaisteného majetku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Pokiaľ ide o konfiškáciu bez predchádzajúceho odsúdenia, tak ako ju koncipoval článok 4 ods. 2 smernice z roku 2014, slovenská právna úprava poznala tento druh konfiškácie už pred prijatím uvedenej smernice, pričom ju upravuje vo forme ochranného opatrenia zhabania veci, ktoré je obsiahnuté v ustanovení § 83 Trestného zákona.

57 NOVOCKÝ, J. *Komentár k § 31*, s. 66.

58 Dôvodová správa k zákonu č. 312/2020 Z. z. Osobitná časť. Bod 16.

59 Bod 117, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garofalo v. Taliansko*, Application no. 47269/18, Strasbourg, 21.01.2025.

60 Ibidem, bod 121.

právneho nároku na majetok budú pozbavené nezákonných ziskov. Týmto spôsobom dochádza k obnoveniu majetkovej situácie, ktorá existovala pred páchaním trestnej činnosti. Z uvedeného dôvodu chápe ESĽP tento druh konfiškácie ako sankciu obnovovacieho, respektíve reštitučného charakteru.[61] V tejto súvislosti však ESĽP upozorňuje na veľmi tenkú demarkačnú líniu existujúcu medzi restoratívnym a represívnym sankčným opatrením, ktorá je daná rozsahom jeho uplatnenia. Restoratívnosť opatrenia je zachovaná len dovtedy, dokým jeho prostredníctvom dochádza k postihnutiu majetku, pri ktorom možno dôvodne predpokladať nelegálnosť, a to vzhľadom na absenciu dôkazov o jeho zákonnom pôvode.[62] Akonáhle opatrenie postihne majetok, ktorý ide nad rámec uvedeného, potrebné je konštatovať jeho represívnu povahu, a to z dôvodu zhoršenia majetkového postavenia dotknutej osoby v porovnaní s jej postavením pred spáchaním trestného činu. Vychádzajúc z uvedeného možno dovodiť, že pokiaľ je predmetom konfiškácie výlučne zisk pochádzajúci z trestnej činnosti a jej cieľom je preto len obnovenie majetkovej situácie páchateľa z obdobia pred páchaním trestnej činnosti, sankčné konfiškačné opatrenie vykazuje len obnovujúcu reštitučnú povahu.[63] *A contrario*, konfiškácia nemôže ísť nad rámec ziskov pochádzajúcich z trestnej činnosti. V tejto súvislosti ESĽP hovorí aj o produkte trestnej činnosti, ktorý ide nad rámec zisku a ktorým sa rozumie celková hodnota nástrojov nadobudnutých páchateľom alebo celá suma získaná z ich predaja.[64] V prípade konfiškovania produktu trestného činu, nadobúda konfiškácia už represívny charakter.[65]

Nadväzujúc na vyslovené je však potrebné doplniť, že konštatovanie o preventívnej, respektíve reštitučnej povahe konfiškačného opatrenia samo o sebe nepostačuje na vylúčenie záveru o tom, že konfiškácia predstavuje vo svojej podstate „trest". Ďalším aspektom, ktorý je potrebné posúdiť, je existencia súvislosti medzi konfiškovaným majetkom a predikatívnym trestným činom. Na to, aby bolo možné vysloviť, že predmetom konfiškácie bol len zisk z trestnej činnosti, je totiž nevyhnutné preukázať, že konfiškovaný majetok má povahu „zisku z trestnej činnosti". Za týmto účelom je pochopiteľne potrebné dokázať súvis medzi konfiškovaným majetkom a predikatívnou trestnou činnosťou.[66]

---

61 Bod 304, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Todorov a ostatní v. Bulharsko*, Application no. 50705/11, Strasbourg 13 July 2021.

62 Bod 129 a 132, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garofalo v. Taliansko*, Application no. 47269/18, Strasbourg, 21.01.2025.

63 Bod 33, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Welch v. Veľká Británia*, Application no. 17440/90, 09 February 1995: *„33. […] skutočnosť, že príkaz na prepadnutie majetku sa týka výnosov z obchodovania s drogami a nie je obmedzený LEN na skutočné obohatenie alebo zisk […] to všetko sú prvky, ktoré pri spoločnom posúdení výrazne naznačujú, okrem iného, represívny charakter tohto režimu."* Bod 132, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Garofalo v. Taliansko*, Application no. 47269/18, Strasbourg, 21.01.2025: *„132. Podľa názoru Súdu je obmedzenie konfiškácie len na nezákonné zisky pochádzajúce z trestných činov, ktoré dotknutá osoba pravdepodobne spáchala, dôležitým prvkom, ktorý vylučuje jej represívnu povahu. Súd preto zastáva názor, že hlavným účelom tohto opatrenia bolo zabrániť bezdôvodnému obohateniu pochádzajúcemu z trestnej činnosti tým, že dotknuté osoby zbaví protiprávnych ziskov. Zároveň poukazuje na to, že podľa jeho prevažujúcej judikatúry sa opatrenia sledujúce tento cieľ vo všeobecnosti považovali za napravujúce (reparatívne), a nie represívne. Naopak, Súd považoval za represívne opatrenia, ktoré sa vo väčšej miere zameriavali na výnosy z protiprávnej činnosti, vrátane ich produktu, pričom neboli obmedzené len na skutočné obohatenie alebo zisk."*

64 Ibidem, bod 58.

65 Bod 33, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Welch v. Veľká Británia*, Application no. 17440/90, Strasbourg, 09 February 1995.

66 Bod 227, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci G.I.E.M. S.R.L. a ostatní v. Taliansko*, Applications no. 1828/06, Strasbourg, 28 June 2018: *„[…] skutočnosť, že sa opatrenie mohlo uplatniť bez ohľadu na konkrétny pozemok, na ktorom bol spáchaný trestný čin nezákonnej výstavby, hovorila v prospech jeho represívneho účelu."*

Uvedený súvis bude podrobne analyzovaný v ďalšej časti článku, ale v kontexte prezumpcie neviny možno vysloviť, že pokiaľ konfiškačné opatrenie bude aplikované len na majetok predstavujúci zisk z trestnej činnosti, a teda pokiaľ takéto opatrenie nespôsobí zhoršenie majetkového postavenia dotknutej osoby, pričom súčasne bude preukázaná príčinná súvislosť medzi predikatívnou trestnou činnosťou a konfiškovaným majetkom, nepôjde o sankciu represívnej povahy, z čoho automaticky vyplýva, že na uloženie takéhoto opatrenia sa nevyžaduje jednak predchádzajúce trestné odsúdenie (čl. 7 EDĽP) a jednak nedochádza k uplatneniu záruk plynúcich z prezumpcie neviny v zmysle článku 6 EDĽP.[67]

4. Súvis medzi konfiškovaným majetkom a predikatívnym trestným činom ako podmienka vykonania konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva

Ďalší sporný aspekt, ktorý možno v rámci právnej úpravy konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva obsiahnutej v smernici z roku 2024 identifikovať, súvisí s potrebou preukazovania prepojenia medzi predikatívnym trestným činom a konfiškovaným majetkom. V tomto kontexte je v prvom rade potrebné poukázať na znenie bodu 34 preambule smernice z roku 2024:

> *„Hoci by podmienkou konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva nemalo byť to, že jednotlivé trestné činy boli preukázané, vnútroštátny súd musí mať dostatok skutočností a okolností, aby mohol nadobudnúť presvedčenie, že predmetný majetok pochádza z páchania trestných činov.“*

Vychádzajúc z uvedeného na účel konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva predikatívny trestný čin preukázaný byť nemusí, avšak je nevyhnutné, aby vnútroštátny súd dokázal minimálne na úrovni presvedčenia, že konfiškovaný majetok je produktom trestnej činnosti. Smernica z roku 2024 v rámci svojej preambule teda preukázanie súvisu medzi konfiškovaným majetkom a predikatívnym trestným činom vyžaduje. Čiastočnú spornosť však vykazuje precizovanie spôsobu, akým k preukázania predmetného súvisu bude dochádzať. V tomto ohľade je už potrebné vychádzať zo znenia článku 16 smernice z roku 2024, z ktorého vyplývajú nasledovné charakteristické črty, ktoré vykazuje konfiškovateľný majetok v zmysle tohto článku:

a) majetok bol zistený v rámci „súvisiaceho“ trestného konania o trestnom čine podľa čl. 2 ods. 1 až 3 smernice z roku 2024,

b) majetok je výsledok predikatívneho trestného činu, ktorý bol spáchaný v rámci zločineckej organizácie, a súčasne

c) majetok je výsledok predikatívneho trestného činu, ktorý mohol viesť k majetkovému prospechu.

---

67 Pozri tiež Bod 126, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gogitidze a ostatní v. Rumunsko*, Application no. 36862/05: *„126. Súd znovu zdôrazňuje, vzhľadom na svoju ustálenú judikatúru, že prepadnutie majetku nariadené v dôsledku civilného konania in rem, ktoré nezahŕňa rozhodovanie o trestnom obvinení, nemá represívnu, ale preventívnu a/alebo kompenzačnú povahu, a preto nemôže viesť k uplatneniu ustanovenia čl. 6 ods. 2 EDĽP.“*

Atribúty uvedené v písmenách b) a c) výpočtu vypovedajú o potrebe preukázania súvisu medzi predikatívnou trestnou činnosťou a konfiškovaným majetkom. V tomto ohľade je ale zásadný až odsek 2 analyzovaného článku. Tento odsek totiž precizuje, na základe akých skutočností môže súd dospieť ku konštatovaniu, že majetok vykazuje všetky vyššie popísané aspekty, a teda logicky aj ku konštatovaniu o existencii súvisu medzi zdrojovým trestným činom a konfiškovaným majetkom. Týmito skutočnosťami môžu byť:

a) neprimeranosť hodnoty majetku k zákonnému príjmu dotknutej osoby,

b) absencia vierohodného legálneho zdroja majetku,

c) prepojenie dotknutej osoby s osobami spojenými so zločineckou organizáciou.

