



# Právo a bezpečnost



# OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 1, ROČNÍK 2021

## Editorial

<i>Zdeněk Koudelka</i> Ombudsman, jak má být	5
---	---

## Články

<i>Tomáš Grygar</i> Rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv jako odraz jednoty a diferenciacce práva	6
---	---

<i>Radoslav Ivančík, Petr Rožňák</i> Pojednanie o teoretických východiskách kreovanie Európskej bezpečnostnej politiky	20
---	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Stanovení hranic škody v trestním právu	42
---	----

<i>Petr Kolman</i> Kopírování občanských průkazů	49
---	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Ústavní soud a námitka podjatosti	53
---	----

## Ostatní texty

<i>Petr Kolman</i> Recenze knihy: Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení	57
---	----

# CONTENT

LAW AND SECURITY, ISSUE 1, YEAR 2021

## Editorial

<i>Zdeněk Koudelka</i> Ombudsman, as it should be	5
--	---

## Articles

<i>Tomáš Grygar</i> Resolving disputes arising from public contracts as a reflection of the unity and differentiation of the law	6
--	---

<i>Radoslav Ivančík, Petr Rožňák</i> Discussion of the theoretical basis for the creation of a European Security Policy	20
---	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Setting thresholds for damages in criminal law	42
--	----

<i>Petr Kolman</i> Copying ID cards	49
--	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Constitutional Court and objection of bias	53
--	----

## Other texts

<i>Petr Kolman</i> Book Review: Expropriation and expropriation proceedings	57
--	----

## EDITORIAL

### OMBUDSMAN, JAK MÁ BÝT

Přes rok uplynulo od nástupu Stanislava Křečka do funkce veřejného ochránce práv. Občané dají ombudsmanovi asi 8 000 podnětů a stížností ročně, ale až třetina z nich je mimo jeho působnost, kdy například napadají rozhodnutí soudů, které ombudsman kontrolovat nemůže.

Stanislav Křeček se zaměřil na věci, které tíží občany nejvíce. To jsou důchody, kdy lidé nejsou spokojeni s tím, jak jim byl důchod vyměřen. Problém bývá uznání doby důchodového pojištění. Někteří zaměstnavatelé dávno neexistují a archivace dokumentů je neúplná. Obecným problémem, na který ombudsman upozornil, je nutnost doby pojištění 35 let pro řádný starobní důchod. Řada občanů dnes část života pracuje v zahraničí či cizinci pracují u nás. Třicetiletý člověk neřeší důchod, ale nakonec nastanou problémy. Někdo pracoval celý život, ale ve dvou či třech státech a u nás nesplnil podmínku 35 let zaměstnání. V rámci Evropské unie je situace řešena, ale lidé pracují i mimo unii. Tuto připomínku ombudsmana uznala i vláda, ale k řešení zákonné úpravy dojde asi až po volbách.

Druhou podstatnou oblastí stížností je stavební správa. Stavební právo komplikuje rozvojové projekty, stavby obchvatů obcí i bytů pro lidi. Úřad ombudsmana se zapojil do přijímání nového stavebního zákona. Ten je potřebný, ale ombudsman spolu s obcemi a kraji kritizoval vznik nových státních stavebních úřadů, které zatíží státní rozpočet. Problém není dnešní začlenění stavebních úřadů do obecních a krajských úřadů, ale obrovský počet nutných stanovisek jiných orgánů a vliv neprůhledných nátlakových skupin.

Podání na oblast diskriminace lze počítat v několika málo procentech. I jim se úřad ombudsmana věnuje, ale Stanislav Křeček jako dlouholetý advokát, který v praxi řešil konkrétní problémy lidí, pochopil, že úřad veřejného ochránce práv má smysl v pomoci lidem tam, kde skutečně potřebují, a ne tam, kde to potřebují pro své dotační aktivity různé neziskovky. To je zásadní přínos Stanislava Křečka pro úřad ombudsmana, protože jen praktická a konkrétní činnost ospravedlní další existenci úřadu. Ombudsman je pro lidi, ne nátlakové neziskovky.

*Zdeněk Koudelka  
Předseda redakční rady*

# ROZHODOVÁNÍ SPORŮ Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV JAKO ODRAZ JEDNOTY A DIFERENCIACE PRÁVA

*Tomáš Grygar*

## 1. ÚVOD

Veřejnoprávní smlouvy představují jednu z forem činnosti veřejné správy, o níž vedla vědecké disputace již prvorepubliková nauka správního práva. Nelze ostatně již v úvodu nezpomenout na poněkud rezervovaný přístup Jiřího Hoetzela (1874–1961)<sup>1</sup>, který ve svém Československém právu správním citoval klasika německého správního práva O. Mayera (1846–1924), popírajícího samotný koncept veřejnoprávních smluv. Mayer zdůrazňoval, že „*stát s občanem nestojí na stejné právní linii, nýbrž jest jako subjekt vrchnostenské pravomoci občanovi nadřazen. Nesmí se tedy s ním paktovati, umlouvati se mu, jak bude vykonávat své impérium*“.<sup>2</sup>

Z kodexů obecného správního řízení platných na našem území pracuje s pojmem „veřejnoprávní smlouva“ sice až současný správní řád z roku 2004 (dále též jen „SpŘ“), to však neznamená, že by před jeho účinností neexistovala možnost uzavírat některé, zejména koordinační veřejnoprávní smlouvy na základě parciálních právních úprav.<sup>3</sup> V současné době existuje v právním řádu již zvláštních zákonů zakotvujících možnost uzavření veřejnoprávních smluv – ať už koordinačních (§ 160 SpŘ), subordinačních (§ 161 SpŘ) či mezi adresáty veřejné správy (§ 162 SpŘ).<sup>4</sup> Některé z nich jsou za smlouvy veřejnoprávní výslovně označené, jiné zde řadí soudní judikatura či právní nauka.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Zejména viz HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907, s. 67 an.; HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vyd.* Praha: Melantrich, 1937, s. 272 an. (ve vydání prvním str. 253 a násl.). K pojmu veřejnoprávní smlouva se rovněž vyjádřil prvorepublikový Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 10. 5. 1924 sp. zn. 8055/24 (Boh. A. 3595/1924), tak, že „*za smlouvu veřejnoprávní lze ... považovati jen takovou smlouvu, při které dohodou stran má býti na místě dispositivního právního předpisu určitý poměr upravujícího a majícího povahu veřejnoprávní, nastoupiti přípustná úprava jiná*“.

<sup>2</sup> Cit. dle HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 254.

<sup>3</sup> Zmínit lze zejména veřejnoprávní smlouvy na základě zákona o obcích, zejména po novele provedené zákonem č. 313/2002 Sb. Srov. MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. Správní právo. 2009, č. 6, s. 342-343.

<sup>4</sup> K typologii veřejnoprávních smluv blíže např. kapitola připravované publikace: GRYGAR, T. *Veřejnoprávní smlouvy*. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021, nebo STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 240-258.

<sup>5</sup> Tamtéž.

Již se samotného názvu „veřejnoprávní smlouvy“ přitom číší **snaha o diferenciaci práva na právo soukromé a veřejné**, resp. snaha oddělit tyto smlouvy od smluv ostatních (soukromoprávních). Ta je o to výraznější při rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, které přísluší správním orgánům a nikoliv (civilním) soudům. Současně je však tato diferenciacie do značné míry popírána tím, že se spory z těchto veřejnoprávních smluv projednávají v tzv. sporném řízení (§ 141 SpŘ), které je z převážné většiny postaveno na procesních zásadách blízkých klasickému civilnímu řízení spornému.

Tento příspěvek se věnuje problematice rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv. Nejprve poukáží na to, že v řadě případů vůbec nemusí být vůbec jasné, zda máme dočinění s veřejnoprávní smlouvou, a tudíž, zda se uplatní procesní režim řešení sporů z těchto smluv upravený správním řádem. I v případě kladné odpovědi na tuto otázku, však nemusí být s ohledem na překotný judikaturní přístup jasné, co vše lze rozumět sporem z veřejnoprávní smlouvy. Může jím být kupříkladu i nárok svou povahou čistě soukromoprávní? Následně se zaměřím na věcnou příslušnost rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv a definiční znaky sporného řízení ve vztahu k řešení sporů z těchto smluv.

## **2. EXISTENCE VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY JAKO PODMÍNKA PRO VEDENÍ SPORNÉHO ŘÍZENÍ**

Základní podmínkou pro rozhodování sporů správním orgánem v rámci tzv. sporného řízení je existence veřejnoprávní smlouvy. Správní řád obsahuje v ustanovení § 159 odst. 1 pozitivní legální definici veřejnoprávní smlouvy, kterou vymezuje jako „*dvoustranný nebo vícestranný úkon, který zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“. Jde přitom o takřka doslovný překlad legální definice veřejnoprávní smlouvy z § 54 německého správního řádu (VwVfG)<sup>6</sup>. Z této legální definice vyplývají následující pojmové znaky veřejnoprávní smlouvy:

---

<sup>6</sup> Verwaltungsverfahrgesetz (VwVfG) neugefasst durch B. v. 23.01.2003 BGBl. I S. 102; zuletzt geändert durch Artikel 5 Abs. 25 G. v. 21.06.2019 BGBl. I S. 846.

## 2.1 VÍCESTRANNOST

Veřejnoprávní smlouvou je vždy pouze takový úkon<sup>7</sup> (právní jednání), který je učiněný mezi nejméně dvěma smluvními stranami. Zpravidla je již ve vymezení smluvních stran přítomen veřejnoprávní prvek<sup>8</sup> v tom smyslu, že nejméně jednou ze smluvních stran je subjekt veřejného práva. To však s ohledem na veřejnoprávní smlouvy mezi adresáty podle § 162 SpŘ (některými též označovanými jako „veřejnoprávní smlouvy mezi soukromými osobami“)<sup>9</sup> neplatí bezvýjimečně. Sama skutečnost, že jednou ze smluvních stran je osoba veřejného práva současně sám o sobě nepředurčuje danou smlouvu jako veřejnoprávní. Rovněž právnické osoby veřejného práva jsou totiž způsobilé uzavírat „běžné“ soukromoprávní smlouvy (smlouvy kupní, směnné, o dílo aj...), na které úprava v části V. správního řádu nikterak nedopadá. Pojmový znak vícestrannosti pak veřejnoprávní smlouvy zřetelně odlišuje od ostatních forem činnosti veřejné správy jednostranné autoritativní povahy, zejména od správních rozhodnutí (správní aktů *sensu stricto*).

## 2.2 KONSTITUTIVNOST

Veřejnoprávní smlouva má vždy konstitutivní (právotvorné) účinky, neboť se s ní zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Hovoří-li správní řád o právech a povinnostech, nezbytně z toho vyplývá existence *právního vztahu*<sup>10</sup>, který je veřejnoprávní smlouvou zakládán, měněn či rušen. Právě v rámci tohoto právního vztahu se realizují jednotlivá práva a povinnosti plynoucí z veřejnoprávní smlouvy. Z konstitutivní povahy veřejnoprávní smlouvy dále vyplývá, že tato působí *ex nunc*, tedy od okamžiku její účinnosti do budoucna.

---

<sup>7</sup> Správní řád ve znění před účinností novely provedené zákonem č. 303/2013 Sb. (účinné od 1. 1. 2014) výslovně hovořil o veřejnoprávní smlouvě jako o vícestranném právním úkonu. Zmíněnou novelou byl z § 159 odst. 1 SpŘ odstraněn pojem „právní“. Zákonodárce tuto změnu odůvodnil tím, že ObčZ účinný od 1. 1. 2014 již pojem právní úkon nepoužívá (viz Důvodová zpráva k zákonu č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva). Provedená novelizace je však nedůsledná, neboť mělo-li být cílem sjednotit terminologii použitou v ObčZ a ve SpŘ, měl být použit pojem právní jednání

<sup>8</sup> MALAST, J. K. uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu. Správní právo. 2009, č. 6, s. 341.

<sup>9</sup> Např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 180. Smluvními stranami těchto veřejnoprávních smluv totiž v praxi bývají zpravidla osoby soukromého práva – není však vyloučeno, aby smluvní stranou byla i osoba veřejného práva, nikoliv však v souvislosti s výkonem veřejné správy. Viz KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část.* Praha: C. H. Beck, 2019, s. 191.

<sup>10</sup> Obsahem právního vztahu založeného veřejnoprávní smlouvou jsou právě správním řádem zmíněná práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. K teoretickému vymezení právního vztahu viz GERLOCH, A. *Teorie práva. 5. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 143.



## 2.3 PŮSOBNOST V OBLASTI VEŘEJNÉHO PRÁVA (VEŘEJNÉ SPRÁVY)

Za veřejnoprávní smlouvu lze označit pouze takovou, která slovy správního řádu „*zakládá, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva*“. Jde přitom o pojmový znak jednoznačně **nejproblematictější**.

Při určení toho, zda jde o veřejnoprávní smlouvu podle části V. správního řádu, nebo o smlouvu soukromoprávní, na níž dopadají primárně právní předpisy soukromého práva (zejména ObčZ), se totiž vychází z **dualismu práva soukromého a veřejného**. Netřeba blíže dodávat, že právních teorií rozlišujících právo soukromé a veřejné je celá řada, resp. podstatně více než obvykle zmiňovaná teorie zájmová, subordinační (podřízenosti), subjektivní a teorie zvláštního práva.<sup>11</sup> Část právní nauky, reprezentovaná zejména normativní teorií právní, navíc členění práva na soukromé a veřejné odmítala zcela. Připomenout lze Františka Weyra (1879–1951), který konstatoval, že v členění práva na právo soukromé a veřejné „... *odráží se veškeré chyby a metodické poklesky... Proto není náhodou, že očista, kterou provedla normativní teorie, zahájena byla útokem na tento domněle zásadní rozdíl.*“<sup>12</sup>

Právě z dualismu soukromého a veřejného práva coby diferenciačního hlediska pro odlišení veřejnoprávních smluv od smluv soukromoprávních, **vyplývají problémy pro právní praxi**, v níž musí být postaveno najisto, zda se jedná o veřejnoprávní smlouvu, či nikoliv. Jak bylo naznačeno výše, povaha smlouvy je navíc podstatná i pro rozlišení jurisdikce mezi civilními a správními soudy. Zatímco spory z veřejnoprávních smluv projednávají v tzv. sporném řízení správní orgány a následně je zaručena ochrana ve správním soudnictví<sup>13</sup>, spory ze soukromoprávních smluv spadají do jurisdikce soudů civilní. Fakticky tak o povaze předmětné smlouvy (soukromoprávní vs. veřejnoprávní) v konečném důsledku rozhoduje zvláštní, tzv. **konfliktní senát**, zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů.