Tieto skutočnosti, respektíve ich preukázanie sú smerodajné pre vyslovenie konštatovania o tom, či majetok pochádza z trestnej činnosti. Inak povedané, európsky normotvorca vychádza z premisy, v zmysle ktorej preukázanie napríklad hrubého nepomeru medzi majetkom a legálnymi príjmami dotknutej osoby [písm. a) vyššie] môže viesť ku konštatovaniu o existencii prepojenia medzi majetkom a trestným činom špecifikovaným v odseku 1 článku 16 smernice. Hrubý nepomer medzi majetkom a zákonnými príjmami bude vypovedať o existencii predmetného prepojenia a teda súčasne o nelegálnom pôvode majetku.

V súvislosti s výkladom čl. 16 ods. 2 je ale vhodné poukázať aj na nevhodne zvolenú formuláciu uvedeného ustanovenia. Skutočnosti formulované v písmenách a) až c) sú totiž vymenované bez použitia spojky „alebo“ alebo spojky „a“. Práve existencia jednej z dvoch uvedených spojok je kľúčová pre správne vykonanie gramatického výkladu, a teda je rozhodujúca pre určenie kumulatívnosti alebo alternatívnosti vykladaného výpočtu. Za účelom správneho porozumenia čl. 16 ods. 2 je potrebné prihliadnuť aj na návetie, ktoré hovorí, že *„pri určovaní, či by mal byť majetok uvedený v odseku 1 skonfiškovaný, sa zohľadnia všetky okolnosti prípadu vrátane dostupných dôkazov a konkrétnych skutočností, ktoré môžu zahŕňať skutočnosť, že […]“*. Na základe využitia doslovného výkladu predmetnej časti ustanovenia je potrebné prísť k záveru o demonštratívnosti následne formulovaného výpočtu a rovnako o fakultatívnosti prihliadania na skutočnosti obsiahnuté v jeho rámci. Európsky normotvorca tak koncipuje pravidlo, v zmysle ktorého je potrebné uskutočniť záver o konfiškovateľnosti majetku na základe „dostupných dôkazov a skutočností“, pričom zároveň ponecháva vnútroštátnym súdom diskréciu pokiaľ ide o určenie, o aký konkrétny druh dôkazu možno takého konštatovanie oprieť, ako aj diskréciu pokiaľ ide o priznanie takéhoto významu skutočnostiam vymenovaným v druhej časti vykladaného odseku.

Pokiaľ však vychádzame zo skúseností s implementáciou smernice z roku 2014, možno sa dôvodne domnievať, že členské štáty v rámci svojej vnútroštátnej legislatívy vymedzia skutočnosti vymenované v čl. 16 ods. 2 smernice z roku 2024 ako skutočnosti smerodajné pre určenie konfiškovateľnosti majetku. V rámci smernice z roku 2014 bola totiž obdobným spôsobom formulovaná podmienka tzv. rozšírenej konfiškácie. Ustanovenie článku 5 ods. 1 v tejto súvislosti hovorilo: *„ak je súd na základe okolností prípadu vrátane konkrétnych skutočností a dostupných dôkazov, ako napríklad, že hodnota majetku je neprimeraná k zákonnému príjmu odsúdenej osoby, presvedčený, že dotknutý majetok je získaný z trestnej činnosti“*. Konfiškovateľnosť majetku mohla, ale nemusela vychádzať z nepomeru medzi príjmami a hodnotou majetku. Tak Slovenská ako aj Česká republika

ale v rámci svojej implementačnej legislatívy prevzala hrubý nepomer medzi príjmami a majetkom ako ukazovateľ konfiškovateľnosti majetku na účel aplikácie rozšírenej konfiškácie.[68] V tejto súvislosti možno poukázať aj na výklad k podmienke rozšírenej konfiškácie majúcej povahu „hrubého nepomeru", ktorý poskytol Ústavný súd Českej republiky. Vo svojom rozhodnutí z roku 2022 uvádza, že „hrubý nepomer" predstavuje podmienku aplikácie ustanovenia § 102a ods. 1 Trestního zákoníku, ktorej alternatívou sú „iné zistené skutočnosti".[69]

Z uvedeného je zrejmé, že založenie rozšírenej konfiškácie na hrubom nepomere medzi majetkom a legálnymi príjmami nebolo identifikované ako problematické ani zo strany vnútroštátnych zákonodarcov a rovnako ani zo strany vnútroštátnych ústavných súdov. Potrebné je však zobrať na zreteľ tú skutočnosť, že kým rozšírená konfiškácia je previazaná s potrebou odsúdenia páchateľa za konkrétny trestný čin, konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva žiadne odsúdenie, ani obvinenie za súvisiaci trestný čin ako podmienku aplikácie nevyžaduje. Uvedenú skutočnosť je potrebné zohľadniť aj v rámci hodnotenia podmienky hrubého nepomeru, keďže táto sa na základe absencie odsúdenia či obvinenia stáva oveľa spornejšou, ako je tomu v prípade rozšírenej konfiškácie. V tejto súvislosti zohrávajú zásadnú úlohu rozhodnutia ESĽP, v rámci ktorých štrasburský súd stanovil mantinely pre vykonávanie konfiškácií založených na hrubom nepomere a absencii odsúdenia. Ide o rozhodnutia *Yordanov a ostatní v. Bulharsko, Mandev a ostatní v. Bulharsko* a *Todorov a ostatní v. Bulharsko*.[70]

V rámci predmetných rozhodnutí prišlo k posúdeniu súladu bulharskej legislatívy upravujúcej civilné konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva s čl. 1 ods. 1 Protokolu č. 1

---

68 Ust. § 83a ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon: *„Súd môže uložiť zhabanie časti majetku páchateľovi, ktorého odsudzuje za úmyselný trestný čin, za ktorý tento zákon ustanovuje trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky alebo za trestný čin neoprávneného prístupu do počítačového systému podľa § 247, neoprávneného zásahu do počítačového systému podľa § 247a, neoprávneného zásahu do počítačového údaja podľa § 247b, výroby a držby prístupového zariadenia, hesla do počítačového systému alebo iných údajov podľa § 247d, machinácie pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe podľa § 266, prijímania úplatku podľa § 328 až 330, podplácania podľa § 332 až 334, nepriamej korupcie podľa § 336 alebo rozširovania detskej pornografie podľa § 369, ktorým páchateľ získal alebo sa snažil získať pre seba alebo pre iného majetkový prospech a súd má za to, že určitá časť jeho majetku je výnosom z trestnej činnosti na základe preukázania, že hodnota majetku, ktorú páchateľ nadobudol alebo previedol na inú osobu v čase najviac päť rokov pred páchaním takéhoto trestného činu, v čase jeho páchania alebo po jeho spáchaní je v hrubom nepomere k príjmom páchateľa nadobudnutým v súlade so zákonom alebo na základe iných skutočností odôvodňujúcich takýto záver."* Ust. § 102a ods. 1 zákona č. 40/2009 Sb. Zákon Trestní zákoník: *„Soud může uložit zabrání části majetku pachateli, který byl uznán vinným úmyslným trestným činem, na který trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně čtyři léta, nebo trestným činem výroby a jiného nakládání s dětskou pornografií (§ 192), neoprávněného přístupu k počítačovému systému a neoprávněného zásahu do počítačového systému nebo nosiče informací (§ 230), opatření a přechovávání přístupového zařízení a hesla k počítačovému systému a jiných takových dat (§ 231), pletich při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257), pletich při veřejné dražbě (§ 258), nedovoleného pěstování rostlin obsahujících omamnou nebo psychotropní látku podle § 285 odst. 2 až 4, šíření toxikomanie (§ 287), podplacení (§ 332) nebo nepřímého úplatkářství (§ 333), pokud pachatel takovým trestným činem pro sebe nebo pro jiného získal nebo se snažil získat majetkový prospěch a soud má za to, že určitá část jeho majetku pochází z trestné činnosti vzhledem k tomu, že hodnota majetku, který pachatel nabyl nebo převedl na jinou osobu nebo do majetku ve svěřenském fondu v době nejdéle 5 let před spácháním takového trestného činu, v době jeho páchání nebo po jeho spáchání, je v hrubém nepoměru k příjmům pachatele nabytým v souladu se zákonem nebo byly zjištěny jiné skutečnosti odůvodňující takový závěr."*

69 Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. II. ÚS 1026/21, ze dne 28. 1. 2022.

70 *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Yordanov a ostatní v. Bulharsko*, Applications nos. 265/17 and 26473/18; *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mandev a ostatní v. Bulharsko*, Applications nos. 57002/11; *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Todorov a ostatní v. Bulharsko*, Application no. 50705/11.

k EDĽP, teda súladu s právom na pokojné užívanie majetku. Bulharský zákon o boji proti korupcii a prepadnutiu nezákonne nadobudnutého majetku (*„Закон за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество“*) z roku 2018 (ďalej len „bulharský zákon z roku 2018“) upravuje konfiškáciu „nezákonne nadobudnutého majetku“, konkrétne majetku, pri ktorom nebol preukázaný jeho zákonný pôvod, pričom pre vykonanie konfiškácie nevyžaduje odsúdenie za trestný čin. Konfiškačné konanie je pritom absolútne oddelené od konania trestného a má charakter civilného procesu.[71] Uvedené nevypovedá len o existencii dvoch samostatných konaní realizovaných pred dvomi samostatnými súdmi, ale predovšetkým o absencii potreby preukazovať prepojenie medzi trestným činom a majetkom, ktorý má byť predmetom konfiškácie. Inak povedané na prijatie rozhodnutia o konfiškácii majetku sa nevyžaduje preukázanie súvislosti medzi majetkom, ktorý má byť prepadnutý a predikatívnym trestným činom. Predmetná skutočnosť vyplýva aj z ustanovenia článku 108 ods. 4 bulharského zákona z roku 2018.[72] V tejto súvislosti je vhodné upriamiť pozornosť na rozhodnutie Najvyššieho súdu Bulharskej republiky z roku 2018,[73] v ktorom bulharský najvyšší súd apeloval na potrebu preukazovania prepojenia medzi trestným činom a konfiškovaným majetkom, pričom týmto spôsobom vyložil pôvodný bulharský konfiškačný zákon z roku 2012. Reakciou na uvedené rozhodnutie nebolo rešpektovanie podaného výkladu, ale miesto toho prijatie nového zákona z roku 2018, ktorý zákon z roku 2012 nahradil. Týmto spôsobom sa výkladové pravidlo koncipované bulharským najvyšším súdom stalo bezpredmetným. Novo prijatý zákon absolútne ignoroval požiadavky vyslovené zo strany bulharského najvyššieho súdu, pričom ešte pritvrdil, keď v článku 156 ods. 6 ustanovil pravidlo, podľa ktorého zastavenie trestného stíhania proti obžalovaným v konaní o prepadnutí veci, a to aj v dôsledku oslobodenia spod obžaloby, nevylučuje právo štátu žiadať prepadnutie veci. Ako bolo vyššie naznačené predmetná bulharská legislatíva bola predmetom posudzovania zo strany ESĽP a to hneď v niekoľkých po sebe nasledujúcich konaniach.

Hlavný prienik medzi bulharskou legislatívou a právnou úpravou konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva obsiahnutou v smernici z roku 2024 predstavuje nariadenie konfiškácie na základe neschopnosti dotknutej osoby preukázať legálny pôvod majetku, čo je považované za preukázanie nelegálneho pôvodu konfiškovaného majetku. Bližšie povedané, z článku 16 ods. 1 a 2 vyplýva, že presvedčenie súdu o tom, že majetok pochádza z trestnej činnosti, a teda presvedčenie o nelegálnom pôvode majetku (čl. 16 ods. 1) je dané, okrem iného, vtedy keď neexistuje vierohodný legálny zdroj majetku [čl. 16 ods. 2 písm. b)], teda vtedy, keď dotknutá osoba nebude schopná doložiť legálne príjmy ospravedlňujúce nadobudnutie jej majetku. Ide teda o identický mechanizmus, respektíve vzorec, aký je ukotvený v bulharskej legislatíve, v zmysle ktorého neschopnosť dotknutej osoby preukázať zákonné príjmy, a teda na tom založené konštatovanie súdu o nezákonnosti príjmov vedie automaticky k záveru o nelegálnom pôvode majetku, teda k záveru o tom, že majetok bol vygenerovaný trestnou činnosťou.

---

71 Čl. 153 až 156 zákona o boji proti korupcii a prepadnutiu nezákonne nadobudnutého majetku z roku 2018.

72 Čl. 108 ods. 4 zákona o boji proti korupcii a prepadnutiu nezákonne nadobudnutého majetku z roku 2018: *„Kontrola podľa tejto hlavy sa začína a pokračuje bez ohľadu na prerušenie alebo skončenie trestného stíhania.“*

73 Interpretačné rozhodnutie č. 4 zo 7. decembra 2018 (Тълкувателно решение № 4 от 7.12.2018 г. по тълк. д. № 4/2016 г, ОСГК).

V rámci posúdenia súladu tohto mechanizmu s čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP prišiel ESĽP k niekoľkým zásadným konštatáciám. V prvom rade je potrebné poukázať na to, že štrasburský súd nepovažuje za problematické založenie záveru vnútroštátneho súdu o nezákonnosti príjmov dotknutej osoby na neschopnosti dotknutej osoby preukázať ich zákonnosť.[74] Problém nastáva až vtedy, keď konštatovanie o nezákonnosti príjmov dotknutej osoby vedie automaticky k záveru o nelegálnom pôvode majetku, teda k záveru o vygenerovaní majetku trestnou činnosťou, a teda k automatickému nariadeniu konfiškácie.[75] Inak povedané, ESĽP striktne rozlišuje medzi preukázaním nezákonnosti príjmov a preukázaním nelegálnosti majetku a hľadí na ne ako na dve samostatné dôkazné kategórie. Nelegálny pôvod majetku nemôže byť odôvodnený len tým, že dotknutá osoba nepreukázala žiadne zákonné príjmy, ktorými by jeho nadobudnutie ospravedlnila. Nariadenie konfiškácie majetku za tejto situácie odporuje podľa ESĽP čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP.[76, 77]

Na to, aby bolo možné považovať majetok za nelegálne nadobudnutý, je potrebné, okrem nezákonnosti príjmov dotknutej osoby, preukázať aj prepojenie medzi majetkom, ktorý má byť predmetom konfiškácie a konkrétnou trestnou činnosťou, ktorá predmetný majetok vygenerovala.[78] Z uvedeného vyplýva potreba identifikácie trestnej činnosti, ktorá je zdrojom konfiškovaného majetku, pričom ESĽP nepožaduje, aby išlo o identifikáciu absolútnu, teda aby mala podobu vyhláseného odsúdenia. Postačujúce je akékoľvek špecifikovanie trestnej činnosti, ktorá majetok pravdepodobne vygenerovala.[79] V tejto súvislosti je vhodné doplniť, že pri preukazovaní uvedeného prepojenia ESĽP netrvá na nevyhnutnosti rešpektovania štandardu „trestného dokazovania bez dôvodných pochybností".[80]

Z rozhodnutí ESĽP, v rámci ktorých prišlo k hodnoteniu relevantnej bulharskej legislatívy, vyplýva niekoľko zásadných podmienok, ktoré sú východiskové aj pre zhodnotenie

---

74 Bod 128, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Yordanov a ostatní v. Bulharsko,* Applications nos. 265/17 and 26473/18, Strasbourg, 26.09.2023.

75 Ibidem, bod § 129: *„Takýto záver však sám osebe nestačí na odôvodnenie prepadnutia majetku žiadateľa. Ako už bolo uvedené, aby bolo možné považovať prepadnutie majetku za súladné s článkom 1 Protokolu č. 1, vnútroštátne orgány museli navyše predložiť konkrétne údaje o trestných alebo správnych deliktoch, ktoré údajne viedli k nadobudnutiu sporného majetku, a tiež preukázať súvislosť medzi takouto činnosťou a predmetným majetkom."*

76 Obdobne pozri *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mandev a ostatní v. Bulharsko,* Applications nos. 57002/11: *„100. […] vnútroštátne súdy nepreukázali presvedčivo príčinnú súvislosť medzi predikatívnymi trestnými činmi alebo akýmkoľvek iným trestným konaním na jednej strane a majetkom podliehajúcim konfiškácii na strane druhej. Namiesto toho sa spoliehali na domnienku trestného pôvodu majetku podľa § 4 ods. 1 zákona z roku 2005 a na rozdiel, ktorý zistili medzi príjmami sťažovateľov z legálnych zdrojov a ich výdavkami."*

77 Bod 130, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Yordanov a ostatní v. Bulharsko,* Applications nos. 265/17 and 26473/18, Strasbourg, 26.09.2023: *„Keď súd skonštatuje ‚nezákonný charakter majetku' len na základe toho, že dotknutá osoba nepreukázala žiadne zákonné príjmy, ktorými by jeho nadobudnutie ospravedlnila, ide o porušenie čl. 1 Protokolu č. 1."*

78 Ibidem, bod 129: *„[…] aby bolo možné považovať prepadnutie majetku za súladné s článkom 1 Protokolu č. 1, vnútroštátne orgány museli navyše predložiť konkrétne údaje o trestných alebo správnych deliktoch, ktoré údajne viedli k nadobudnutiu sporného majetku, a tiež preukázať súvislosť medzi takouto činnosťou a predmetným majetkom."*

79 Príkladom toho, kedy k žiadnej identifikácii predikatívnej trestnej činnosti neprišlo je prípad Mandev a ostatní v. Bulharsko, v rámci ktorého vnútroštátny súd konštatoval, že majetok, ktorý mal byť skonfiškovaný, mal trestný pôvod za súčasného zhodnotenia, že nevyhnutne nesúvisel s predikatívnym trestným činom, čím vnútroštátny súd naznačil, že sťažovateľ sa dopustil aj iného trestného konania, ktoré malo byť zdrojom konfiškovaného majetku, avšak tento už ďalej nekonkretizoval. Opačným príkladom splnenia podmienky špecifikácie zdrojového trestného činu je napríklad *rozhodnutie ESĽP vo veci Katsarov v. Bulgaria* (Application no. 17238/16). V tomto prípade však prišlo k špecifikácii predikatívneho trestného činu formou existujúceho odsúdenia za tento trestný čin.