---

<sup>11</sup> Přehledově např. SOBEK, T. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, s. 436-453.

<sup>12</sup> WEYR, F. *Teorie práva*. Praha-Brno: Orbis, 1936, s. 179.

<sup>13</sup> Blíže např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 183.

Ze sporných příkladů řešených konfliktním senátem lze uvést například **smlouvu o závazku veřejné služby ve veřejné linkové dopravě**<sup>14</sup>, u níž dříve panoval spíše ten názor, že jde svou povahou o smlouvu soukromoprávní. Konfliktní senát však rozhodl, že šlo o veřejnoprávní smlouvu (subordinační podle § 161 SpŘ), neboť podle něj zakládala práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Z toho důvodu také spory z těchto smluv příslušelo rozhodovat správnímu orgánu, nikoliv civilnímu soudu.<sup>15</sup> V nové právní úpravě pak zákonodárce na toto, podle mnohých kuriozní rozhodnutí konfliktního senátu, reagoval zákonným ustanovením, že smlouva o veřejných službách v přepravě cestujících není veřejnoprávní smlouvou.<sup>16</sup> Byť je tato praxe zákonodárce někdy podrobována kritice, lze dle mého názoru v zájmu právních jistoty ve sporných případech spíše přivítat, že zákon jasně deklaruje, zda danou smlouvu podřazuje pod režim smluv veřejnoprávních podle části V. správního řádu, či nikoliv.<sup>17</sup> Vhodnějším řešením by samozřejmě byla úprava nepříliš vhodné legální definice veřejnoprávní smlouvy, vycházející z německé „předlohy“.

Sporné příklady, byť dosud konfliktním senátem neřešené, nalezneme i mezi koordinačními veřejnoprávními smlouvami (§ 160 SpŘ) a veřejnoprávními smlouvami mezi adresáty (§ 162 SpŘ). Kupříkladu je otázkou, zda lze za koordinační veřejnoprávní smlouvu považovat **smlouvu mezi vysokými školami**, prostřednictvím níž vysoká škola, jejímuž studijnímu programu zanikla odnětím akreditace, zajistí studentům **možnost pokračovat ve studiu** stejného nebo obdobného studijního programu na jiné vysoké škole podle § 80 odst. 5 zákona o vysokých školách.<sup>18</sup> U veřejnoprávních smluv mezi adresáty (§ 162 SpŘ) jsou pak dohady, zda za ni lze považovat **smlouvu o plnění povinností na úseku požární ochrany** podle § 2 odst. 2 zákona o požární ochraně.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Podle § 19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění do novely provedené zákonem č. 194/2010 Sb.

<sup>15</sup> Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82.

<sup>16</sup> § 8 odst. 5 zákona č. 194/2010 Sb., o veřejných službách v přepravě cestujících a o změně dalších zákonů.

<sup>17</sup> Podle § 159 odst. 4 sice platí, že veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu, ustanovení zvláštního zákona, který použití ustanovení o veřejnoprávních smlouvách vylučuje má však s ohledem na svou specialitu přednost.

<sup>18</sup> Kladně: GRYGAR, T. *Veřejnoprávní smlouvy*. In FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021; rezervovaně: STAŠA, J. IN HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 246.

<sup>19</sup> Tento názor zastává např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 4. vyd.* Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 180-181. Naproti tomu poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 101 dovodil, že tato smlouva vůbec není veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu.

Správní řád výslovně stanovuje, že veřejnoprávní smlouva se vždy posuzuje podle svého skutečného obsahu (§ 159 odst. 4). Určující je tedy samotný obsah smlouvy, nikoliv to, jak ji smluvní strany formálně označily (*falsa demonstratio non nocet*). Přesto však nemusí být samotné označení smlouvy bez významu při posuzování, jaký právní vztah (s jakým obsahem) měly smluvní strany vůli založit.<sup>20</sup> Určí-li však zvláštní zákon výslovně, že určitá smlouva není veřejnoprávní smlouvou a nedopadá na ni proto část pátá správního řádu (jako ve výše uvedeném případě), je správní orgán i soud (čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR) povinen toto zvláštní ustanovení zákona respektovat a ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách na ni neaplikovat, byť by daná smlouva z hlediska svého obsahu naplňovala všechny znaky veřejnoprávní smlouvy.<sup>21</sup>

V návaznosti na výše uvedené je třeba zmínit, že ani samotný pojem „veřejnoprávní smlouva“ není příliš vhodný. Přesnější by bylo hovořit o **správněprávní smlouvě**, resp. smlouvě se správněprávním prvkem. Ne každá dohoda upravující práva a povinnosti v oblasti veřejného práva je totiž veřejnoprávní smlouvou podle části V. správního řádu.<sup>22</sup> Rovněž z charakteru části V. správního řádu a ze systematického výkladu § 159 odst. 1 SpŘ vyplývá, že úpravou práv a povinností v oblasti veřejného práva je nutné spíše chápat úpravu práv a povinností v oblasti výkonu veřejné správy<sup>23</sup>, vyplývajících z právních norem správního práva v jeho širším slova smyslu (včetně práva finančního, práva životního prostředí a práva sociálního zabezpečení).<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Přiměřeně srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 8. 2013, sp. zn. 32 Cdo 3833/2011 a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 8. 2020, sp. zn. 32 Cdo 2144/2020-369.

<sup>21</sup> Obdobně HEJČ, D., HAVLAN, P. *Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva*. Právní rozhledy. 2018, č. 20, s. 712: „Ani materiální přístup k veřejnoprávním smlouvám, dávající důraz na obsah samotného úkonu, by obecně neměl mít přednost před tím, co výslovně stanoví zákon...“.

<sup>22</sup> Pojem veřejnoprávní smlouva může vyvolávat iluzi, že touto je každá smlouva (dohoda) upravující práva a povinnosti v rovině veřejného práva, včetně např. práva trestního (srov. dohodu o vině a trestu podle § 175a TrŘ). Problém trefně vystihl Petr Kolman, podle něhož „*ustanovení § 159 odst. 1 SpŘ sice expressis verbis mluví o veřejném právu (tedy jako celku), z charakteru předmětného ustanovení a analytickou interpretací relevantního kontextu musíme dojít k závěru, že zákonodárce měl na mysli tzv. širší správní právo (tedy včetně odvětví práva životního prostředí, práva finančního a z části práva sociálního zabezpečení, která se historicky ze správního práva oddělila). Nikoliv však celé veřejné právo – těžko si představit veřejnoprávní kontrakt, jenž zakládá, mění nebo ruší práva z veřejnoprávní zóny spadající například do teritoria práva trestního či občanského práva procesního*“. KOLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Státní zastupitelství, 2011, č. 6, s. 12.

<sup>23</sup> HÁLOVÁ, M. *Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy*. Právník, 2012, č. 3, s. 258.

<sup>24</sup> KOLMAN, P. *Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky)*. Správní právo, 2007, č. 4-5, s. 255.

### 3. CO JE SPOREM Z VEŘEJNOPRÁVNÍ SMLOUVY?

Ve sporném řízení podle § 141 SpŘ, o jehož specifikách bude pojednáno níže, se projednávají „spory z veřejnoprávních smluv“. Již samotný pojem **spory z veřejnoprávních smluv** je však značně problematický a prošel překotným<sup>25</sup> judikатурním výkladem.

Předmětem sporu z veřejnoprávní smlouvy jsou v obecné rovině nároky bezprostředně vyplývající z uzavřené veřejnoprávní smlouvy, popř. vyplývající jako důsledek jejího porušení. Tyto nároky mohou být **svou povahou i soukromoprávní**, pokud s veřejnoprávní smlouvou kvalifikovaným způsobem souvisí. To se týká zejména ujednání o využití **zajišťovacích a utvrzovacích institutů**, které mají akcesorickou povahu k hlavnímu závazku veřejnoprávní povahy. Konfliktním senát tak bylo kupř. dovozeno, že sporem z veřejnoprávní smlouvy je i **spor o zaplacení smluvní pokuty** za porušení či nesplnění povinnosti vyplývající z veřejnoprávní smlouvy. V důsledku toho bude i o tomto sporu (nároku) rozhodovat též správní orgán, který je příslušný k rozhodování sporů o porušení povinnosti samotné.<sup>26</sup>

Recentní judikatura jde přitom ještě dále, když dovozuje, že sporem z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 SpŘ je nutné rozumět „*podstatně širší okruh nároků svou povahou a podstatou veřejnoprávních než pouze okruh nároků vyplývajících z konkrétního ujednání o plnění obsaženého v platné veřejnoprávní smlouvě... Vedle práv a povinností plynoucích ze smlouvy samotné může jít i o práva a povinnosti – striktně vzato – povahy mimosmluvní. V tomto smyslu je i v oblasti veřejnoprávních smluv představitelná veřejnoprávní obdoba nároků, jakými jsou v oblasti soukromého práva nárok na vydání bezdůvodného obohacení či nárok na náhradu škody.*“<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> K detailnějšímu přehledu judikaturního vývoje srov. HEJČ, D. In POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. Komentář. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 809 an.

<sup>26</sup> Usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 9. 9. 2008, č. j. Konf 27/2008-7.

<sup>27</sup> Usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, obdobně pak: rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 4 As 107/2017-30.

Výjimku by tvořila situace, kdy by šlo o čistě „soukromoprávní“ bezdůvodné obohacení či náhradu škody, které není od veřejnoprávní smlouvy, resp. jejího „veřejnoprávního obsahu“ odvozené.<sup>28</sup>

Byť se výše uvedený přístup zřetelně odlišuje od judikatury předchozí<sup>29</sup> a je částí právní nauky kritizován<sup>30</sup>, lze jej považovat za logický v tom směru, že obzvláště **povinnost k náhradě škody je zpravidla bezprostředním důsledkem porušení smluvní povinnosti zakotvené ve veřejnoprávní smlouvě**.<sup>31</sup> Spor o tuto náhradu škody, kterou bude ve světle výše uvedeného závěru konfliktního senátu zpravidla projednávat správní orgán ve sporném řízení, nelze samozřejmě zaměňovat s možným sporem o náhradu škody v režimu zákona č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Upozorníme, že ani náhrada „veřejnoprávní“ škody ve vztahu k veřejnoprávním smlouvám není, s ohledem (nejen) na teleologický výklad zákona č. 82/1998 Sb., vyloučena.<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Blíže: HEJČ, D., HAVLAN, P. *Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva*. Právní rozhledy. 2018, č. 20, s. 710-715. Autoři příspěvku dále mají, mj. s ohledem usnesení konfliktního senátu ze dne 19. 10. 2010, č. j. Konf 13/2010-7, podle mého názoru správně za to, že „v rámci ujednání obsažených ve veřejnoprávní smlouvě je však nutno popř. odlišovat ta, která tvoří určité soukromoprávní části do veřejnoprávní smlouvy pouze vložené. Taková ujednání nejsou zákonem upravujícím příslušnou veřejnoprávní smlouvu předvídána a jsou od veřejnoprávní smlouvy oddělitelná, resp. věcně i právně na veřejnoprávní smlouvě nezávislá. Jde o případ uzavření soukromoprávní smlouvy (tedy nenaplňující pojmové znaky veřejnoprávní smlouvy uvedené v předchozí části textu) ve smlouvě veřejnoprávní, na který je nutno nahlížet, jako by byly uzavřeny smlouvy dvě, byť by byly obě v písemné formě součástí jedné listiny... Spory z takových na sobě právně nezávislých smluvních vztahů pak rozhodují i rozdílné orgány veřejné moci, tzn. zatímco spory ze smluvních vztahů s povahou veřejnoprávní rozhodují správní orgány podle § 169 SpŘ, spory, jejichž předmětem jsou smluvní vztahy s povahou soukromoprávní, rozhodují soudy v občanském soudním řízení“.

<sup>29</sup> Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2012, č. j. 4 As 37/2012-39; usnesení Zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb. ze dne 8. 3. 2012, č. j. Konf 5/2012-11 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 1. 2011, sp. zn. 28 Cdo 4410/2010, podle něhož „k řešení sporů týkajících se vydání bezdůvodného obohacení vzniklého plněním v důsledku předpokládané existence veřejnoprávní smlouvy je dána pravomoc soudů“.

<sup>30</sup> PŘÍKOPA, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 46-48.

<sup>31</sup> K náhradě škody z titulu porušení smluvní povinnosti srov. § 2913 občanského zákoníku.

<sup>32</sup> Podrobněji: SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 123 an.

Nutno též podotknout, že předmětem sporu, resp. sporném řízení může být též otázka (ne)zákonnosti **výpovědi veřejnoprávní smlouvy** na návrh některé ze smluvních stran. Výpověď coby jednostranné právní jednání naopak nelze přezkoumávat v rámci přezkumného řízení podle § 165 správního řádu.<sup>33</sup>

#### **4. VĚCNÁ PŘÍSLUŠNOST K ROZHODOVÁNÍ SPORŮ Z VEŘEJNOPRÁVNÍCH SMLUV**

Správní řád upravuje v rámci části páté (veřejnoprávní smlouvy) pouze věcnou příslušnost pro rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv (§ 169 odst. 1 SpŘ) a stanovuje, že proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze podat odvolání ani rozklad (§ 169 odst. 2 SpŘ).

Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv je **značně „roztržštěná“** a odvislá od konkrétního druhu veřejnoprávní smlouvy. U koordinačních veřejnoprávních smluv i od toho, kdo je její smluvní stranou. Podle § 169 odst. 1 SpŘ spory z veřejnoprávních smluv rozhoduje:

- **Ministerstvo vnitra**, pokud jde o koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 SpŘ), u nichž je alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností [§ 169 odst. 1 písm. a) SpŘ]. Správní řád v témže ustanovení stanovuje, že má Ministerstvo vnitra povinnost věc projednat s věcně příslušným ministerstvem<sup>34</sup> nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, který má patrně postavení dotčeného orgánu (§ 136 SpŘ).<sup>35</sup> Jeho stanovisko však není pro Ministerstvo vnitra právně závazné.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Viz též závěr č. 76 poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání: „Podle § 165 odst. 1 správního řádu lze přezkoumávat soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. Z toho lze rovněž dovodit, že lze přezkoumávat soulad smluvních dodatků s právními předpisy (ať už samostatně nebo jako součást nového znění smlouvy po uzavření dodatku), neboť se jedná rovněž o dvoustranné nebo vícestranné právní úkony, kterými se mění obsah veřejnoprávní smlouvy. Výpověď z veřejnoprávní smlouvy je však úkonem jednostranným, kdy za podmínek § 166 odst. 2 správního řádu jedna smluvní strana projeví vůli ukončit veřejnoprávní smlouvu.... Výpověď tak nemůže být předmětem přezkumu zákonitosti v přezkumném řízení podle § 165 správního řádu. Pokud se některá smluvní strana domnívá, že výpověď z veřejnoprávní smlouvy byla podána v rozporu se zákonem, může podat návrh na zahájení sporného řízení (obdobně jako by byl řešen spor v případě podání návrhu na zrušení veřejnoprávní smlouvy). Ve sporném řízení pak příslušný správní orgán rozhodne, zda byla výpověď z veřejnoprávní smlouvy podána v souladu se zákonem a veřejnoprávní smlouva tak pozbyla právních účinků, nebo zda byla podána v rozporu se zákonem a veřejnoprávní smlouva nadále trvá“.

<sup>34</sup> Věcná příslušnost bude zpravidla vyplývat z příslušných ustanovení zákona č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Viz též HEJČ, D. IN POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2020, s. 809 an.

<sup>36</sup> Tamtéž.

- **příslušný<sup>37</sup> krajský úřad**, pokud jde o koordinační veřejnoprávní smlouvy (§ 160 SpŘ), jejímiž smluvními stranami jsou obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností [§ 169 odst. 1 písm. b) SpŘ]. Dané ustanovení však umožňuje, aby řešení daného sporu převzalo Ministerstvo vnitra.
- **správní orgán, který je společně nadřízený smluvními stranám**, jde-li o koordinační veřejnoprávní smlouvy, jejímiž stranami nejsou kraje ani (žádné) obce. Pokud není takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvními stranám [§ 169 odst. 1 písm. c) SpŘ].
- pokud jde o subordinační veřejnoprávní smlouvu (§ 161 SpŘ), je příslušný **správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy** [§ 169 odst. 1 písm. d) SpŘ].
- v případě veřejnoprávních smluv mezi adresáty (§ 162 SpŘ) je příslušný **správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas** [§ 169 odst. 1 písm. e) SpŘ].

## 5. SPECIFIKA SPORNÉHO ŘÍZENÍ

Spory z veřejnoprávních smluv projednává správní orgán v tzv. **sporném řízení**, které představuje jeden ze zvláštních druhů správního řízení. Pomineme-li otázku výše rozebrané věcné příslušnosti správního orgánu, správní řád ve vztahu k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv nediferencuje mezi veřejnoprávními smlouvami koordinačními, subordinačními a mezi adresáty – pro všechny tak platí stejný procesní režim sporného řízení upravený v § 141 správního řádu. V právní praxi však ke sporům z veřejnoprávních smluv, a tudíž aplikaci sporného řízení, patrně nejčastěji dochází u subordinačních veřejnoprávních smluv: zejména jde o veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace nebo nenávratné finanční pomoci podle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů<sup>38</sup>, veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotacenebo návratné finanční výpomoci podle § 17 zákona o rozpočtových pravidlech, stanoví-li tak zvláštní zákon<sup>39</sup>, a často též o veřejnoprávní smlouvy podle stavebního zákona<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> K místní příslušnosti viz § 11 správního řádu.

<sup>38</sup> § 10a odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>39</sup> Tím je např. zákon č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43.

<sup>40</sup> Konkrétně jde o veřejnoprávní smlouvu o umístění stavby, o změně využití území a o změně vlivu užívání stavby na území, která nahradí územní rozhodnutí (§ 78a stavebního zákona) a veřejnoprávní smlouva o provedení stavby, kterou se nahrazuje stavební povolení (§ 116 stavebního zákona).

Sporné řízení je ovládáno zásadou **dispoziční**, může být tedy zahájeno pouze na návrh (§ 141 odst. 1 SpŘ). Spornému charakteru tohoto řízení, které se z pohledu dominujících procesních zásad, v řadě ohledů podaná (soudnímu) civilnímu řízení spornému, odpovídá i označení účastníků, kterými je vždy **navrhovatel a odpůrce**.<sup>41</sup> Tito mají postavení esenciálních účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Jako vedlejší účastníci se pak mohou přihlásit osoby, které mají zájem na výsledku řízení – ty mají postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Dalším specifíkem sporného řízení je dominance **projednací** (a nikoliv vyhledávací) zásady, neboť správní orgán vychází primárně z důkazů, které byly účastníky navrženy (§ 141 odst. 4 SpŘ).

Až pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může (ale nutně nemusí) správní orgán provést i důkazy jiné. Podstatným způsobem je též potlačena zásada materiální pravdy (§ 3 SpŘ) vlastní správnímu řízení, ve prospěch zásady **formální pravdy**, když správní orgán může vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků (§ 141 odst. 4 *in fine* SpŘ). Účastníci sporného řízení též mohou uzavřít **smír**, podléhající schválení správního orgánu. Jediným limitem je, že tento nesmí odporovat právním předpisům nebo veřejnému zájmu. Správní orgán tedy o podaném návrhu na zahájení sporného řízení může rozhodnout tak, že a) návrhu vyhoví, b) návrh zamítne, c) návrhu zčásti vyhoví a ve zbytku jej zamítne, nebo d) svým rozhodnutím schválí smír.

Rozhodnutí vydané ve sporném řízení nejenže autoritativně určuje práva a povinnosti navrhovatele a odpůrce, ale též představuje exekuční titul.<sup>42</sup> Jelikož samotná **veřejnoprávní smlouva v českém právu není exekučním titulem**<sup>43</sup>, jsou smluvní strany nuceny podat návrh na zahájení sporného řízení i tehdy, když o nároku z veřejnoprávní smlouvy *de facto* žádný spor ani není, nicméně oprávněná smluvní strana chce přistoupit k exekučnímu výkonu. Proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy není přípustné odvolání, ani rozklad (§ 169 odst. 2 SpŘ), možné je však podat správní žalobu proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. soudního řádu správního).

---

<sup>41</sup> Těmi budou v zásadě vždy smluvní strany veřejnoprávní smlouvy.

<sup>42</sup> Srov. § 104 správního řádu, jakož i výčet exekučních titulů obsažený v § 40 odst. 1 exekučního řádu, mezi které patří mj. vykonatelné rozhodnutí a jiný exekuční titul orgánu veřejné moci [§ 40 odst. 1 písm. e)] a jiná vykonatelná rozhodnutí a schválené smíry, jejichž výkon připouští zákon [§ 40 odst. 1 písm. f)].

<sup>43</sup> Viz též STAŠA, J. In HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, s. 239.



Jde-li o otázku nákladů řízení, ta se obdobně jako v civilním sporném řízení řídí **zásadou úspěchu ve věci** (§ 141 odst. 11 SpŘ), přičemž správnímu orgánu je ve vztahu k rozhodnutí o nákladech řízení dáno též moderační právo.

## 6. ZÁVĚR

Právní teorie i praxe ukazuje, že prvotním problémem při rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv správním orgánem je samotné určení, zda v daném případě vůbec jde o veřejnoprávní smlouvu, či o smlouvu soukromoprávní. Tento problém, který vyplývá již z nejasných hranic dualismu práva soukromého a veřejného, je navíc umocněn nepříliš vhodně koncipovanou legální definicí veřejnoprávní smlouvy v § 159 odst. 1 správního řádu.

Samotným sporem z veřejnoprávní smlouvy navíc může být i spor o nárok soukromoprávní (typicky nárok na zaplacení smluvní pokuty nebo nárok na náhradu škody), který s veřejnoprávní smlouvou kvalifikovaným způsobem souvisí. K rozhodování sporů z veřejnoprávních jsou příslušné zásadně správní orgány (nikoliv civilní soudy), a to v rámci tzv. sporného řízení podle § 141 správního řádu. To je přitom ovládáno procesními zásadami cizími klasickému správnímu procesu, a naopak blízkými civilnímu spornému řízení – zejména jde o zásadu projednací, zásadu formální pravdy a zásadu úspěchu ve věci.

### Literatura:

FRUMAROVÁ, K., GRYGAR, T., POUPEROVÁ, O., ŠKUREK, M. *Správní právo procesní*. Praha: C. H. Beck, 2021 (v tisku).

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 5. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 308 s.

HEJČ, D., HAVLAN, P. *Věcná příslušnost k rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv – praktické otázky dualismu práva*. *Právní rozhledy*. 2018, č. 20, s. 710–715

HÁLOVÁ, M. *Využití veřejnoprávních smluv při výkonu veřejné správy*. *Právník*, 2012, č. 3, s. 255–293

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

HOETZEL, J. *Nauka o správních aktech*. Praha: Bursík & Kohout v Praze, 1907, 118 s.

- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, 454 s.
- HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná. 2. vyd.* Praha: Melantrich, 1937. 506 s.
- KOLMAN, P. *Vybrané aspekty veřejnoprávních smluv*. Státní zastupitelství, 2011, č. 6, s. 10–16.
- KOLMAN, P. *Veřejnoprávní smlouvy (vybrané otázky)*. Správní právo, 2007, č. 4–5, s. 252–263.
- KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019. 536 s.
- MALAST, J. *K uzavírání veřejnoprávních smluv podle § 162 správního řádu*. Správní právo. 2009, č. 6, s. 339–363
- POTĚŠIL, L., HEJČ, D., RIGEL, F., MAREK, D. *Správní řád. 2. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2020. 916 s.
- PŘÍKOPA, V. *Veřejnoprávní smlouvy koordinační*. Praha: C. H. Beck, 2019. 152 s.
- SIMON, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Praha: C. H. Beck, 2019, 386 s.;
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 512 s.;
- SOBEK, T. *Právní myšlení. Kritika moralismu*. Praha, Plzeň: Ústav státu a práva AV ČR, 2011, 620 s.
- WEYR, F. *Teorie práva*. Praha-Brno: Orbis, 1936, 420 s.

**Abstrakt:**

*Článek se zabývá spornými aspekty rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv představujících jednu z forem činnosti veřejné správy. Autor článku poukazuje na to, že problémem při rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv správním orgánem je již samotné určení, zda v daném případě vůbec jde o veřejnoprávní smlouvu. Příspěvek dále přibližuje, co je předmětem sporů z veřejnoprávních smluv, věnuje se věcné příslušnosti správních orgánů a vymezuje specifika sporného řízení.*

**Klíčová slova:** veřejnoprávní smlouvy, sporné řízení, správní řád.

**Abstract:**

***Resolution of Disputes Arising from Public Contracts as a Reflection of Unity and Differentiation of Law***

*The paper deals with the contentious aspects of the resolution of disputes arising from public contracts, these represent one of the „so-called” forms of public administration activity. The author points out that the problem in deciding the aforementioned disputes by an administrative authority starts with the very determination of whether a public contract is at all a public contract in the present case. The article is also invested in describing the subject-matter of the disputes arising from public contracts, it deals with the subject-matter jurisdiction of the administrative authority and defines the specifics of the contentious procedure.*

**Keywords:** *public contracts, contentious procedure, Code of administrative procedure.*

**JEL:** *H83.*

**JUDr. Tomáš Grygar** – doktorand Katedry správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci, asistent soudce Ústavního soudu, Joštova 8, 660 83 Brno, tgrygar@gmail.com.

# POJEDNANIE O TEORETICKÝCH VÝCHODISKÁCH KREOVANIA EURÓPSKEJ BEZPEČNOSTNEJ POLITIKY

*Radoslav Ivančík, Petr Rožňák*

## 1. ÚVOD

Zásadné zmeny v globálnom bezpečnostnom prostredí, ktoré nasledovali po skončení studenej vojny a páde bipolarity priniesli okrem množstva nesporných pozitív aj viaceré negatíva, ktoré sa postupne začali čoraz viac prejavovať v podobe rôznych asymetrických bezpečnostných ohrození. Dynamický vývoj a procesy globalizácie, spoločenskej a hospodárskej modernizácie, politickej liberalizácie a prudkého vedecko-technického rozvoja navyše vygenerovali mnohé negatívne sprievodné javy. Ide predovšetkým o prehlbujúce sa ekonomické a sociálne rozdiely vo vývoji ľudskej spoločnosti, zlyhávajúce štátnych štruktúr v krajinách tzv. tretieho sveta, ich zaostávanie za vývojom a neschopnosť dostatočne rýchlo sa adaptovať na nové podmienky. Tieto faktory, ako aj beznádej prameniaca z ekonomickej zaostalosti vytvárajú nielen vhodné podmienky pre pôsobenie neštátnych aktérov, akými sú politickí extrémisti, náboženský fundamentalisti či nacionalistickí radikáli, ale zároveň sa pretransformovali do javov, v dnešnej dobe označovaných ako nové bezpečnostné hrozby.

Tieto zmeny v globálnom bezpečnostnom prostredí, ako aj nové bezpečnostné hrozby prejavujúce sa najmä v podobe medzinárodného terorizmu, cezhraničného organizovaného zločinu, nelegálnej migrácii, zvyšujúcom sa počte kybernetických útokov na verejné a súkromné počítačové siete či dokonca v hrozbe možného použitia zbraní hromadného ničenia si vynútili nielen prehĺbenie a posilnenie medzinárodnej bilaterálnej spolupráce medzi jednotlivými krajinami, ale aj prehĺbenie a posilnenie bezpečnostnej a obrannej politiky už existujúcich integračných zoskupení. Uvedeným ohrozeniam sa nevyhla ani EÚ a práve to viedlo k hľadaniu a vytváraniu v prvom rade politických a diplomatických nástrojov na predchádzanie a prípadné riešenie akýchkoľvek hrozieb alebo vzniknutých kríz a, v prípade zlyhania politických a diplomatických nástrojov, aj k vytvoreniu vojenských nástrojov krízového manažmentu.