80 Bod 213, *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Todorov a ostatní v. Bulharsko*, Application no. 50705/11, Strasbourg 13 July 2021.

súladnosti konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva koncipovanej v smernici z roku 2024 s čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP:

1. podmienka nevyhnutnosti identifikovania zdrojového trestného činu,
2. podmienka preukázania súvisu medzi majetkom a zdrojovým trestným činom[81] (podmienka preukázania nelegálneho pôvodu majetku),
3. premisa, v zmysle ktorej preukázanie hrubého nepomeru medzi majetkom a zákonnými príjmami nepredstavuje automatické preukázanie nelegálneho pôvodu majetku.

Na podklade vyššie uvedeného možno vysloviť záver, že článok 16 smernice z roku 2024 nie je v súlade s čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP, a to predovšetkým z toho dôvodu, že identifikácia zdrojového trestného činu v zmysle smernice z roku 2024 nebude na nariadenie konfiškácie potrebná. V tejto súvislosti možno opätovne siahnuť po výklade, ktorý bol podaný k podmienke rozšírenej konfiškácie upravenej v smernici z roku 2014. Ide o výklad českého zákonodarcu formulovaný v dôvodovej správe k zákonu, ktorým prišlo v Českej republike k implementácii smernice z roku 2014.[82] Dôvodová správa používa v súvislosti so zdrojovým trestným činom v rámci rozšírenej konfiškácie prívlastok nešpecifikovaná.[83]

5. Diskrécia členských štátov vo vzťahu k špecifikovaniu zdrojového trestného činu

Ako bolo konštatované v predchádzajúcej časti článku, absencia potreby preukazovania zdrojovej trestnej činnosti plynúca z čl. 16 ods. 1 a 2 smernice z roku 2024 vytvára zásadnú úvahu o zlučiteľnosti novej európskej konfiškačnej legislatívy s požiadavkami formulovanými zo strany ESĽP. Jedným dychom však možno upriamiť pozornosť na odsek 5 obsiahnutý v čl. 16 smernice z roku 2024, ktorým si európsky normotvorca pravdepodobne vytvoril určitú poistku pred odmietavým prístupom členských štátov EÚ pokiaľ ide o implementáciu tejto časti smernice, ktorý by mohlo byť motivovaný práve obavou z následných konaní o porušení čl. 1 Protokolu č. 1 EDĽP pred ESĽP.

---

81 Ibidem, bod 212: *„212. […] medzi majetkom, ktorý má byť prepadnutý, a trestnou činnosťou musí existovať príčinná súvislosť, a to buď priamo alebo nepriamo, pričom takáto súvislosť musí byť preukázaná alebo aspoň predpokladaná. Najvyšší súd ďalej uviedol, že zistenie takejto súvislosti musí byť ‚logicky odôvodnené' a založené na individuálnych okolnostiach každého prípadu, a že ak sa takáto súvislosť nepreukáže, zásah do majetkových práv obvineného je neprimeraný. Súd preto za nevyhnutný prvok dosiahnutia požadovanej rovnováhy podľa článku 1 Protokolu č. 1 považuje preukázanie tejto príčinnej súvislosti požadovanej Najvyšším súdom."*

82 Dôvodová správa k Zákonu č. 55/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

83 *„Uvedené ochranné opatření má za cíl postihnout majetek, u něhož jsou dány silné indicie svědčící o jeho ‚kriminálním' původu, tak, aby bylo zabráněno dalšímu páchání trestné činnosti a aby byl odčerpán majetek pravděpodobně pocházející z nespecifikované trestné činnosti. Uvedené opatření nemá charakter trestu za spáchaný trestný čin, ale směřuje do budoucna a má preventivní a ochranný charakter (chrání společnost před dalším pácháním trestné činnosti, pachateli je třeba odčerpat neoprávněné výhody pocházející z trestné činnosti, aby nebyl motivován k jejímu dalšímu páchání) – jeho prostřednictvím se odčerpává neoprávněný zisk z trestné činnosti. Nevyžaduje se, aby bylo prokázáno, že takový majetek je nástrojem nebo výnosem z konkrétního trestného činu, ale prostřednictvím uvedeného ochranného opatření se postihují případy, kdy nejsou žádné důkazy svědčící legálnímu původu majetku nabytého v určitém období časově souvisejícím se spácháním trestného činu, za který je osoba odsouzena, a s ohledem na všechny okolnosti má soud za to, že takový majetek pochází z trestné činnosti, byť nespecifikované."*

Odsek 5 v čl. 16 smernice z roku 2024 znie nasledovne:

„Členské štáty môžu stanoviť, že konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva podľa tohto článku sa vykoná len vtedy, ak bol majetok, ktorý sa má skonfiškovať, predtým zaistený v súvislosti s vyšetrovaním týkajúcim sa trestného činu spáchaného v rámci zločineckej organizácie.“

Z uvedeného pre členské štáty vyplýva možnosť podmieniť vykonanie konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva zaistením majetku vykonaným v rámci vyšetrovania vedeného pre zdrojový trestný čin. Týmto spôsobom dochádza k zásadnému zmierneniu tohto nového druhu konfiškácie, a to primárne prostredníctvom modifikácie charakteru zdrojového trestného činu. Smernica totiž vychádza z premisy, v zmysle ktorej nie je potrebné identifikovať zdrojovú trestnú činnosť. Avšak odsek 5 tento režim narúša prostredníctvom použitia slovného spojenia „trestný čin“. Článok 16 v rámci zvyšných odsekov totiž pri charakterizovaní zdrojového trestného činu používa v zásade pojem trestná činnosť. Akonáhle sa však v predmetnom článku skloňuje pojem trestný čin, aktivuje sa výkladové pravidlo obsiahnuté v odseku 4, podľa ktorého sa týmto trestným činom rozumie výlučne niektorý z trestných činov špecifikovaných v článku 2 ods. 1 až 3 smernice z roku 2024. V prípade využitia odseku 5 bude konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva podmienená preukázaním prepojenia medzi majetkom a niektorým z trestných činov špecifikovaných v článku 2 smernice. Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva bude okrem toho podmienená aj súčasným vedením trestného konania o tomto trestnom čine. Uvedené je potrebné vyvodiť zo slov *„majetok, ktorý sa má skonfiškovať, bol predtým zaistený v súvislosti s vyšetrovaním“*. Zaisťovací inštitút je pritom možné aplikovať výlučne vo vzťahu k majetku, ktorý má súvis s trestným činom, pre ktorý je vedené trestné stíhanie, v rámci ktorého sa zaistenie majetku realizuje. Týmto spôsobom ide odsek 5 dokonca nad rámec požiadaviek ESĽP, ktorý vyžaduje identifikáciu zdrojového trestného činu, avšak nie vedenie trestného konania o ňom. Možno teda konštatovať, že v konfiškačnom režime podľa čl. 16 ods. 5 smernice sa bude súvis medzi zdrojovým trestným činom a majetkom, ktorý má byť predmetom konfiškácie, preukazovať vedením trestného konania o tomto trestnom čine.

Vychádzajúc z uvedeného však možno formulovať otázku, do akej miery bude po využití režimu koncipovaného v čl. 16 ods. 5 smernice z roku 2024 zachovaná podstata modelu konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva. Dôvodom zavádzania tohto konfiškačného modelu je totiž práve tá skutočnosť, že v rámci vedenia súvisiaceho trestného konania dochádza k zisteniu majetku, u ktorého nemožno absolútnym spôsobom preukázať jeho nelegálny pôvod, a teda jeho previazanie s trestnou činnosťou, o ktorej by bolo možné viesť trestné stíhanie.

Záver

Konfiškácia nevysvetliteľného bohatstva predstavuje aktuálne jednu z najzásadnejších noviniek zavedených recentnou legislatívou Európskej únie. Ide o trestnoprávny nástroj, ktorého primárnym cieľom je zefektívniť odčerpávanie výnosov generovaných trestnou, predovšetkým organizovanou, činnosťou. Jeho prostredníctvom by sa malo docieliť definitívne skonfiškovanie majetku, v prípade ktorého štandardné, doposiaľ existujúce, modely konfiškácie zlyhávajú. Vzhľadom na mimoriadne benevolentné nastavenie podmienok pre uplatnenie tohto druhu konfiškácie možno hovoriť o mimoriadne spornej povahe

nového konfiškačného modelu. Absencia akéhokoľvek obvinenia z trestnej činnosti, nahradenie režimu trestného dokazovania „bez dôvodných pochybností“ režimom dokazovania založeného na „presvedčení súdu“ či absencia potreby preukazovať jednoznačné prepojenie medzi predikatívnym trestným činom a konfiškovaným majetkom, to sú len niektoré sporné aspekty previazané s konfiškáciou nevysvetliteľného bohatstva. Na základe týchto skutočností sa čoraz frekventovanejšie skloňuje predpoklad kolízie nového európskeho konfiškačného modelu so základnými ľudskými právami garantovanými Európskym dohovorom o ľudských právach a základných slobodách. O relevantnosti predmetnej domnienky svedčí aj aktuálna judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Model konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva sa totiž už niekoľko rokov uplatňuje v štátoch ako Bulharsko či Taliansko. Štrasburský súd preto už niekoľkokrát posudzoval súladnosť relevantnej legislatívy týchto štátov s právami zaručenými Dohovorom. Európsky súd pre ľudské práva v tejto súvislosti nakoncipoval určité mantinely pre aplikáciu modelu konfiškácie nevysvetliteľného bohatstva, pričom osobitný dôraz kládol na rešpektovanie zásady prezumpcie neviny a preukazovanie súvisu medzi predikatívnym trestným činom a konfiškovaným majetkom. V kontexte aktuálnej smernice EÚ zavádzajúcej analyzovaný typ konfiškácie preto bude osobitne zaujímavé sledovať, ako sa členské štáty EÚ vysporiadajú s implementáciou nového konfiškačného modelu a to práve z dôvodu rizika, ktoré bezpochyby plynie z benevolentne koncipovaného ustanovenia článku 16 novej konfiškačnej smernice EÚ a ktoré má podobu porušenia základných práv garantovaných Dohovorom.

RECENZE

Z plodů olomoucké politické filosofie
Rádková Adéla. Politické myšlení Davida Huma. Praha: Togga, 2019, 202 s.
Buráň Jan. Carl Schmitt: nepřítel otevřené společnosti. Červený Kostelec: Pavel Mervart, 2024, 452 s.

O škodlivosti sociálních sítí pro demokracii, společenskou soudržnost i mentální kondici uživatelů bylo řečeno a napsáno mnohé. Přiznejme si však, že výjimečně mohou zapůsobit i pozitivně. Jako když se na facebooku objeví upozornění na nepříliš známou knihu, kterou se potenciální čtenář vydá zakoupit, přičemž v knihkupectví najde nejen knihu původně poptávanou, ale i knihu další, jež by mu jinak pravděpodobně také unikla. Nebudu předstírat, že se to stalo mému kamarádovi, aktérem tohoto poutavého příběhu jsem já sám.

Obě knihy byly původně disertacemi obhájenými na olomoucké filosofické fakultě, majícími volný vztah i k právnímu myšlení, vzájemně přitom dosti odlišnými. U obou bych se rád stručně zastavil.

Adéla Rádková se jala představit politickou filosofii *Davida Huma*, klíčové osobnosti skotského osvícenství s vlivem na bezpočet dalších velkých postav myšlení nejen politického.

V úvodu vypichuje jeho skepsi k rozumu, jež se projevuje v důrazu jak na zkušenost, tak i na vášeň. Pokračuje útlou kapitolou o životě a díle. Kromě dobově nepříliš úspěšného *Pojednání o lidské přirozenosti* jsou vypíchnuty rozsáhlé *Dějiny Anglie*, jež z *Huma* učinily na desetiletí věhlasného spisovatele.

Stěžejní jsou další dvě kapitoly. V první z nich autorka vykládá základy *Humovy* morální filosofie, ve druhé sleduje vliv jeho filosofie politické na generaci amerických revolucionářů.

Oproti metafyzice a spekulaci se *Hume* věnuje filosofickému zkoumání praktického života ve společnosti. Společnost sestává z jednotlivců a skupin velkých i malých, v nichž na sobě vzájemně závislí jednotlivci interagují. Takové interakce může reflektovat tu politická filosofie, tu etika. Ještě před *Kantem* formuluje *Hume* tezi oddělení, podle níž z toho, co je, neplyne to, co býti má. Vládu zákonů považuje za nejlepší vyvážení svobody a autority: zákon není potlačením, nýbrž zárukou svobody. Dává přednost pozorování a identifikaci příčin chování v běžném životě před konstruováním normativních teorií. Pozorovat lze jak současníky, tak i lidi dávno mrtvé: dějiny nabízejí různé podmínky a situace, v nichž lidé reagují. Rozšiřují naši zkušenost napříč časem a prostorem. Jsou-li si lidé podobní, dá se na základě jejich reakcí přemýšlet i o něčem na způsob universálních principů jednání. V nich se prolíná bezkontextová pravidelnost lidského chování s měnícími se okolnostmi geografie, zvyků, povahy státní moci, způsobu provádění společenských změn, ekonomického (ne)dostatku, tedy faktorů, jež ve svém díle zohledňuje rovněž *Humův* starší současník *Charles de Montesquieu*. Morální pravidla lze odvozovat od rozumu, Boha, citů či konvencí. Síla rozumu nicméně spočívá spíše v poznání příčin než ve chtění či cítění, jež se v jednání promítají pravděpodobněji (sobectví, altruismus, empatie…).

Důležité jsou pro *Huma* konvence. Nikoliv ze společenské smlouvy, ale z vrstvení konvencí totiž po jeho soudu vzniká stát. Jsou též zdrojem umělých ctností typu spravedlnosti nebo plnění slibů oproti ctnostem vyplývajícím přímo z lidské přirozenosti. Výkon spravedlnosti, včetně zajištění míru, je nejvýznamnějším účelem státu, což by nepochybně schválili i nejrůznější teoretici středověcí. Spravedlnost je propojena s regulací, jíž je zapotřebí kvůli soupeření mezi lidmi, a to zase plyne z omezenosti zdrojů. Omezenost zdrojů je rovněž v základu konceptu majetku, mj. jako zdroje péče o potomky, a jeho ochrany.

Legitimita vlád není dána ani tak jejich vznikem (psáno v předdemokratické éře), jako spíše užitečností kombinovanou se zvykem. Ve válečném konfliktu jsou vůdcové nezbytností, ukázalo se však být výhodné podřizovat se jim i v časech míru.

Kapitola dokládající *Humův* vliv na americké revolucionáře se opírá o analýzu citací, také však o výskyt jeho spisů v amerických knihovnách. Jistou ošemetnost dokládání čtenosti díla jeho přítomností v knihovně nicméně ozřejmuje emeritní profesor tance a společenské výchovy v legendárních *Světácích*, který představuje svou knihovnu jako soubor knih, z nichž nepřečetl téměř žádnou. Upozorňuje se tu dále na omezený výskyt dobových citací žijících autorů a také na to, jak americkou recepci ovlivnil pozdní *Jefferson*, který *Huma* vyhodnotil jako toryho kvůli kontextu jeho líčení popravy krále *Karla I.*

Zvláštní pozornost autorka věnuje tomu, nakolik byla *Madisonova* obhajoba výhod republikanismu na větším území v desátém eseji *Listů federalistů* ovlivněna *Humem*, nebo *Harringtonem*, anebo byla plodem autonomní invence. Téma frakcí, jejichž vliv měl být větším územím mírněn, u *Huma* každopádně najdeme. Stejně jako téma tolerance, zejména náboženské.

Kniha *Adély Rádkové* je poctivá a poučná, má potenciál čtenáře zlákat ke studiu *Humova* díla, respektive další sekundární literatury, přece jen je to však úspěšná disertační práce spíše typická. Naproti tomu disertace – kniha *Buráňova* je v mnohém ohledu mimořádná.

Zaujme už rozsahem, spíše německým než českým. Také zaměřením na jednu osobnost právního a politického myšlení, jež navíc v českém prostředí přece jen není tak známá. Zejména však tím, že tu osobnost autor zjevně nesnáší. Nejde o to, že by nebylo možné mít ke *Carlu Schmittovi* takový vztah, spíše se lze podivovat, že je někdo ochoten žít po několik let s někým jako objektem svého akademického zájmu jen proto, aby následně čtenářům opakovaně vzkazoval, že za to nestojí. Jednak kvůli pochybnému charakteru, jednak kvůli dílu jen zdánlivě hlubokému či přínosnému, protože mnohé je už dříve a důkladněji promyšleno třeba *Rousseauem* nebo *Hegelem*. V tom se *Buráň* odlišuje např. od jiného analytika *Schmittova* díla, *J.-F. Kervégana*, o jehož knize *Co s Carlem Schmittem?*, vyšlé i v češtině, jsem tu před lety také psal. *Kervégan* shledává *Schmitta* nebezpečným, nikoliv však plytkým.

O *Schmitově* nebezpečné mysli přitom pojednává *Jan-Werner Müller* v knize *Buráňem* zejména v první části knihy citované v hodnocení *Schmittových* děl i jeho osoby tak pilně, až to může vypadat, že každé další psaní o *Schmittovi* bude mít nutně podobu pouhých poznámek k *Müllerovi* (*A Dangerous Mind: Carl Schmitt in Post-War European Thought*).

Jan Buráň v úvodu knihy ohlašuje polemickou povahu svého spisu: jeho ambicí je rozkrývání předsudků a politického kontextu, potažmo *Schmittových* záměrů. Avizuje rovněž svou příchylnost ke *Karlu R. Popperovi* a republikanismu. Obojí se příležitostně projevuje ve čtyřech navazujících kapitolách a závěru.

První kapitola, *Popis jednoho zápasu. Carl Schmitt a jeho vliv*, načrtává životopis, hlavní díla, respektive témata, a schmittovskou recepci. *Schmitt*, narozený roku 1888, pocházel

z maloburžoazního katolického prostředí, menšinového v protestantském Prusku. Postupně budoval akademickou kariéru, jež se po roce 1933, kdy vstoupil do NSDAP, propojila s kariérou politickou, respektive politickou v právní akademii. Po válce byl vyšetřován stran míry zapojení do fungování nacistického režimu, strávil také určitý čas ve vyšetřovací vazbě. Nikdy žádnou vinu nepřiznal, chápal se naopak jako oběť režimu, jako rukojmí. Po propuštění žil v ústraní, ale jednak nadále publikoval, jednak udržoval rozsáhlou korespondenci, v neposlední řadě provozoval rovněž něco na způsob bytových seminářů.

Tematické zaměření jeho díla oscilovalo od teorie práva, naší terminologií řečeno, přes státovědu, ústavní právo a mezinárodní právo k politické filosofii, politické teologii či sociologii právních pojmů. V různých fázích svého života se primárně věnoval různým problémovým okruhům, např. mezinárodní právo či mezinárodní řád vystupuje do popředí zvláště po roce 1938. Po střetu se svými oponenty blízkými SS, jimž připadal jako oportunista a etatista, se totiž po roce 1936 v zásadě stáhl z témat vnitrostátních.