V nadväznosti na uvedené je zrejmé, že dnešná Európa čelí mnohým a všadeprítomným bezpečnostným hrozbám a rizikám, ktoré sú nielen pomerne rozmanité, ale aj menej viditeľné a veľmi ťažko predvídateľné. Niektoré z nich dokonca naberajú na intenzite. Preto je úplne prirodzené, že otázky bezpečnosti akcentujú vo všetkých sférach života spoločnosti. Meniace sa vzorce medzinárodných vzťahov a nové bezpečnostné otázky nútia kompetentné authority hlbšie sa zamýšľať nad tvorbou ďalších bezpečnostných politík, stratégií a fungujúcich bezpečnostných systémov. Tie musia reflektovať tak na súčasný stav bezpečnostného prostredia, ako aj očakávaný vývoj bezpečnostnej situácie v Európe a vo svete (Baričičová, 2020, s. 8).

## **2. POČIATKY EURÓPSKEJ BEZPEČNOSTNEJ POLITIKY**

Myšlienka spoločnej európskej bezpečnostnej politiky sa zrodila na britsko-francúzskom stretnutí premiéra Tonyho Blaira a prezidenta Jacquesa Chiraca v Saint Malo v roku 1998 a následne sa rozvinula na európskom samite v Helsinkách v roku 1999. V tom istom roku, v Kolíne nad Rýnom v Nemecku, na zasadaní Európskej rady odštartoval projekt vytvorenia nezávislej Európskej bezpečnostnej a obrannej politiky (ďalej len „EBOP“), ako samostatnej časti Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (ďalej len „SZBP“) EÚ, pričom jej cieľom bolo posilniť schopnosť EÚ konať za jej hranicami prostredníctvom rozvoja civilných, aj vojenských nástrojov krízového manažmentu.

Samotná vízia EBOP bola načrtnutá v bezpečnostnom strategickom dokumente nazvanom „Európska bezpečnostná stratégia – Bezpečná Európa v lepšom svete“, <sup>1</sup> ktorý pripravil generálny tajomník Rady a vysoký predstaviteľ EÚ pre SZBP – Javier Solana. Nadviazal v nej na Maastrichtskú zmluvu z roku 1992, ktorá ako prvá obsahovala ustanovenia o zodpovednosti EÚ za všetky otázky týkajúce sa jej bezpečnosti, vrátane eventuálne možného vytvorenia spoločnej obrannej politiky, a na Amsterdamskú zmluvu z roku 1997, ktorá už do svojho textu zakomponovala ustanovenia o humanitárnych a záchranných akciách, ako aj úlohách bojových jednotiek využiteľných v krízovom manažmente, vrátane mierotvorných úloh. To vytvorilo základ pre operatívny rozvoj EBOP.

---

<sup>1</sup> Bližšie pozri: EU. 2003. *Európska bezpečnostná stratégia – Bezpečná Európa v lepšom svete*. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/#>>

Konflikty na území bývalej Juhoslávie, najmä v Bosne a Hercegovine a v Kosove ešte viac podporili nutnosť spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky a schopnosti viesť vojenské operácie. Preto na summite v Nice vo Francúzsku v roku 2000 sa vtedajších 15 členských krajín formálne dohodlo na vytvorení európskej vojenskej jednotky rýchleho nasadenia (ERRF – European Rapid Reaction Force) o sile 60 000 mužov. Tretia vojna v Iraku, ktorá začala v roku 2003 a ktorá rozdelila členské krajiny EÚ, čiastočne zbrzdila snahy vytvorenie spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky a rozprúdila debatu o tom, či vôbec, a ak áno, tak nakoľko má byť európska obranná politika vykonávaná mimo štruktúr NATO a či vôbec má mať EÚ schopnosti a spôsobilosti viesť vlastné vojenské operácie.

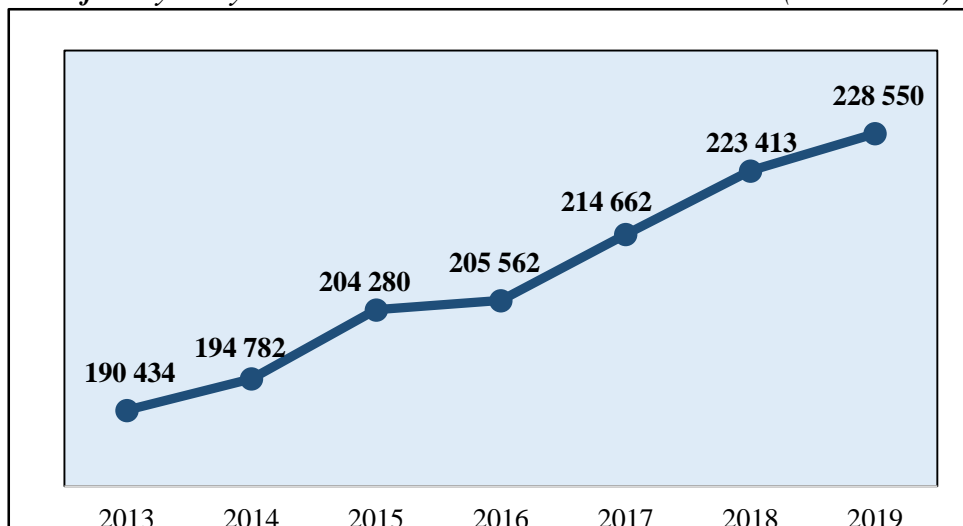
Závazok EÚ „ako globálneho aktéra pripraveného zdieľať svoju časť zodpovednosti za globálnu bezpečnosť“, bol artikulovaný v dokumente Základný cieľ 2010 (Headline Goal, 2010). Jeho civilná verzia tento záväzok ešte zdupľovala a doplnila o civilný rozmer: „...civilný krízový manažment musí ... tvoriť nevyhnutný prvok vonkajšej politiky EÚ“ (Civilian Headline Goal, 2008). V rámci EBOP sa potom postupne rozvinuli tak civilné, ako aj vojenské spôsobilosti riadenia krízového manažmentu a prevencie konfliktov na medzinárodnej úrovni.<sup>2</sup> Určitým krokom vpred bolo aj vytvorenie bojových skupín EÚ<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Bližšie pozri: KOUDELKA, Z. 2016. *Mezinárodní konflikty a bezpečnost státu*. Ostrava : Key Publishing, 2016. 74 s. ISBN 978-80-7418-264-8; KAZANSKÝ, R. 2013. *Súčasný problémy výskumu medzinárodných konfliktov a kríz a ich riešenia*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo UMB – Belianum, 2013. 215 s. ISBN 978-80-557-0573-6; JURČÁK, V. a kol. 2009. *Organizácie medzinárodného krízového manažmentu*. Liptovský Mikuláš : Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika. 2009. 235 s. ISBN 978-80-8040-387-4; alebo IVANČÍK, R. – JURČÁK, V. 2013. *Peace Operations of International Crisis Management*. Ostrowiec Świetokrzyski : Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św., 2013. 182 s. ISBN 978-83-936652-6-6.

<sup>3</sup> Bližšie pozri: IVANČÍK, R. 2010. Bojové skupiny – vojenský nástroj krízového manažmentu Európskej únie. In *Krízový manažment*, 2010, roč. 9, č. 2, s. 53 - 57. ISSN 1336-9202.

**Graf 1:** Výdavky na obranu v EÚ v rokoch 2013 až 2019 (v mld. EUR)



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov EDA, 2020.

Angažovanosť EÚ mimo európskeho kontinentu sa postupne zvyšuje a mnohí pozorovatelia vrátane oficiálnych predstaviteľov USA<sup>5</sup> už dlhšie vyzývajú EÚ, aby prevzala zodpovednosť za svoju obranu a viac sa angažovala aj mimo svojho výsostného teritória. Samotné Spojené štáty presúvajú svoju politickú pozornosť a zdroje z Európy na ázijsko-pacifický región. EÚ však na to chýba politická vôľa. Zároveň chýba politická vôľa nasadiť vojenské jednotky do reálnych bojových operácií a efektívne finančne podporovať obranné aktivity. Aj keď európske obranné rozpočty v posledných rokoch rástli (graf 1), žiadny európsky štát si nemôže dovoliť kúpiť, vyvíjať alebo udržiavať v pohotovosti všetky druhy vojenskej techniky a výzbroje samostatne v situácii, kedy sa od nich vyžaduje zabezpečenie vlastnej teritoriálnej obrany i vedenie operácií v zahraničí.

Bezpečnostná politika EÚ je neoddeliteľnou súčasťou SZBP, ktorú možno zadefinovať ako jednu zo širších vonkajších aktivít EÚ, ktoré sa okrem nej skladajú i z vonkajších vzťahov EÚ, ktoré pred prijatím Lisabonskej zmluvy patrili pod tzv. komunitárny pilier EÚ. Menovite ide o rozvojovú politiku, humanitárnu pomoc, Európsku susedskú politiku, politiku rozširovania či obchodnú politiku.

<sup>4</sup> V prípade roku 2019 ide o predpokladaný, zatiaľ oficiálne nepotvrdený údaj.

<sup>5</sup> Bližšie pozri: GATES, R. M 2010. *Secretary of Defense Speech*. NATO Strategic Concept Seminar (Future of NATO) [online]. Dostupné na internete: <<http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1423>> ; SHANKER, T. 2011. Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future. [Online.] In: *The New York Times*, 10.6.2011. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html>> alebo SME. 2018. *Trump vyzval európske krajiny, aby zvýšili výdavky na obranu*. [online] Dostupné na: <<https://svet.sme.sk/c/20814484/trump-vyzval-europske-krajiny-aby-zvysili-vydavky-na-obranu.html>>

Samostatná zahraničná politika EÚ začala vznikať skôr ako neformálna gentlemanská dohoda medzi najvyššími predstaviteľmi členských štátov v 70-tych rokoch 20. storočia a usmerňovaná bola na základe nepísaných pravidiel, bezpečnostná dimenzia sa k nej postupne pridáva až po vstupe Maastrichtskej zmluvy do platnosti v roku 1993. Postupne sa táto politika rozvinula do systému formálnych povinností a organizácie s vlastným rozpočtom, štábom a sídlom, v ktorom sa i rozhodovanie posunulo od vyjednávania k riešeniu problémov. Dá sa chápať ako fúzia medzivládnej, transvládnej a nadnárodnej metódy prijímania rozhodnutí pri zapojení Európskej rady a Rady EÚ, ale s marginálnou úlohou Európskej komisie a vylúčením Európskeho parlamentu a Európskeho súdneho dvora z rozhodovania a posudzovania prijatých rozhodnutí.

Pokiaľ ostatné formy vonkajších aktivít EÚ sú založené na „tradičnej metóde Spoločenstva“, pre ktorú je príznačný prenos kompetencií v oblasti rozvoja a riadenia politik, nástrojov a dohôd na Európsku komisiu, pri SZBP možno jednoznačne konštatovať, že národné vlády si v tejto oblasti zachovávajú značný stupeň autonómie, čo znamená, že orgány EÚ v tomto prípade len odrážajú silu a záujmy členských štátov, ich prevládajúce názory a koncepcie, ako aj úroveň zhody o rozsahu, možnostiach a povahe vonkajších aktivít EÚ.

Vo vývoji tejto politiky sú prítomné pokusy o posilňovanie orgánov EÚ a snahu o zjednotenie národných pozícií do jednej *únijnej* pozície, ako aj o premenu EÚ na politickú entitu, zaoberajúcu sa otázkami terorizmu, obchodu so zbraňami, problémami na Balkáne, mierovým procesom na Blízkom východe či rozvojovou pomocou Afrike. Napriek tomu inštitucionálne zostala zahraničná politika aj naďalej v rukách členských štátov a *únijná* byrokratická mašineria sa rozvinula do neprehľadného komplexu politických a byrokratických aktérov s rôznymi kompetenciami a zdrojmi (Rožňák, 2015). Vrcholná reprezentácia bola donedávna trojaká – 1) Európska komisia, 2) Rada reprezentovaná jednak Vysokým predstaviteľom pre SZBP a jednak predsedníctvom (predsedajúcou krajinou) a 3) členské štáty. EK bola zodpovedná za medzinárodnú reprezentáciu a vonkajšie vzťahy v rámci ekonomických vzťahov, členské štáty, Vysoký predstaviteľ a Rada ministrov konali v rámci politických záležitostí. Táto deľba práce viedla k duplicitě tak geografických, ako aj tematických oddelení v EK a sekretariáte Rady EÚ, duplicitě prostriedkov, k problémom s rozptýlenými zdrojmi, zmene hlasu a tváre na poste najvyššieho predstaviteľa každých šesť mesiacov a neschopnosti konkrétneho aktéra konať, pretože zdroje sú v kompetencii iného aktéra či dokonca v kompetencii iného piliera. Vo všeobecnosti sa v tejto oblasti prejavovali štrukturálne problémy s vodcovstvom, kontinuitou a kredibilitou EÚ.



V strategickom postoji EÚ výrazne akcentuje záujem na udržaní *status quo* a zdôrazňovanie úlohy medzinárodného práva a etiky. Nesúhlasom so zmenou režimu dáva EÚ jasne najavo uprednostňovanie stability pred demokratizáciou. Odmietaním aktívnych preventívnych opatrení EÚ potvrdzuje, že pri riešení medzinárodných kríz využíva diplomaciu a preventívne dohovory. Podčiarkovaním efektívneho multilateralizmu sa EÚ spolieha viac na medzinárodné inštitúcie ako na vlastnú akcieschopnosť. Navyše EÚ nebola schopná zreformovať vlastnú obrannú štruktúru.

Tieto problémy mala riešiť Lisabonská zmluva, ktorá zrušila pilierovú štruktúru EÚ a zjednocuje vonkajšie aktivity a reprezentáciu EÚ prostredníctvom Vysokého predstaviteľa pre SZBP a zároveň podpredsedu EK, posúva SZBP a EBOP bližšie k prívlastku „*spoločná*” a načrtáva Európsku službu pre vonkajšiu činnosť. Tieto zmeny sú však v Zmluve len načrtnuté, fungovanie celého procesu je ponechané na politickej vôli všetkých zainteresovaných.