Na samém počátku *Schmittovy* dlouhé literární dráhy stojí zájem o vztah soudce a rozsudku a také teze o transcendentním právu, zprostředkovaném, respektive vyjevovaném státem. Z dalších témat je možné zmínit např. pojednání o krizi parlamentní demokracie, v němž se zamýšlí nad proměnou (vyprázdněností) původní koncepce (ideje) parlamentu, změněného z místa hledání pravdy v otevřené deliberaci v prostor vyjednávání o zájmech, také však nad příbuzností demokracie a diktatury, slučitelných v plebiscitním césarismu zrozeném v 19. století spolu s oběma *Napoleony*. Dále jde o analýzu různých typů diktatury, pojem politična, vystavěný nad vztahem přítele a nepřítele, výjimečný stav, myšlenku konkrétního řádu, diskriminační pojem války, teorii velkoprostorů, avšak také o rozsáhlou knihu o ústavní teorii z roku 1928, v níž zúročuje své předchozí studium oboru. Na esej o pojmu politična ze dvacátých let navázal po válce *Teorií partyzána*, která zaujala kruhy radikální levice. Za zmínku snad stojí, že trochu okrajová *Teorie partyzána* byla prvním *Schmittovým* spisem, který vyšel česky.

Schmitt byl vždy dobře přijímán ve Španělsku, do USA začal pronikat od 70. let minulého století, *Buráň* však upozorňuje i na velkou vlnu zájmu o něj v Latinské Americe nebo po roce 2000 v Číně, stopy schmittiánství vidí i u putinovského ideologa *Alexandra Dugina*.

Druhá kapitola *Republika provázená odpovědností a její nepřátelé*, prezentuje svět oproti tomu *Schmittovu* o poznání odlišný. Klíčovými autory v ní jsou *Karl Raimund Popper* a *Philip Pettit*. *J. Buráň* tu vymezuje tři pojetí demokracie: personalistické (volby slouží jako prostředek zajištění práv a svobod jednotlivců), utopicky populistické (vzývající vůli většiny vyjevované ve volbách a referendu) a populistické *brut* (mluvčím lidu je autokrat potenciálně nerespektující vůli voličů), jehož reprezentantem je *Schmitt*. Základem personalistického pojetí je (neo)republikánská nedominance, tedy ochrana před svévolnými zásahy, jež je alternativou liberálního pojetí negativní svobody jako nevměšování. Svoboda jako nedominance klade důraz na vládu zákonů, a nikoliv lidí. Více než v liberalismu implikuje vliv těch, kteří jsou moci podřízeni, na její výkon.

Na ochranu před svévolí a nekompetencí vládců se ve svých úvahách o demokracii zaměřoval rovněž *Popper*, jehož zásadní dílo o otevřené společnosti a jejích nepřátelích ostatně předznamenalo název této kapitoly. Důležitá je kontrola moci, jelikož ta je nebezpečná bez ohledu na svého nositele či subjekt legitimizace. Fenomén tyranie většiny je ostatně dobře známý. Kontrola vládců ze strany občanů nicméně nemusí být každodenní, stěžejní je povědomí o odvolatelnosti politiků prostřednictvím voleb. *Popper*, *Pettit* ani rovněž probíraný *Ian Shapiro* nejsou přílišnými „fanoušky“ poměrného volebního systému, protože odpovědnost vlády oslabuje: kdo v koalici za co může, kdo skončí v opozici?

Když se opět vracíme ke *Schmittovi*, je to v souvislosti s jeho odlišováním demokracie a liberalismu. Demokracie je spojena s legitimitou, liberalismus s legalitou, demokracie operuje s jednotou a rovností, respektive homogenitou, liberalismus spíše s dělbou moci a právy jednotlivců. Důkladněji je tu exponováno to, co autor myslí oním populistickým *brut* pojetím demokracie. Různé koncepce reprezentace (jaká a čeho, potažmo koho) rámují praktický závěr *Schmittův* ve prospěch přímo voleného prezidenta, skutečného, symbolického a institucionálního reprezentanta národa. Ve srovnání s podobně uvažujícím *Maxem Weberem* ovšem méně vyvažovaným parlamentem.

Všechno tohle pohrávání si s homogenitou všelijakého typu *J. Buráňovi* vadí, jelikož demokracie bez pluralismu neobstojí. Vymezování se vůči druhým ještě nemusí znamenat schmittovské nepřátelství. Při rozboru konfliktů a vykreslování druhého píše o *Schmittových* vhledech „na úrovni dítěte ze základní školy" (s. 140), irelevantních pro současnou politickou teorii a praxi. Ostatně *Schmitt* jako takový je pro dnešní svět zbytečný (s. 180).

Kapitola třetí nese název *De decisionismo*, jelikož *Schmitt* se jako politický a právní myslitel etabloval právě jako decisionista, důrazem na rozhodnutí a rozhodování. Objevují se zde další dvě pojetí demokracie, pozitivní a negativní. Pozitivní ji chápe jako vyjádření vůle lidu, negativní cílí proti projevům svévolné moci.

Nejdříve se však opět věnujeme *Popperovi*, vztahu norem a faktů nebo odpovědnosti jednotlivce za etická rozhodnutí. Humovská teze oddělení je tu zakomponována pod hlavičku negativního decisionismu. *Schmitt* následně poukazuje na úskalí tyranie hodnot, mj. ve zmoralizování politiky, jež se tak stává střetem nepřátel. Podobně to ostatně platí i při transformaci pojetí války: nepřítel v zájmovém konfliktu nutně není morálně méněcenný či zavrženíhodný. Navzdory kritice moralizace se však sám nevyhýbá „těžkým" slovům typu *lid* nebo *mýtus*, odpovídajícím existenciálnímu chápání politiky, v níž nejde ani tak o zajištění odvozu odpadků jako spíše o bytí národa.

Pro *Schmitta* je rozhodnutí základem řádu coby opaku chaosu. *„Auctoritas, non veritas, facit legem"*, uvádí často při reprodukcích jednoho ze svých oblíbených filosofů, *Thomase Hobbese*. Platí-li to však, respektive drží-li se stát svých zákonů, nedopouští se bezpráví, jelikož tu chybí vnější měřítko posuzování.

Po roce 1933 se *Schmitt* přesouvá na sociologicky ukotvené pozice konkrétního řádu, což je vlastně maličko překvapivé, uvážíme-li, že by vůdcovský systém tzv. třetí říše měl být s decisionismem dobře slučitelný. V myšlení konkrétního řádu se otvírá velký prostor právní vědě, v německém prostředí důvěrně známý díky okolnostem římskoprávní recepce. Vedle decisionismu a konkrétního řádu byl pro *Schmitta* třetím typem právního myšlení normativismus, s jehož vůdčí postavou, *Hansem Kelsenem*, častokráte polemizoval. S normativismem také spojoval Židy jako národ bez území, státu i církve, žijící jen v „zákoně".

Následuje výklad o činu a věčném rozhovoru, masách a elitách, demokracii, technokracii a epistokracii.

Poslední kapitola je nadepsána *Tak pravil Velký inkvizitor*. Oproti *Popperovi* je *Schmitt* charakterizován jako metodologický esencialista snažící se vymezit vlastnosti věcí a jevů z významu slov je označujících. A někdy si je i vymýšlející: podle koho a kdy bylo účelem parlamentu primárně odhalování pravdy? Podle *Buráně* není *Schmitt* oportunista, jak se často uvádí: jeho myšlení v období přednacistickém i nacistickém je kontinuální. Ukazuje to např. na pojmu politična s jeho existenciální jinakostí politického (veřejného) nepřítele: intenzita politického konfliktu se dá stupňovat až po reálnou možnost usmrcení. Vůči nepříteli se ustavuje homogenita politického společenství. Určení nepřítele spočívá

v samém jádru politického rozhodování, jehož monopol drží stát stojící jako vyšší a neutrální jednota nad společností s jejími konflikty, často zásadními. Poslušnost vůči státu a jeho právnímu řádu je založena na jejich ochranné funkci. Navazuje partie věnovaná moci a suverenitě.

Za klíč ke *Schmittově* osobní politické teologii považuje *J. Buráň* jeho přesvědčení o radikální hříšnosti člověka, který musí být krocen, byť třeba diktátorem. *„Jsou-li však lidé zlí,"* ptá se *Buráň*, *„proč by takovým neměl být diktátor?"* Stejná námitka bývá formulována vůči *Hobbesovu* suverénovi.

V *Závěru* se *Jan Buráň* vyznává ze snahy varovat před postupy zhoubnými pro demokracii. Se *Schmittem* se loučí jako s radikálně konzervativním aktivistou nekonzistentním podle situace.

Kniha, kterou jsme spolu prolistovali, je nepochybně výsledkem veliké časové investice, píle, ba i autorského zanícení. Nedokázal jsem sice do nepříliš systematické a obsažné recenze přenést zápal *Buráňovy* kritiky, přesto k přečtení jeho knihy zvu. Nejen kvůli tématu, respektive dílčím tématům a postřehům, ale i kvůli metodě.

Kritické naladění je určitě legitimní, zvláště porovnává-li autor *Schmitta* s *Popperem*, dvě postavy odlišné životními osudy, stylem i tématy psaní, vztahovým rámcem apod. Přijde mi však, že možná došlo až k určité ztrátě odstupu. Mýlí se všichni ti, kteří *Schmitta* čtou, ba i citují, protože nerozpoznali, že u něj jde pouze o málo obsažné verbální šamanství? Anebo jsou sami podezřelí, jelikož od něj čerpají argumenty k podrývání liberální demokracie? Či jde o exhibicionisty? Připomínám přitom, že existuje *The Oxford Handbook of Carl Schmitt*, což sice jistě není bez dalšího výrazem uznání všestranné kvality, dozajista to však vypovídá o fenoménu svého druhu.

Přijde mi, že se *J. Buráň* kloní k druhé variantě, jelikož v jejím duchu dílo leckoho komentuje a hodnotí. Respektive chválí kritiky, s obezřetností přistupuje k ostatním. Co je to asi za lidi, k čemu nekalému *Schmitta* použijí? Z českých autorů tak zmiňuje např. *Zdeňka Koudelku*, jemuž se koncept materiálního ohniska ústavy, k němuž se *Schmitt* také hlásil, jeví jako totalitní vynález, což se do rámce *Buráňovy* knihy hodí. Přitom teze „jednou nacista, vždycky nacista", aplikovaná retrospektivně, je zhruba stejně nosná jako „jednou trikolorista, vždycky trikolorista".

Je však korektní zařadit do svého výkladového rámce vše to, co *Schmitt* kdy napsal, se zřetelem k tomu, že se posléze stal nacistou, a přiznávat napsanému význam právě se zřetelem k nacistické životní etapě? Platí to i pro komunisty, i pro každého jiného?

Díky *Buráňově* knize je možné se dozvědět mnohé o dílu *Schmittově*, *Popperově* a *Pettitově* či o dílech klasiků 17. a 18. století. Čtenář „sbírající" různá pojetí demokracie si může na seznam připsat další položky. Nejdůležitější mi však přijde na pozadí knihy promýšlet vztah mezi autorem a jeho světem, autorem, dílem a dobou jeho vzniku, jakož i mezi autorem a jeho čtenáři (kdy vztah vznikl, co je navzájem poutá). Nemohu samozřejmě vyloučit, že po přečtení *Buráňovy* knihy se někoho – navzdory autorovu přání – zmocní chuť přečíst si něco od *Schmitta*. Ale stejně tak je možné, že se čtenáři uleví, že *Schmitta* číst nemusí, ba že by mu bylo nejlépe, kdyby o něm nadále nic nevěděl. V takovém případě bude nejlepší odnést knihu *Jana Buráně* do knihobudky. Anebo ji nabídnout na facebooku. Ať se stará někdo další.

Jan Kysela*

* Prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: kyselaj@prf.cuni.cz.

The Complexity of Making OECD Soft Law Standards Legally Binding via Union Legislation and Consecutive National Implementation

Harald Christian Scheu – Katharina Cieslar (https://orcid.org/0009-0008-1378-4218) – Bohumil Peterka

Abstract: The article explores the complex interplay between soft law standards established by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and their integration into binding EU legislative frameworks, particularly focusing on the implementation of the Council Directive (EU) 2022/2523. This directive aims to ensure a global minimum level of taxation for multinational and large domestic groups within the EU, aligning with OECD's Model Rules. The authors investigate the theoretical and practical challenges of incorporating international soft law into legally binding EU legislation, highlighting issues such as democratic legitimacy, legal certainty, and the autonomy of EU law. They also examine the dynamics of this process at the national level, using the Czech Republic's implementation of the directive as a case study. The article discusses the implications of dynamic references to OECD soft law within EU directives, which can complicate national implementation and raise questions about the balance between flexibility and legal certainty. The authors argue that while the use of dynamic references may be necessary for the effective implementation of global tax standards, it requires careful consideration to ensure compliance with EU legal principles and national constitutional frameworks.

Keywords: soft law, directive, global minimum tax, OECD, national implementation, democratic legitimacy

Rule of Law Principle and the Conditionality Regime as a Tool for Protecting the EU Financial Interests

Jiří Georgiev (https://orcid.org/0000-0002-0283-053X) – Petr Hrebenár (https://orcid.org/0000-0002-8689-0088)

Abstract: Conditionality culture notion appearing in the literature expresses a growing tendency towards linking the provision of EU funds to the fulfillment of predetermined conditions, or to the application of financial sanctions for their violation. The presented text analyzes an emergence of the conditionality regime in European law and its connection to the rule of law concept. Using Hungary as an example, it shows how this instrument has been applied in three different legal regimes that are currently in force. It concludes with a summary and an outlook on future legislation that should be applied in the multiannual financial framework from 2028, while also offering recommendations on how current practice should be amended or supplemented.

Keywords: conditionality, enabling conditions, rule of law, financial interests of the EU

The Search for an Appropriate Compensation Mechanism for War Damage in Ukraine: Development and Various Forms of International Mechanisms

Pavel Šturma (https://orcid.org/0000-0001-9936-2615)

Abstract: In international law, there are also specific international mechanisms for compensation for mass damage caused, usually in the recent or more distant past. Most of them were developed or proposed in the context of post-war reconstruction of states that have experienced international or domestic armed conflict. Given the different circumstances under which they arose, there is no uniform model of a compensation mechanism. These mechanisms are usually created on the basis of an international treaty concluded between states, or a unilateral legal act adopted by a competent UN body or other international governmental organization. Experience with various types of mixed and arbitral commissions for resolving claims between states and their citizens is relatively long, after all, the first such commission was created on the basis of Jay's Treaty at the end of the 18th century. However, for the present, more modern mechanisms established at the end of the 20th century are of greater importance, such as the United Nations Compensation Commission

(UNCC) and the Eritrea – Ethiopia Claims Commission (EECC). In the current complicated political situation caused by Russia's ongoing aggression in Ukraine, neither a bilateral agreement nor a UN Security Council resolution is realistic. Therefore, efforts to address responsibility and compensation for the damage suffered by Ukraine and its people have been undertaken by a regional organization, the Council of Europe, together with some cooperating non-member states. The first step was the creation of a Register of Damage in May 2023, which began operating in The Hague in April 2024. The next step will be the establishment of an International Claims Commission for Ukraine and a fund based on an open multilateral treaty negotiated under the auspices of the Council of Europe in December 2025.

Keywords: compensation commission, arbitration, responsibility, UN, Council of Europe, Register of damage, Ukraine

The Obligation to Report Ancillary Activities of Judges – an Ineffective Amendment Merely for Show?

Viktor Derka (https://orcid.org/0000-0002-7022-8663)

Abstract: The article analyses the reporting obligation of judges' secondary activities under Section 85a of the Act on Courts and Judges, introduced in 2022 by Act No. 218/2021 Coll. The first part discusses the legal regulation, including interpretative issues related to the exception for the administration of own property and the setting of the income threshold for the reporting obligation to arise. The author points out the unequal treatment of judges of different levels and with different lengths of practice, which leads to inefficient monitoring of work capacities. The second part of the article focuses on the practical functioning of the reporting obligation based on data obtained from all Czech courts. The number of reports found is very low, which confirms the ineffectiveness of the institution. A comparison with legal regulations in Germany and Switzerland shows that the Czech model is significantly more liberal but less effective. The author proposes adjusting the income threshold and the possibility of prohibiting secondary activities that interfere with the performance of judicial functions. In conclusion, the author states that the current legal regulation does not fulfil the declared goal of informing judicial officials and requires a conceptual revision. The author also concludes that the concept of secondary activities of judges as a whole would probably require such a revision.

Keywords: judicial administration, ancillary activities, judges, judicial power

Legal Opinion as a Supra-Constitutional Source of Protection of the Individual Independence of Judges

Romana Koneracká (https://orcid.org/0009-0009-9918-7269)

Abstract: The issue of legal opinion is in itself accompanied by a fragmentation of opinions in practice, which is naturally reflected in the decision-making activities of the individual disciplinary chambers of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. While some disciplinary chambers approach the assessment of legal opinion as a domain of judicial power with due caution, others, on the contrary, assess the admissibility of variability in legal opinion with a considerable degree of "strictness". For this reason, the article deals with the scope of discretion of the disciplinary chambers of the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic in situations where a motion to initiate disciplinary proceedings against judges of general courts directly refers to a ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic, which found a violation of the fundamental rights and freedoms of the complainants as a result of an arbitrary decision by the judges against whom disciplinary proceedings are being conducted. Due attention is paid to the question of the extent to which and the manner in which the conclusions of the Constitutional Court of the Slovak Republic should be reflected in the decision-making practice of disciplinary chambers, if they are part of established decision-making practice and if they form part of a ruling that served as the basis for the initiated disciplinary proceedings.

Keywords: judiciary, legal opinion, disciplinary liability of judges, Highest Administrative Court of the Slovak Republic, Constitutional court of the Slovak Republic

Confiscation of Unexplained Wealth: a Tool for more Efficient Disposal of Criminal Proceeds or a Path to Violation of Fundamental Human Rights?

Eva Szabová (https://orcid.org/0000-0001-8776-5548)

Abstract: The confiscation of unexplained wealth represents a new criminal-law instrument introduced by the European legislator through the Confiscation Directive No. 2024/1260, adopted in April 2024. The primary reason for designing this confiscation model was the insufficient effectiveness in recovering assets generated by criminal activity, despite the relatively successful implementation of the original Confiscation Directive No. 2014/42/EU in the Member States of the European Union. However, the concept of confiscation of unexplained wealth is highly contentious – indeed controversial – because it clashes with the right to the peaceful enjoyment of one's possessions and also with rights derived from the presumption of innocence. The European Court of Human Rights has pointed this out on several occasions. The present article focuses both on identifying the aforementioned problematic aspects of the legal framework relating to the model of confiscation of unexplained wealth and on their in-depth analysis, within which it will place particular emphasis on the relevant recent case-law of the European Court of Human Rights, with the aim of answering the question of the compatibility of the new European confiscation legislation with the rights guaranteed by the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

Keywords: extended confiscation, asset seizure, unexplained wealth, illicit origin of assets, European Court of Human Rights (ECtHR), right to the peaceful enjoyment of one's possessions, presumption of innocence



Vážení kolegové,

přijměte, prosím, pozvání na XIX. ročník mezinárodní vědecké konference **Olomoucké právnické dny 2026** pořádaný Právnickou fakultou Univerzity Palackého v Olomouci ve dnech **21.–22. května 2026** v prostorách PF UP.