Špecifickosť a citlivosť tejto oblasti je vyjadrená jej začlenením do prvej časti Zmluvy – Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“), kde sa jej venujú články 21 až 46, pričom článok 42 Zmluvy hovorí o spoločnej bezpečnostnej a obrannej politike ako o „...*neoddeliteľnej súčasť spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky...*“ (článok 42 odsek 1 ZEÚ, 2010). Takéto umiestnenie má podčiarknuť osobitosť SZBP vo vzťahu k ostatným politikám EÚ. Má odlíšiť spôsob prijímania rozhodnutí a nástroje SZBP od ostatných aktivít Únie. Zároveň je tu zachovaný medzivládny prístup, čo znamená takmer výlučne jednomyseľné prijímanie rozhodnutí a zachovanie silnej pozície národných štátov na úkor orgánov EÚ. Je tu ale predpoklad, že dôjde k zlúčeniu určitej diplomatickej a vojenskej kapacity členských krajín so širokými zdrojmi Európskej komisie v oblasti rozvojovej pomoci, budovania štátu a obnovy (Valášek – Keohane, 2008, s. 12). Takéto formulácie a zachovanie jednomyseľnosti svedčia o zachovaní duality a dvojsmernosti integrácie v tejto oblasti. Zároveň je to potvrdenie medzivládneho prístupu, v ktorom SZBP zostáva ambicióznou politikou, ale kontrolovanou prostredníctvom naďalej (najmä silnými) členskými štátmi.

### 3. SPOLOČNÁ ZAHRANIČNÁ A BEZPEČNOSTNÁ POLITIKA

Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika bola založená Maastrichtskou zmluvou v roku 1993. Jej vznik však nepriniesol očakávaný začiatok spolupráce členských krajín v zahraničnej politike, ani prenos právomocí v otázkach bezpečnosti a vzťahov členských štátov s tretími krajinami na európsku úroveň. Išlo len o jeden z postupných krokov vo vývoji európskej integrácie. Podstatou tzv. „*Maastrichtského chrámu*“ boli tri piliere, z ktorých druhý predstavoval práve SZBP, sústreďujúca sa na ľudské práva, demokraciu, snahu o zachovanie mieru alebo pomoc tretím krajinám prostredníctvom spolupráce. Oblasť bezpečnosti sa sústreďovala na problémy ako odzbrojenie či ekonomické aspekty zbrojenia. Lisabonská zmluva túto štruktúru zrušila, ale napriek tomu osobitosť prijímania aktov SZBP zostala zachovaná.

Európska únia sa na medzinárodnej úrovni riadi zásadami, ktoré sú neodlučiteľne späté s takými pojmami ako demokracia, ľudské práva a základné slobody, rovnosť a solidarita a v neposlednom rade dodržiavanie nielen zásad Charty Organizácie Spojených národov, ale aj medzinárodného práva. Svojimi jednotlivými krokmi a dodržiavaním vyššie uvedených zásad majú predstavitelia Únie rozvíjať vzťahy s nečlenskými krajinami a s organizáciami regionálneho alebo medzinárodného charakteru. Podmienkou však je, aby uznávali vyššie uvedené zásady, ktoré uznáva aj samotná Európska únia (článok 21 ZEÚ, 2010).

Hlavným cieľom EÚ v zahraničnej politike je prispieť k zachovaniu medzinárodného mieru a bezpečnosti prostredníctvom predchádzania konfliktom, podpory rozvojových krajín s cieľom v čo možno najväčšej miere eliminovať chudobu, pomáhať obyvateľstvu krajín, ktoré boli postihnuté prírodnou katastrofou, podporovať posilnenú mnohonárodnostnú spoluprácu a mnoho ďalších (článok 21 ZEÚ, 2010). Možno vidieť, že tieto ciele sú zámerne formulované skôr všeobecne, pretože pri prijímaní rozhodnutí platí požiadavka konsenzu a členské štáty by si príliš obmedzujúcimi formuláciami zúžili svoj manévrovací priestor. SZBP podlieha osobitným pravidlám a postupom, prijatie legislatívneho aktu sa vylučuje. Na jej tvorbe sa podieľa Európska rada a Rada Európskej únie jednomyseľne. Uskutočňuje ju Vysoký predstaviteľ pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku, ale taktiež aj členské štáty.

Zahraničná politika EÚ sa realizuje v duchu rozvoja vzájomnej politickej solidarity medzi členskými krajinami Únie a ich úlohou je rešpektovať a podporovať všetky podniknuté kroky Európskej únie (článok 24 ZEÚ, 2010:30). Cieľom je deklarovat' „jednotný hlas“<sup>6</sup> v rámci medzinárodných vzťahov.

Únia uskutočňuje svoju SZBP vymedzením všeobecných usmernení, prijímaním rozhodnutí, ktoré vymedzujú (aké akcie má EÚ vykonať, aké pozície má EÚ zaujať) opatrenia na vykonávanie rozhodnutí a posilňovaním systematickej spolupráce medzi členskými krajinami pri uskutočňovaní ich politiky (článok 25 ZEÚ, 2010). Hlavné zásady a línie SZBP určuje Európska rada, ktorá sa schádza dvakrát za pol roka.

Skladá sa z hláv štátov a predsedov vlád všetkých (aktuálne<sup>7</sup>) 27 členských krajín EÚ. Jej členom je aj predseda Európskej rady a predseda Európskej komisie. Jej úlohou je určovať záujmy Európskej únie, stanovovať jej ciele a prijímať potrebné rozhodnutia. V prípade, ak sa v rámci medzinárodných vzťahov vyskytne nečakaný vývoj udalostí, predseda Európskej rady má možnosť zvolať mimoriadne zasadnutie – samit, ktorého cieľom bude určiť ďalšie smerovanie politiky na základe aktuálneho vývoja medzinárodných vzťahov (článok 26 odsek 1 ZEÚ, 2010).

Ústredným rozhodovacím orgánom je Rada Európskej únie pre zahraničné veci (FAC). Skladá sa z ministrov zahraničných vecí všetkých 27 členských krajín EÚ a predsedá jej Vysoký predstaviteľ pre SZBP. Schádza sa spravidla raz za mesiac s výnimkou augusta. V apríli, júni a októbri sa zasadnutia Rady konajú v Luxemburgu, v ostatných mesiacoch v Bruseli. Raz za pol roka sa v rámci zasadnutia FAC schádzajú aj ministri obrany a ministri pre rozvojovú spoluprácu členských krajín EÚ. Úlohou Rady je samotná tvorba zahraničnej politiky a prijímanie rozhodnutí, cez ktoré možno uskutočňovať SZBP, na základe všeobecných usmernení a strategických smerov, ktoré nastavila Európska rada na svojich stretnutiach. V neposlednom rade je jej úlohou, v súčinnosti s Vysokým predstaviteľom pre SZBP, zabezpečovať účinnosť konania Únie, jeho dôslednosť a jednotu (článok 26 odsek 2 ZEÚ, 2010).

---

<sup>6</sup> Kým do podpisu Lisabonskej zmluvy bola zahraničná politika, bezpečnostná a obranná politika v nezávislej kompetencii členských štátov EÚ a členské štáty si zachovávali nezávislú kontrolu tejto oblasti, po Lisabonskej zmluve sa táto oblasť presúva pomaličky, ale iste, inam. Lisabon pritom zdôrazňuje, že členské štáty aktívne a bezvýhradne podporujú zahraničnú a bezpečnostnú politiku v duchu lojálnosti a vzájomnej solidarity (článok 24. ods. 3 ZEÚ). Zdá sa, že architekti Varšavskej zmluvy by to lepšie nenapísali (Rožňák, 2015, s. 179).

<sup>7</sup> Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska vystúpilo z EÚ 31. januára 2020.

V prípade, že si to medzinárodná situácia vyžaduje, Rada sa musí uznieť na potrebnom rozhodnutí, ktoré bude stanovovať ciele a aj prostriedky, poprípade aj podmienky ich uskutočnenia a čas trvania. Toto rozhodnutie je pre členské štáty záväzné, je potrebné, aby ho rešpektovali pri formulovaní svojich vlastných stanovísk (článok 28 odsek 4 a 5 ZEÚ, 2010). V prípade, že Rada nedokáže flexibilne reagovať na zmenu medzinárodnej situácie, členský štát môže prijať nevyhnutné stanovisko. Povinnosťou členských štátov je zabezpečiť to, aby ich vnútroštátne stanoviská, resp. politiky zodpovedali stanoviskám Európskej únie (článok 28 odsek 4 a 5 ZEÚ, 2010).

Európska rada a Rada prijímajú rozhodnutia jednomyseľne a v prípade, že sa niektorý člen Rady zdrží hlasovania, nie je povinný rozhodnutie uplatňovať, ale je povinný rešpektovať toto rozhodnutie ako záväzné pre celú Európsku úniu. Z tohto dôvodu nekoná v rozpore s týmto rozhodnutím, ale ho rešpektuje. Tento postup sa nazýva aj konštruktívne zdržanie sa hlasovania.

V prípade, ak sa v rámci Rady zdrží hlasovania jedna tretina členov, ktorí reprezentujú aspoň jednu tretinu obyvateľov Európskej únie, rozhodnutie nie je prijaté (článok 31, 2010). Zmluva uvádza niekoľko situácií, kedy Rada prijíma rozhodnutia kvalifikovanou väčšinou:

- keď prijíma rozhodnutie vymedzujúce činnosť alebo pozíciu EÚ na základe rozhodnutia Európskej rady, ktoré sa týka strategických záujmov a cieľov EÚ,
- keď prijíma rozhodnutie, ktoré vymedzuje činnosť alebo pozíciu Únie na návrh Vysokého predstaviteľa na základe osobitnej žiadosti predloženej Európskou radou z vlastnej iniciatívy alebo z iniciatívy Vysokého predstaviteľa,
- pri prijímaní rozhodnutí o výkone rozhodnutia, ktorým sa vymedzuje činnosť alebo pozícia EÚ
- pri vymenovávaní osobitného zástupcu (článok 31 odsek 2 ZEÚ, 2010: 33-34).

Ak sa stalo, že niektorý člen Rady vyhlási, že „zo zásadných a uvedených dôvodov národného záujmu zamýšľa namietat' proti prijatiu rozhodnutia“ kvalifikovanou väčšinou, v tom prípade k hlasovaniu nedôjde a úlohou Vysokého predstaviteľa je hľadať prostredníctvom konzultácie s týmto členom riešenie pre neho prijateľné. Ak takéto riešenie nenájde, Rada môže kvalifikovanou väčšinou požiadať Európsku radu, aby jednomyseľne rozhodla (článok 31 odsek 2 ZEÚ, 2010).

Európska rada potom môže jednomyselne určiť aj iné prípady, v ktorých sa bude Rada uznášať kvalifikovanou väčšinou (článok 31 odsek 3 ZEÚ, 2010). Netýka sa to však rozhodnutí s vojenským alebo obranným dosahom (článok 31 odsek 4 a 5 ZEÚ, 2010). Prijatiu rozhodnutia a samotnému zasadnutiu Rady predchádzajú rokovania v pracovných skupinách Rady.

Všetky návrhy záverov Rady sa vopred pripravujú vo Výbore stálych predstaviteľov II (COREPER II), ktorý sa skladá z veľvyslancov – vedúcich stálych zastúpení členských krajín pri EÚ v Bruseli.

Úlohou Vysokého predstaviteľa pre SZBP je uskutočňovať prijaté rozhodnutia v rámci SZBP spoločne s členskými štátmi, pričom používa prostriedky členských štátov a Únie (článok 26 odsek 3 ZEÚ, 2010). Predsedá Rade pre zahraničné veci a zároveň je podpredsedom Európskej komisie, pričom táto dualita má zabezpečiť kontinuitu a širšiu koordináciu vonkajších aktivít EÚ. Prostredníctvom svojich návrhov prispieva k tvorbe SZBP a taktiež k výkonu rozhodnutí, ktoré boli prijaté Európskou radou a Radou (článok 27 odsek 1 ZEÚ, 2010).

Spolu s predsedom Európskej rady reprezentuje Európsku úniu v rámci medzinárodných vzťahov - napríklad podpisujú zmluvy, ktoré sú následne záväzné pre všetky členské štáty. Úlohou Vysokého predstaviteľa pre SZBP je zastupovať Európsku úniu na medzinárodnej úrovni v záležitostiach, týkajúcich sa SZBP a taktiež viesť v mene Únie politický dialóg s tretími stranami. V rámci dialógu, v medzinárodných organizáciách a na medzinárodných konferenciách prezentuje stanovisko celej Únie (článok 27 odsek 2 ZEÚ, 2010). Vysoký predstaviteľ a Európska komisia majú právomoc Rade predkladať spoločné návrhy (článok 22 odsek 2 ZEÚ, 2010). V prípade, ak je potrebné flexibilne reagovať na aktuálnu situáciu medzinárodných vzťahov, právomocou Vysokého predstaviteľa je zvolať do dvoch dní (48 hodín) zasadanie Rady buď z vlastného podnetu, alebo na základe žiadosti členského štátu. Ak je situácia veľmi naliehavá, je možné zvolať zasadanie aj v kratšom časovom horizonte (článok 30 odsek 2 ZEÚ, 2010). Vysoký predstaviteľ pre SZBP sa pravidelne radí o rozhodnutiach a hlavných aspektoch SZBP s Európskym parlamentom. Jeho úlohou je informovať poslancov EP o hlavnom vývoji v oblasti zahraničnej politiky. Prostredníctvom neho sa názory EP zohľadňujú pri rozhodovaní. EP má právo klásť Vysokému predstaviteľovi pre SZBP a Rade otázky alebo má možnosť im dávať odporúčania.

Umožňuje dvakrát ročne rozpravu o pokroku, ktorý sa dosiahol v oblasti zahraničnej politiky, kam spadá taktiež Spoločná bezpečnostná a obranná politika. V rámci SZBP bol vytvorený diplomatický nástroj EÚ tzv. Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), ktorá slúži a pomáha Vysokému predstaviteľovi pri výkone jeho funkcie. Skladá sa z úradníkov pochádzajúcich z Rady, z Európskej komisie a taktiež z diplomatov členských štátov. ESVČ spolupracuje s diplomatickými úradmi členských štátov (článok 27 odsek 3 ZEÚ, 2010).