Konference se bude již tradičně odvíjet ve dvou částech – po úvodních přednáškách, kde vystoupí významní čeští a zahraniční odborníci se svými příspěvky, budou následovat tematicky zaměřené sekce.

Podrobné informace ke konferenci včetně **elektronické přihlášky** naleznete na stránkách konference **www.pf.upol.cz/opd/**.

S úctou

prof. JUDr. Václav Stehlík, LL.M. Ph.D.
děkan Právnické fakulty
Univerzita Palackého v Olomouci

Wolters Kluwer · Právník · CODEXIS® · epravo.cz · PRÁVNÍ PROSTOR · Leges



XXXIII. konference Karlovarské právnické dny

HOTEL THERMAL,
11. 6.–13. 6. 2026

ČESKÁ ADVOKÁTNÍ KOMORA

KJT
OD ROKU 1991

Pořádají: Karlovarské právnické dny – Společnost českých, německých, slovenských a rakouských právníků, z. s., Česká advokátní komora, Slovenská advokátska komora, Ústav státu 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

„Krása a složitost reparace škody a újmy ze všech stran a ve všech souvislostech“

prof. JUDr. Josef Bejček, CSc. – Náhrada škody – Odpovědnost jako povinnost a povinnost jako odpovědnost
doc. JUDr. Tomáš Doležal, Ph.D. – Náhrada újmy na zdraví, mnohost nároků
doc. JUDr. Bohumil Havel, Ph.D. – Obsah povinnosti odvracet úpadek, deliktní důsledky
Dr. Eric Heinke – Nároky na náhradu škody vůči advokátovi dle rakouského práva
JUDr. Ing. Pavel Horák, Ph.D. – Ke vztahu smluvní pokuty a náhrady škody
doc. JUDr. Lucie Josková, Ph.D. LL.M. – Odpovědnost člena statutárního orgánu městských společností
JUDr. Jiří Kindl, M.Jur., Ph.D. – Vymáhání náhrady škody v oblasti hospodářské soutěže
JUDr. Viktor Kolmačka, Ph.D. – Vztah náhrady škody k právům z vadného plnění
JUDr. Zdeněk Krčmář – Insolvenční právo v exekučních souvislostech k vymáhané škodě
prof. JUDr. Alexandra Löwy, Ph.D. LL.M. – Nárok na náhradu škody vůči advokátovi
doc. JUDr. Filip Melzer, LL.M., Ph.D. – Konkurence náhrady škody a bezdůvodného obohacení a počátek běhu promlčecích lhůt
JUDr. Radim Miketa – Odpovědnost advokáta za škodu v ČR
JUDr. Petr Mrázek – K nároku na odškodnění při ukončení obchodní spolupráce: obchodní zástupce ano, distributor nikoli?
JUDr. Monika Novotná – Náhrady poškozeným z Garančního fondu ČAK
doc. JUDr. Dana Ondrejová, Ph.D. – Náhrada újmy z nekalé soutěže
JUDr. Jan M. Passer, Ph.D., LL.M. – Mimosoudní odpovědnost Evropské unie a členských států aneb nejen o Kočnerovi
JUDr. PhDr. Ing. Jan Petrov, LL.M., Ph.D. – Náhrada újmy způsobené AI: Typologie deliktních situací
prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc. – Odpovědnost za škodu jako součást mechanismu vymahatelnosti práva v hospodářské soutěži a ochrana spotřebitele
prof. JUDr. Radim Polčák, Ph.D. – GDPR jako originální civilní titul k náhradě újmy
JUDr. František Púry, Ph.D. & JUDr. Martin Richter, Ph.D. – Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené trestným činem v aktuální judikatuře Nejvyššího a Ústavního soudu
Hon.-prof. Priv.-Doz. Dr. Jürgen Rassi – Náhrada nemateriální újmy
Dr. Erich Schwarzenbacher – Nekalá soutěž a náhrada škody
prof. JUDr. Pavel Šámal, Ph.D. – (Ne)účinné vyšetřování a náhrada škody státem
Mgr. Jakub Šotník & JUDr. Ondřej Trubač, Ph.D., LL.M. – Náhrada škody v daňovém právu / odpovědnost státu
prof. Dr. Ansgar Staudinger – Medicínský turismus a náhrada škody
Mgr. Lukáš Trojan – Odpovědnostní nároky k zajištění v trestním řízení
Mgr. Tomáš Veselý – Přirážka za integritu
JUDr. Petr Vojtek – Náhrada nemajetkové újmy v poslední judikatuře NS a ÚS
prof. Dr. Friedrich Graf von Westphalen – Použitelnost Směrnice o odpovědnosti za škodu způsobenou výrobkem (EU) 2024/2853 na případy způsobené vadnou AI a softwarem
prof. dr hab. dr h.c. Fryderyk Zoll – Náhrada škody a práva ze záruky

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 recepce dne 12. 6. 2026 budou vyhlášena tradiční ocenění společnosti. (Prestižní cena, Autorská cena a Pocta judikátu). Anketní lístek lze vyplnit na www.kjt.cz.
Podmínky účasti a přihlášení na www.kjt.cz

Partneři konference
SKUPINA ČEZ HLAVNÍ PARTNER
AGROFERT
Unie podnikových právníků ČR
INTERNATIONALES WIRTSCHAFTSRECHT

Anketní lístek

KARLOVARSKÉ PRÁVNICKÉ DNY

PRESTIŽNÍ CENA 2026

pro nejlepší právnický časopis v České a Slovenské republice

	Časopis	Recen-zovaný	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		Notárska 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 spravodlivosti 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	Právnické listy	(R)	PF ZČU v Plzni, Wolters Kluwer ČR, a. s.	ČR		
23	Právník	(R)	Ústav státu a práva AV ČR	ČR		
24	Právny obzor	(R)	Ústav štátu 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, ale pro zohlednění, že jde o Vaše srovnání, **hodnoťte dle osobní znalosti alespoň 3 časopisy**.
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. 2025 a 28. 2. 2026 na cenu Pocta judikátu:

Soud…….. sp. zn. …….. ze dne……

Jméno, příjmení, titul…….Profese……

Adresa sídla……Tel……..E-mail……

Vlastnoruční 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, vyplněný dle Vašeho nejlepšího vědomí a svědomí, prosíme zaslat poštou nejpozději do 31. 5. 2026, per e-mail do 14:00 hod. dne 12. 6. 2026 na adresu casopis.kjt@gmail.com, nebo vyplňte na webu na www.kjt.cz, zde je zveřejněn i Statut této ceny. Při el. vyplnění zašlete ze svého vlastního e-mailu uvedeného ve vašich veřejných kontaktech. Na XXXIII. konferenci budou anketní lístky veřejně slosovány o věcné ceny – právnickou literaturu od partnerských nakladatelství.

Metamorfózy českého právního řádu od roku 1918 do roku 2022

František Cvrček

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2025, 750 stran

ÚSTAV STÁTU
A PRÁVA
Akademie věd ČR



Kniha analyzuje český právní řád za posledních více než sto let. Autor dochází k rozpoznání sedmi právních režimů na úrovni metadat, slovníků a právních termínů a sleduje obecné trendy a trendy charakterizující jednotlivé režimy.

Svobodná vůle Karla Eliáše

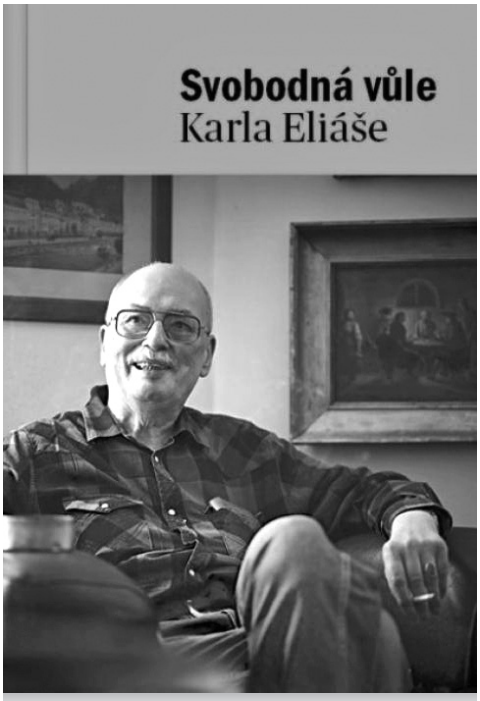
Rozhovor s hlavním tvůrcem občanského zákoníku

Zdena Žáčková – Lenka Vostrá

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 240 stran

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
Akademie věd ČR

Kniha představuje rozhovor vedený s hlavním tvůrcem občanského zákoníku profesorem Karlem Eliášem. Publikace seznamuje s osobností Karla Eliáše a nechává čtenáře nahlédnout do procesu vzniku občanského zákoníku a pochopit vlivy, vzory a zdroje, které hrály při jeho tvorbě roli.



Pocta Karlu Eliášovi k 70. narozeninám

Bohumil Havel – Lenka Vostrá (eds.)

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 844 stran

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
Akademie věd ČR

Tato publikace je poctou profesoru Karlu Eliášovi k jeho sedmdesátým narozeninám. Je dostupná zde: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/books/Pocta_Karlu_Eliasovi__eBook.pdf