Členské štáty v rámci medzinárodných organizácií a na medzinárodných konferenciách koordinujú svoj postup na základe spoločnej pozície Európskej únie. Tie krajiny, ktoré sú členmi Bezpečnostnej rady Organizácie spojených národov, informujú o všetkom ostatné členské štáty a Vysokého predstaviteľa pre SZBP. Zosúladujú svoj postup so stanoviskom Únie a obhajujú jej záujmy. V prípade, ak Európska únia vyjadrila stanovisko k určitej téme, ktorá sa stala predmetom rokovania Bezpečnostnej rady Organizácie spojených národov, členské štáty, ktoré majú zastúpenie v Bezpečnostnej rade požiadajú o to, aby mal Vysoký predstaviteľ možnosť vyjadriť stanovisko Únie (článok 34 ZEÚ, 2010).

Medzinárodnú situáciu monitoruje tzv. Politický a bezpečnostný výbor, ktorý zasadá v Bruseli permanentne. Zložený je zo zástupcov jednotlivých členských krajín EÚ. Je to operatívne, riadiace a kontrolné grémium členských štátov vo vzťahu k SZBP EÚ. Pod vedením Vysokého predstaviteľa a Rady vykonáva strategické riadenie operácií krízového manažmentu a aj politickú kontrolu. Taktiež pomáha pri definovaní politík a to prostredníctvom stanovísk, ktoré podáva Rade na jej žiadosť, na žiadosť Vysokého predstaviteľa pre SZBP alebo na základe vlastného podnetu. Jeho úlohou je sledovať realizáciu dohodnutých politík (článok 38 ZEÚ, 2010).

Výdavky, ktoré vzniknú jednotlivým orgánom pri vykonávaní SZBP, idú na ťarchu rozpočtu Európskej únie. Výnimkou sú len tie výdavky, ktoré vyplývajú z operácií s obrannými alebo vojenskými dôsledkami, a taktiež tie, o ktorých Rada rozhodne jednomyselne inak. Ak výdavky neplynú z rozpočtu Únie, musia ich financovať členské štáty na základe hrubého národného produktu. Aj to len v prípade, ak Rada nerozhodne inak. Prípravné činnosti misií, ktoré sa nefinancujú z rozpočtu EÚ, sa financujú z počiatočného fondu, ktorý sa naplňa z príspevkov členských štátov (článok 41 ZEÚ, 2010).

Krátkodobú reakciu na krízové situácie vo svete majú zabezpečiť nástroje SZBP. V období pred prijatím Lisabonskej zmluvy existovali tri typy nástrojov: spoločná pozícia, jednotná akcia, spoločná stratégia. Po prijatí Lisabonskej zmluvy hovoríme už len o všeobecných usmerneniach, prijímaných Európskou radou a o rozhodnutiach k akciám, ktoré má Únia uskutočniť, či k pozíciám, ktoré má zaujať, prijímaných Radou (článok 25 ZEÚ, 2010). Môže ísť o ciele európskej politiky voči krajinám alebo regiónom alebo o konkrétne témy ako napríklad nešírenie zbraní hromadného ničenia. Spoločná pozícia v podobe rozhodnutia, prijatá Radou, sa môže týkať konkrétnych otázok geografickej alebo tematickej povahy. Ak je to nevyhnutné, Rada prijíma rozhodnutie o spoločnej akcii. Ide o najviditeľnejší a najdôležitejší nástroj EÚ, ktorý dostane buď podobu menovania zvláštneho vyslanca pre určitý región alebo vyslania vojenskej alebo policajnej misie pod hlavičkou spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky. Takéto rozhodnutie je veľmi presne zadefinované. Vymedzujú sa v ňom ciele, rozsah, prostriedky, podmienky uskutočnenia a doba trvania. Týmto spôsobom si členské štáty udržiavajú kontrolu nad svojimi záväzkami. Všetky rozhodnutia sa týkajú konkrétnej situácii a nemajú všeobecnú platnosť. Pre príslušné členské štáty sú síce záväzné, ale keďže Európsky súdny dvor v oblasti SZBP nemá jurisdikciu, neexistujú tu vynútiteľné sankcie. Tlak na ich dodržiavanie je len politický v podobe prestíže a označenia spoľahlivého partnera.

K aktuálnemu politickému vývoju v krajinách a regiónoch sveta vydáva EÚ pravidelne vyhlásenia a deklarácie, ktoré sú pre členské krajiny politicky záväzné. Vydáva ich Vysoký predstaviteľ pre SZBP.

#### **4. SPOLOČNÁ BEZPEČNOSTNÁ A OBRANNÁ POLITIKA**

Spoločná bezpečnostná a obranná politika (ďalej len „SBOP“) vznikla v roku 1999 ako spolupráca v oblasti obrany a riadenia kríz. Bola to vlastne odpoveď na neschopnosť Európy reagovať na problémy vo svojej bezprostrednej blízkosti v 90-tych rokoch 20. storočia. Napriek tomu, že existovala zahranično-politická spolupráca, EÚ chýbali nástroje pre iné, ako diplomatické zapojenie sa do krízových situácií a členské štáty ako aj iní zahraniční partneri – najmä USA – sa v tomto prípade museli spoliehať na Severoatlantickú alianciu (ďalej len „NATO“), čo nebolo vždy optimálne riešenie. Ani posilnenie tzv. európskeho piliera v rámci NATO neprinieslo očakávaný výsledok a tak sa zahájenie bezpečnostnej spolupráce pod hlavičkou EÚ ukazuje ako najpriateľnejšie riešenie.

V roku 2003 EÚ schválila svoju prvú, vyššie zmienenú, bezpečnostnú stratégiu, ktorá vymedzuje európske predstavy o vlastnej pozícii v rámci svetovej bezpečnosti.

SBOP je neoddeliteľnou súčasťou SZBP. Využíva vojenské a civilné prostriedky členských štátov na zabezpečenie operačnej schopnosti EÚ, pričom tieto sú využívané na predchádzanie konfliktov v medzinárodných vzťahoch, na udržanie mieru a medzinárodnej bezpečnosti v súlade so zásadami Charty Organizácie spojených národov a taktiež ich využíva pri misiách na udržanie mieru mimo oblasti Európskej únie (článok 42 ZEÚ, 2010).

Súčasťou SBOP je aj vymedzenie Spoločnej obrannej politiky Únie, ktorá by mala vyústiť do spoločnej obrany, ak o tom rozhodne jednomyseľne Európska rada, pričom ale nemá narušiť osobitý charakter obrannej politiky niektorých členských štátov a rešpektuje všetky záväzky členských štátov, ktoré uskutočňujú svoju bezpečnostnú a obrannú politiku v súlade so Severoatlantickou zmluvou (článok 42 odsek 2 ZEÚ, 2010). Členské štáty poskytujú EÚ vojenské a civilné prostriedky, pričom ich povinnosťou je snaha o neustále zlepšovanie svojich vojenských spôsobilostí (článok 42 odsek 3 ZEÚ, 2010).

Jedným z nástrojov, ktoré majú slúžiť na rozvoj týchto prostriedkov je aj Európska obranná agentúra<sup>8</sup> (EDA – European Defence Agency), ktorá, určuje operačné požiadavky, presadzuje opatrenia na splnenie týchto požiadaviek, prispieva k identifikácii a prípadne k vykonávaniu akýchkoľvek opatrení potrebných na posilnenie priemyselnej a technologickej základne odvetvia obrany, podieľa sa na vymedzení európskej politiky v oblasti spôsobilostí a vyzbrojovania a pomáha Rade pri hodnotení zlepšovania vojenských spôsobilostí (článok 42 odsek 3 ZEÚ, 2010). Je otvorená všetkým členským štátom EÚ a v rámci jej štruktúry je možné, že sa štáty zoskupia na základe spoločného záujmu a budú participovať na rovnakom projekte, prípadne projektoch.<sup>9</sup>

V oblasti SBOP prijíma Rada rozhodnutia jednomyseľne na základe podnetu zo strany Vysokého predstaviteľa pre SZBP, alebo zo strany členského štátu. Tieto rozhodnutia v sebe zahŕňajú taktiež začatie misií (článok 42 odsek 4 ZEÚ, 2010). Je v jej právomoci, aby poverila určitú časť členských štátov vykonať vopred určenú misiu, ktorej cieľom je sledovať základné zásady a hodnoty EÚ.

---

<sup>8</sup> Bližšie pozri: EDA. 2020. European Defence Agency. Dostupné na: <<https://www.eda.europa.eu>>

<sup>9</sup> Bližšie pozri: KOBLEN, I. – SZABO, S. – BUČKA, P. 2011. *Obranné spôsobilosti, výskum, vyzbrojovanie a obranný priemysel v kontexte Európskej spolupráce*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika, 2011. 380 s. ISBN 978-80-8040-432-1.



Môže tiež poveriť skupinu členských štátov, ktoré o to prejavia záujem, disponujú potrebnými vojenskými a civilnými prostriedkami, vykonávaním určitej misie. Avšak tieto štáty musia dospieť spolu s Vysokým predstaviteľom pre SZBP ku kompromisu o riadení tejto misie (článok 42 odsek 5 a článok 44 ZEÚ, 2010). Vysoký predstaviteľ pre SZBP v súčinnosti s Európskou komisiou má taktiež možnosť navrhnúť použitie nie len prostriedkov Európskej únie, ale i prostriedkov členských štátov (článok 42 odsek 4 ZEÚ, 2010). No Rada je orgánom, ktorý prijíma rozhodnutia o misiách, určuje ich ciele a rozsah. Spolu s Vysokým predstaviteľom a Politickým a bezpečnostným výborom koordinuje prostriedky vojenského aj nevojenského charakteru jednotlivých misií (článok 43 odsek 2 ZEÚ, 2010).

Súčasťou misií, ktoré môžu byť zahájené na základe vyššie uvedeného rozhodnutia, sú humanitárne a záchranné operácie, spoločné operácie odzbrojovania, misie vojenského charakteru (teda pomoci a poradenstva), misie na udržanie mieru a v prípade možnosti misie na predchádzanie konfliktu. V neposlednom rade sú súčasťou taktiež misie bojových síl, opätovného nastolenia mieru a taktiež misie na stabilizačné operácie, ak sú potrebné po ukončení konfliktu.

Cieľom týchto misií je bojovať okrem samotných konfliktov aj proti terorizmu, vrátane podpory tretích krajín v boji proti terorizmu na ich územiach (článok 43 odsek 1 ZEÚ, 2010).

Lisabonská zmluva zavádza v rámci SBOP princíp solidarity podobný tomu, ktorý je obsiahnutý v článku 5. Severoatlantickej zmluvy. Táto znamená, že ak sa niektorý z členských štátov stane na svojom území predmetom ozbrojenej agresie, ostatné členské štáty sú povinné pomôcť mu všetkými možným prostriedkami, ktoré budú mať k dispozícii. Členské štáty, ktoré sú zároveň aj členmi NATO, pri tom konajú v súlade so svojimi záväzkami, ktoré im vyplývajú z tohto členstva a z kolektívnej obrany, ktorú im deklaruje Severoatlantická zmluva (článok 42 odsek 7 ZEÚ, 2010).

Kľúčovým koordinujúcim orgánom SBOP je Politický a bezpečnostný výbor (PSC – Political and Security Committee), monitorujúci medzinárodnú situáciu a prispievajúci k formulovaniu SZBP a SBOP tým, že Rade poskytuje stanoviská. Podieľa sa na príprave koherentnej odpovede EÚ na krízy a uskutočňuje jej politickú kontrolu a strategické riadenie. Hlavným fórom pre rozhodovanie je Rada pre zahraničné veci (FAC – Foreign Affairs Council). Ministri sa schádzajú raz za mesiac, čo pre operatívne rozhodovanie nie je dostatočné.

Každodenné rozhodnutia preto prijíma PSC, ktorého členmi sú zástupcovia členských štátov na úrovni veľvyslancov so sídlom v Bruseli. Schádzajú sa zvyčajne dvakrát do týždňa, v prípade potreby aj častejšie. PSC, teda diplomatom – veľvyslancom po odbornej stránke asistujú dva špecializované výbory. Vo Vojenskom výbore EÚ (EUMC – European Union Military Committee) sa stretávajú náčelníci generálnych štábov ozbrojených síl členských krajín Únie, ktorí PSC radia v otázkach vojenských záležitostí a využítí vojenskej sily v operáciách. Paralelný Výbor pre civilné aspekty riadenia kríz (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management - CivCom) asistuje pri civilných operáciách.

Keďže v súčasnosti neexistuje žiadna európska armáda alebo európsky policajný zbor, EÚ pri plánovaní vojenských alebo civilných operácií využíva buď národné operačné centrá alebo plánovacie centrum NATO SHAPE. Jedinou integrovanou vojenskou štruktúrou je Vojenský štáb EÚ (EUMS – European Union Military Staff), ktorý sa podieľa na dlhodobom strategickom plánovaní a včasnom varovaní. Podobné úlohy plní aj Situačné centrum (SitCen) včasného varovania. Pre civilné operácie bolo vytvorené operačné centrum Štáb pre spôsobilosť civilného plánovania a realizácie (CPCC – Civilian Planning and Conduct Capability). Ide o trvalú štruktúru, ktorá zodpovedá za autonómnu operatívnu realizáciu civilných operácií SBOP.

V roku 2009 bolo v rámci Rady vytvorené Riaditeľstvo krízového manažmentu a strategického plánovania (CMPD – Crisis Management and Planning Directorate), ktorého úlohou je zabezpečiť, aby EÚ účinne využívala svoje najsilnejšie stránky ako je schopnosť integrovať vojenský a civilný prístup ku krízovému manažmentu. Všetky spomenuté orgány sú súčasťou Európskej služby pre vonkajšiu činnosť a podliehajú vedeniu (ďalej len „ESVČ“) Vysokého predstaviteľa. V rámci ESVČ boli v roku 2011 vytvorené nové orgány, zaoberajúce sa krízovými situáciami v okolí EÚ, a to Výbor krízového manažmentu, Krízová platforma a Situačné stredisko. K ďalším agentúram a orgánom SBOP patrí, okrem EDA, Inštitút pre bezpečnostné štúdie EÚ (EU ISS – EU Institute for Security Studies), ktorý prispieva k tvorbe koncepcii a kultivácii myslenia o postavení obrannej a bezpečnostnej politiky EÚ v rámci európskej a medzinárodnej bezpečnosti a Európska bezpečnostná a obranná akadémia (ESDC – European Security and Defence College), ktorej úlohou je prispievať k spolupráci dôstojníkov armád členských štátov.

Najviditeľnejším nástrojom SBOP sú zahraničné operácie. Prostredníctvom týchto operácií EÚ demonštruje svoj príspevok k bezpečnosti a stabilite vo svojom okolí a vo svete. Od roku 2003, kedy sa uskutočnila prvá operácia pod hlavičkou EBOP v Macedónsku, sa EÚ angažovala vo viac ako troch desiatkach zahraničných misií vo svojom bezprostrednom okolí, ale i v subsaharskej Afrike, na Blízkom a Strednom východe či v Indonézii za účasti vojakov, policajtov, sudcov a úradníkov. Aktuálne pôsobí v šiestich vojenských a 11 civilných misiách a operáciách cca 5000 vojakov a civilných zamestnancov (EUEA, 2020). Pridanou hodnotou operácii SBOP je kombinácia vojenských a civilných kapacít v rámci jedného inštitucionálneho rámca. Popri klasických vojenských operáciách na udržiavanie alebo nastoľovanie mieru, uskutočňuje EÚ aj civilné operácie policajného charakteru. Úlohou policajných operácií je výcvik miestnych policajných jednotiek a v prípade potreby i samotný výkon policajnej práce ako dočasná náhrada z miestne policajné jednotky. Operácie na podporu právneho štátu zahŕňajú asistenčné a výcvikové misie zamerané na upevnenie dôležitých inštitúcií v cieľovej krajine – od súdnych orgánov, cez väzenskú správu až po ústrednú a miestnu samosprávu. Nováková (2019, s. 176) dodáva, že Európska únia sa v tomto kontexte zároveň snaží vytvoriť dlhodobé vzťahy založené na ľudských právach, voľnom pohybe tovaru a služieb, na podporných misiách a na politickej podpore voči agresii.

Z uvedených informácií je zrejmé, že EÚ preferuje a vedie skôr civilné ako vojenské misie. Civilné operácie sú hradené z rozpočtu EÚ, vojenské operácie si platia zúčastnené členské štáty z vlastných rozpočtov, preto bol vytvorený špeciálny mechanizmus s názvom ATHENA, do ktorého, s výnimkou Dánska, ktoré má trvalú výnimku s podieľania sa na vojenských misiách, prispievajú samotné členské štáty a to proporcionálne na základe podielu HNP.<sup>10</sup> Týmto spôsobom členské štáty vylúčili európske inštitúcie, najmä Komisiu a Európsky parlament, aby sa angažovali vo vojenských otázkach. To zodpovedá zameraniu a orientácii EÚ skôr na tzv. *soft power* nástroje, ako na tvrdé *hard power* vojenské presadzovanie svojich záujmov v regiónoch mimo vlastného teritória, čo vlastne do značnej miery podporujú aj niektoré členské štáty.

---

<sup>10</sup> Bližšie pozri: EÚ. 2020. Athena - financing security and defense military operations. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>>; alebo IVANČÍK, R. 2019. Financovanie vojenských operácií Európskej únie v rámci európskej bezpečnostnej a obrannej politiky. In Manažment, teória, výučba a prax: zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-odbornej konferencie. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika. 2019. s. 126-138. ISBN 978-80-8040-373-7.

Dôvodom je aj to, že vojenské operácie sú stále výhradnou doménou členských krajín, ktoré si osobujú právo určovať si vlastné záujmy samostatne, čo ide vlastne proti samotnej logike a dôvodom, prečo spoločná obranná politika bola vytvorená.

Ďalším argumentom je i členstvo niektorých členských krajín v NATO. Členská základňa EÚ a NATO sa vo veľkej miere prekrýva. Tri štvrtiny z 27 členských krajín EÚ sú súčasťou oboch organizácií. Preto je spôsob spolupráce s NATO pre SBOP dôležitým faktorom. Členské štáty si v tejto súvislosti stanovili, že SBOP by nemala konať tam, kde sa už angažovalo NATO, a má sa rozvíjať tak, aby nekopírovala štruktúry a aktivity NATO, t. j. aby sa nerozvíjali duplicity toho, čo je k dispozícii v rámci NATO. Pozadie tohto cieľa je prísne ekonomické, pretože európske štáty si nemôžu dovoliť platiť dvakrát za to isté – raz pod hlavičkou NATO a druhýkrát pod hlavičkou EÚ. Konkrétna forma spolupráce medzi oboma organizáciami bola načrtnutá v roku 2002 v dohodách Berlín Plus. Na základe týchto dohôd má EÚ prístup ku kapacitám NATO, najmä k aliančným plánovacím kapacitám Vrchného veliteľstva spojeneckých síl v Európe (SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe). Obe organizácie si vymenili styčných dôstojníkov a spolupracujú na všetkých pracovných úrovniach. Na spoločných rokovaníach sa pravidelne stretávajú veľvyslanci členských krajín v rámci Politického a bezpečnostného výboru EÚ a v Severoatlantickej rade (NAC – North Atlantic Committee). Do vojenských štruktúr tak NATO, ako aj EÚ vysielajú členské štáty jediného vysokého dôstojníka, aby ich zastupoval vo Vojenskom výbore EÚ, ako aj vo vojenskom výbore NATO.

V praxi spolupracujú obe organizácie najmä na Balkáne – v Bosne a Hercegovine bola vojenská operácia NATO nahradená misiou EÚ, v Kosove pôsobia obe organizácie súčasne. Keď NATO zabezpečuje vojenskú bezpečnosť, EÚ realizuje civilnú misiu v oblasti polície a súdnictva.

## **5. ZÁVER**

Ak by sme mali na záver zhrnúť najdôležitejšie zmeny v oblasti bezpečnostnej a obrannej politiky EÚ po prijatí Lisabonskej zmluvy, možno ich uviesť hneď niekoľko. Okrem rozšírenia obsahu bezpečnostnej a obrannej politiky v oblasti operačných aktivít, klauzuly solidarity, opčného protokolu o vzájomnej obrane a zjednodušenia právneho postavenia EÚ navonok v podobe priznania právnej subjektivity Únii, Zmluva zaviedla tieto zmeny:

- nástroj Stálej štruktúrovanej spolupráce (PESCO – Permanent Structured Cooperation) na posilnenie spolupráce v oblastiach budovania obranných a vojenských spôsobilostí, výšky investičných výdavkov v oblasti obrany vrátane výskumu a vývoja, harmonizácie obranného plánovania, posilnenia dostupnosti, interoperability, pružnosti a schopnosti nasadenia ozbrojených síl zúčastnených členských štátov, odstraňovania nedostatkov v obranných spôsobilostiach, ako aj spolupráce v európskych programoch vyzbrojovania, ktorú môžu vytvoriť tie členské štáty, ktorých vojenské spôsobilosti spĺňajú vyššie nároky a ktoré prevzali na seba záväzky v oblasti náročných operačných aktivít. Protokol o Stálej štruktúrovanej spolupráci hovorí o minimálnej úrovni na obranu, praxi mnohonárodnej vojenskej spolupráce, prijímaní rozhodnutí kvalifikovanou väčšinou, zapojení Európskej obrannej agentúry ako aj o úlohe bojových skupín (EU Battlegroups), čím táto aktivita – teda formovanie a vysielanie vojenských jednotiek mimo teritórium EÚ – získala oporu v primárnom práve, a teda aj ústavný základ. Celý mechanizmus môže (ale i nemusí) mať na jednotlivé členské štáty povzbudivý efekt; ak sa nájde väčšina členských krajín – a najmä veľké krajiny ako Francúzsko a Nemecko, ktoré budú ochotné spolupracovať a participovať na Stálej štruktúrovanej spolupráci, prinúti to aj ostatných spolupodieľať sa zo strachu z vylúčenia zo spolupráce pre neschopnosť plniť kritériá a samozrejme aj zo strachu pred vytváraním „tvrdého jadra“ v oblasti obrany;
- rýchlo využiteľný štartovací fond pre vojenské operácie EÚ, ktorý by doplnil mechanizmus Athena, prostredníctvom ktorého sú financované vojenské operácie EÚ, ako aj možná flexibilita pri využití počiatkových fondov rozpočtu EÚ pre civilné operácie EÚ, kde princíp financovania z rozpočtu EÚ – z kapitoly SZBP – funguje;
- posilnenie kontrolnej úlohy Európskeho parlamentu i v oblasti bezpečnostnej a obrannej politiky prostredníctvom schvaľovania a kontroly rozpočtu EÚ a zavedenia povinnosti informovať Parlament o bezpečnostno-politických aktivitách EÚ a tak ho zapojiť do politicko-strategických diskusií o smerovaní bezpečnostnej politiky EÚ.

Čo však zostalo nezmenené a obmedzuje budovanie koherentnej, spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky je to, že naďalej zostáva pevne v rukách členských štátov, rozhodujúcich na základe princípu jednomyselnosti, a to znamená, že EÚ bude v tejto oblasti aktívnejšia len vtedy, ak si to budú členské štáty želať, bude to aj v ich národnom záujme a poskytnú EÚ potrebné sily, kapacity a prostriedky.

## Literatúra:

BARIČIČOVÁ, L. (2020). Vnútrotná dimenzia bezpečnosti SR z pohľadu aktuálnych otázok regionálnej bezpečnosti. In *Bezpečnostné fórum 2020 – zborník vedeckých prác z 13. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: Interpolis, 2020, roč. 13, s. 8-17. ISBN 978-80-973394-2-5.

BŘICHÁČEK, Tomáš. *Unie blízka i vzdálená*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2014. 194 s. ISBN 978-80-87806-08-1.

DUŠEK, J. (2016). Ekonomická a energetická bezpečnosť regiónů Evropské unie. In Kavan, Š. (eds.) *IV. mezinárodní kolokvium Bezpečná společnost 2016. Sborník příspěvků*. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2016. s. 49-57. ISBN 978-80-7556-012-4. ISSN 2533-6223.

EDA. (2020). *Defence Data*. [online]. [cit. 2020-12-01]. Dostupné na: <<https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal>>

EDA. (2020). *European Defence Agency*. [online]. [cit. 2020-12-01]. Dostupné na: <<https://www.eda.europa.eu>>

EÚ. (2003). *Európska bezpečnostná stratégia – Bezpečná Európa v lepšom svete*. [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/#>>

EÚ. (2020). *Athena – financing security and defense military operations*. [online]. [cit. 2020-11-30]. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>>

EUEA. (2020). *European Union External Action -- Military and civilian missions and operations*. [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military%20and%20civilian%20missions%20and%20operations)>

GATES, R. M. (2010). *Secretary of Defense Speech*. NATO Strategic Concept Seminar (Future of NATO) [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na internete: <<http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speech id=1423>>

IVANČÍK, R. – JURČÁK, V. (2013). *Peace Operations of International Crisis Management*. Ostrowiec Świetokrzyski: Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Św., 2013. 182 s. ISBN 978-83-936652-6-6.

IVANČÍK, R. (2010). Bojové skupiny – vojenský nástroj krízového manažmentu Európskej únie. In *Krízový manažment*, 2010, roč. 9, č. 2, s. 53–57. ISSN 1336-9202.

IVANČÍK, R. (2019). Financovanie vojenských operácií Európskej únie v rámci európskej bezpečnostnej a obrannej politiky. In *Manažment, teória, výučba a prax: zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-odbornej konferencie*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika. 2019. s. 126–138. ISBN 978-80-8040-373-7.

JURČÁK, V. a kol. (2009). *Organizácie medzinárodného krízového manažmentu*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika. 2009. 235 s. ISBN 978-80-8040-387-4.

KAZANSKÝ, R. (2013). *Súčasný problémy výskumu medzinárodných konfliktov a kríz a ich riešenia*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo UMB – Belianum, 2013. 215 s. ISBN 978-80-557-0573-6.

KOBLEN, I. – SZABO, S. – BUČKA, P. (2011). *Obranné spôsobilosti, výskum, vyzbrojovanie a obranný priemysel v kontexte Európskej spolupráce*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika, 2011. 380 s. ISBN 978-80-8040-432-1.

KOUDELKA, Z. (2016). *Mezinárodní konflikty a bezpečnost státu*. Ostrava: Key Publishing, 2016. 74 s. ISBN 978-80-7418-264-8.

NEČAS, P. – KOLLÁR, D. (2018). Bezpečnostná stratégia EÚ a jej význam pre sektorovú bezpečnosť. In *Medzinárodné vzťahy 2018: Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Bratislava: Ekonóm, 2018. s. 519–529. ISBN 978-80-225-4602-7.

NOVÁKOVÁ, D. (2019). Vzájomné vzťahy Ukrajiny a EÚ: Bezpečnostná dimenzia. In *Bezpečnostné fórum 2019 – zborník vedeckých prác z 12. medzinárodnej vedeckej konferencie*. Banská Bystrica: Interpolis, 2019, roč. 12, s. 176-182. ISBN 978-80-972673-9-1.

ROŽŇÁK, P. (2015). *Mechanismy fungování Evropské unie. In quorum gratiam?* Ostrava: Key Publishing, 2015. 328 s. ISBN 978-80-7418-237-2.

ROŽŇÁK, P. (2020). Soudobý vývoj bezpečnostního prostředí. In *Národní a mezinárodní bezpečnost 2020 – zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika, 2020, s. 401–409. ISSN 978-80-8040-589-2.

SHANKER, T. (2011). *Defense Secretary Warns NATO of 'Dim' Future*. [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na:

<<https://www.nytimes.com/2011/06/11/world/europe/11gates.html>>

SME. (2018). *Trump vyzval európske krajiny, aby zvýšili výdavky na obranu*. [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na: <<https://svet.sme.sk/c/20814484/trump-vyzval-europske-krajiny-aby-zvysili-vydavky-na-obranu.html>>

VALASEK, T. – KOEHANE, D. (2008). *Willing and able? EU defence in 2020*. [online]. [cit. 2020-11-31]. Dostupné na: <[http://www.cer.org.uk/pdf/e\\_2020\\_844.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/e_2020_844.pdf)>

### **Abstrakt:**

*Európska únia pôvodne vznikla ako zoskupenie zastrešujúce malú skupinu európskych štátov, ktorých cieľom ani zďaleka neboli otázky spoločnej bezpečnosti a obrany, ale predovšetkým otázky vzájomne výhodnej hospodárskej spolupráce. Pri retrospektívnom pohľade si však uvedomíme, že rozšírená ekonomická spolupráca nielenže prehĺbila dobré vzťahy medzi členskými štátmi na bilaterálnej i multilaterálnej úrovni, ale zároveň vytvorila bezpečný priestor medzi členmi zoskupenia, v ktorom pre ozbrojený konflikt nie je miesto. Uvedomenie si rastúcich bezpečnostných hrozieb a rizík však postupne viedlo k tomu, že členské štáty sa začali stále viac, aj v nadväznosti na aktuálny vývoj globálneho i regionálneho bezpečnostného prostredia, zaoberať aj problematikou vytvárania nástrojov na posilnenie spoločnej bezpečnosti a obrany. Z uvedeného dôvodu sa autori v predloženej článku zaoberajú vývojom bezpečnostnej politiky na úrovni Európskej únie.*

**Kľúčové slová:** *Európska únia, politiky, bezpečnosť, obrana.*

### **Abstract:**

#### ***A treatise on the theoretical basis for the creation of European security policy***

*The European Union was originally formed as a grouping covering a small group of European states whose goal was far from being issues of common security and defence, but above all issues of mutually beneficial economic cooperation. In retrospect, we realize that enhanced economic cooperation has not only deepened good relations between Member States, both bilaterally and multilaterally, but has also created a secure space between group members in which there is no room for armed conflict.*



*However, the awareness of growing security threats and risks has gradually led Member States to become more and more concerned with the development of instruments to strengthen common security and defence, also in the light of current developments in the global and regional security environment. For this reason, the authors, in this article, deal with the development of security policy at the level of the European Union.*

**Keywords:** *European Union, policies, security, defence.*

**JEL:** F53, H12, O19

Ing. **Radoslav Ivančík**, PhD. et PhD. - Akadémia Policajného zboru, Sklabinská 1, 835 17 Bratislava 35, SLOVENSKO, radoslav.ivancik@akademiapz.sk.

Dr. **Petr Rožňák**, CSc. - AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, 180 00 Praha-Libeň, petr.roznak@ambis.cz.

# STANOVENÍ HRANIC ŠKODY V TRESTNÍM PRÁVU

*Zdeněk Koudelka*

## 1. ÚVOD

Pro hranici trestného činu a přestupku v případě majetkových trestných činů nebo trestných činů, kde je znakem skutkové podstaty způsobení škody nebo neoprávněného prospěchu, je trestním zákonem stanovena finanční částka pro určení trestněprávní relevance této škody či prospěchu.

## 2. STANOVENÍ HRANIC ŠKODY A PROSPĚCHU V ROCE 2001

Hranice škody pro trestný čin 5 000 Kč, pro škodu nikoliv malou 25 000 Kč, pro větší škodu 50 000 Kč, škodu značnou 500 000 Kč a škodu velkého rozsahu 5 000 000 Kč byla zavedena do trestního zákona novelou § 89 odst. 11 zákonem č. 265/2001 Sb. Trestní zákoník v roce 2009 jen tato ustanovení převzal.<sup>1</sup> Zákonodárce v roce 2001 vyjádřil výslovně hranice škody číslem, zatímco dříve byly vázány na minimální mzdu.<sup>2</sup> Rovněž další hranice škod byly do roku 2001 stanoveny násobky minimální mzdy a po tomto roce absolutním číslem, které vzniklo jako vynásobení tehdy platné minimální mzdy 5 000 Kč a příslušného násobku.

Zákonodárce znemožnil svévolnou praxi vlády, kdy vláda vydávala v 90. letech 20. století odlišná nařízení pro faktickou minimální mzdu a odlišná pro nejmenší měsíční mzdu pro potřeby trestního zákona, která byla nižší. Tím docházelo k materiálnímu rozšiřování trestní represe.<sup>3</sup> Rozdíl byl i v pojmech, kdy pracovněprávní předpis hovořil o minimální mzdě a trestní předpis o nejmenší měsíční mzdě. Oba pojmy však z hlediska zákona měly vyjadřovat stejnou hodnotu, byť tak nečinily.

---

<sup>1</sup> § 138 trestního zákoníku č. 40/2009 Sb.

<sup>2</sup> Původně § 89 odst. 14 trestního zákona č. 141/1961 Sb. ve znění zákona č. 175/1990 Sb. vázal trestní odpovědnost na škodu ve výši poloviny nejnižší měsíční mzdy. Později došlo zákonem č. 290/1993 Sb. k zvýšení na celou měsíční minimální mzdu, a ještě později došlo k přesunu této úpravy do odstavce 11 zákonem č. 148/1998 Sb.

<sup>3</sup> Srovnaj nařízení o minimální mzdě č. 99/1991 Sb. (2 000 Kč), 53/1992 Sb. (2 200 Kč), 303/1995 Sb. (2 500 Kč a postupně zvyšována na 5 000 Kč v roce 2001) ve srovnání s nařízením o stanovení nejnižší měsíční mzdy pro účely trestního zákona č. 258/1990 Sb. (1 600 Kč) a 464/1991 Sb. (2 000 Kč).

Důvodová zpráva k zákonu, který stanovil hranici škody přímo číslem v trestním zákoně v roce 2001, uvedla, že vláda nesplnila očekávání, že bude svými nařízeními rychleji reagovat na inflační vývoj.<sup>4</sup> Je komické, že šlo o vládní návrh zákona. Vláda kritizovala sama sebe a místo, aby situaci vyřešila jednoduše novelou nařízení vlády, navrhla novelu trestního zákona Parlamentu.

Hranici škody pro trestný čin stanovil v roce 2001 trestní zákon absolutním číslem 5 000 Kč. Ale nikoliv náhodně, avšak podle tehdy platné minimální měsíční mzdy dle nařízení vlády č. 303/1995 Sb. ve znění nařízení vlády č. 429/2000 Sb. Tedy úmyslem zákonodárce bylo zachovat vazbu na minimální mzdu, byť jinou formou. Od té doby se materiálně ekonomická situace a hodnota peněz změnily, ale nikoli absolutní částky hranice škody v trestním právu hmotném. Je přitom evidentní, že škoda 5 000 Kč, 500 000 Kč nebo 5 000 000 Kč v roce 2001 byla reálně jiná než dnes. Dochází k inflačnímu rozšiřování trestní represe. Do roku 2020 se minimální mzda zvýšila téměř 3krát na 14 600 Kč dle nařízení vlády č. 567/2006 Sb. ve znění nařízení č. 347/2019 Sb. Na tuto skutečnost již nereagovaly trestněprávní předpisy.

Jde o nečinnost zákonodárce, která může mít neústavní důsledky faktickým rozšiřováním trestní represe. I když je soud vázán zákonem, měl by v otázce trestu přihlídnout k podstatné změně socioekonomických podmínek při zavedení platných hranic škod v roce 2001 ve srovnání s pozdějším stavem. Otázkou je, zda taková nečinnost zákonodárce již nemá ústavní důsledky a samotné ustanovení trestního zákoníku, které nereaguje na inflační vývoj pro určení rozsahu trestní represe, není protiústavní. Důsledkem totiž je, že trestní represe se neustále rozšiřuje, aniž by to výslovně schválil zákonodárce formou zákona. Je zřejmé, že hodnota peněz díky inflaci klesá, a tedy jsou trestním právem postihovány skutky, které byly původně jen přestupky. Na jedné straně se slovně trestní zákoník zaštiťuje principem subsidiarity trestní represe a zásadou *ultima ratio*. Na druhé straně se však rozšiřuje okruh činů, které by dříve trestány nebyly či by byly postihovány mírnějšími tresty.

S určitou mírou ironie lze uvést, jak by asi soudci křičeli o protiústavnosti, kdyby jim v roce 2020 byly jejich platy vypočítávány z průměrné mzdy v roce 2001. To jim však nikterak nebránilo odsuzovat lidi a ukládat jim tresty za použití hranic škod určených v roce 2001 ve zcela jiné ekonomické situaci roku 2020.

---

<sup>4</sup> Důvodová zpráva k části druhé (Změna trestního zákona), bod 33. Tisk 785, 3. volební období Poslanecké sněmovny 1998-2002. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=785&ct1=0>

### 3. RŮST PŘÍJMŮ

V roce 2001 byla měsíční minimální mzda 5 000 Kč.<sup>5</sup> V roce 2018 byla 12 200 Kč, v roce 2019 již 13 350 Kč a v roce 2020 už 14 600.<sup>6</sup> Tedy **nárůst vůči roku 2001 byl v roce 2018 na 244 %, v roce 2019 na 267 % a v roce 2020 na 292 %**. Průměrná měsíční mzda v roce 2001 byla 14 378 Kč, a ve 2. čtvrtletí 2018 byla 31 851 Kč, ve 3. čtvrtletí 2019 byla 33 697. Tedy **nárůst vůči roku 2001 byl na 234 %**.<sup>7</sup>

Platová základna představitelů státní moci, ze které se koeficientem 2,06<sup>8</sup> vypočítává plat ministra, byla v roce 2001 33 420 Kč<sup>9</sup> a v roce 2020 byla 84 060 Kč.<sup>10</sup> **Nárůst platové základny ministra v roce 2020 činil ve srovnání s rokem 2001 asi na 252 %**.

Soudce okresního soudu s praxí 9 let měl v roce 2001 měsíční plat 35 100 Kč (koeficient 1,05) a v roce 2020 plat 115 000 Kč (koeficient 1,14 a platová základna pro soudce 100 872 Kč).<sup>11</sup> **Plat soudce okresního soudu se k roku 2020 ve srovnání s rokem 2001 zvýšil na 328 %**. **Plat soudce Nejvyššího soudu byl 59 700 Kč v roce 2001** (koeficient 1,7) **a v roce 2020** (koeficient 1,84) **185 700 Kč, nárůst na 311 %**.

Ústavní soudce měl v roce 2001 plat 63 500 Kč (koeficient 1,9 z platové základny poslance) a v roce 2020 plat 207 800 Kč (koeficient 2,06 z platové základny soudců). Předseda Ústavního soudu měl v roce 2001 plat 97 000 Kč (koeficient 2,9 z platové základny poslanců) a v roce 2020 plat 292 600 Kč (koeficient 2,9 z platové základny soudců). **Platový nárůst k roku 2020 vůči roku 2001 byl u ústavních soudců na 327 % a u předsedy Ústavního soudu na 302 %**.

<sup>5</sup> Nařízení vlády č. 303/1995 Sb., o minimální mzdě, ve znění nařízení vlády č. 429/2000 Sb.

<sup>6</sup> Nařízení vlády č. 567/2006 Sb., o minimální mzdě, o nejnižších úrovních zaručené mzdy, o vymezení ztíženého pracovního prostředí a o výši příplatku ke mzdě za práci ve ztíženém pracovním prostředí, ve znění nařízení vlády č. 336 a 337/2016 Sb., č. 286/2017 Sb., č. 273/2018 Sb. a 347/2019 Sb.

<sup>7</sup> Průměrné hrubé měsíční mzdy. Český statistický úřad. [https://www.czso.cz/documents/10180/60622076/pmzcr090418\\_1.xlsx/52cf653d-9e05-4f5d-84d0-4d4391d64eac?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/60622076/pmzcr090418_1.xlsx/52cf653d-9e05-4f5d-84d0-4d4391d64eac?version=1.0)

<sup>8</sup> Do roku 2004 byl koeficient 1,9, ale byl poskytován zároveň 13. a 14. plat. § 11 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. Novela zákonem č. 626/2004 Sb.

<sup>9</sup> § 3 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 do změny zákonem č. 425/2002 Sb. Nařízení vlády č. 253/1992 Sb., o platových poměrech zaměstnanců orgánů státní správy, některých dalších orgánů a obcí, ve znění nařízení vlády č. 454/2000 Sb.

<sup>10</sup> Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 297/2019 Sb., o vyhlášení výše platové základny pro určení platu a některých náhrad výdajů představitelů podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců.

<sup>11</sup> § 28 odst. 1 zákona o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců. Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí č. 295/2019 Sb. V roce 2001 náležel představitelům státu 13. a 14. plat, což bylo zrušeno a zvýšeny koeficienty. Proto jsou je jiný koeficient násobku platové základny k roku 2001 a jiný nyní.

V případě advokátů byl advokátní tarif z částky 10 000 Kč v roce 2001 ve výši 1 000 Kč + 75 Kč paušálu, v roce 2020 to bylo 1 500 Kč + 300 Kč paušálu. Včetně paušálu vzrostla tato tarifní sazba mezi roky 2001 a 2020 na 167 %.

Je evidentní notorií, kterou netřeba dokazovat, že od roku 2001 do roku 2020 podstatně vzrostly mzdy. Díky kumulované inflaci vzrostly i ceny zboží a služeb. Hodnota peněz v čase se mění. Jen hranice škody a prospěchu pro účely trestního práva nerostla. Takové jednání se vymyká ekonomickým realitám ve státě a požadavku rozumnosti právní úpravy.

#### **4. STANOVENÍ HRANICE ŠKODY ABSOLUTNÍM ČÍSLEM V TRESTNÍM ZÁKONÍKU**

Tento způsob se užívá od roku 2002, kdy se k vyjádření výše škody či neoprávněného prospěchu užívá absolutní číslo v trestním zákoníku. Vyjádření absolutním číslem formálně splňuje princip zákonnosti pro stanovení toho, co je trestným činem. Též je jednodušší aplikace trestního práva, když je tento znak přímo vyjádřen v trestním zákoníku číslem. Ovšem nutností je pravidelná novelizace s ohledem na inflaci.

Pasivita zákonodárce vede k ústavně absurdním důsledkům, že hranice trestní represe je určována Bankovní radou České národní banky. Neboť ona v rámci měnové politiky stanovuje inflační cíl. Tím fakticky rozšiřuje hranice trestní represe. Věc, jejíž odcizení 1. ledna bylo přestupkem, se díky inflaci cílené centrální bankou zdraží a 31. prosince již jde o trestný čin. Dnešní stav vede k tomu, že ani zákonodárce, ani vláda nařízením, ale orgán, který k tomu není podle ústavy oprávněn, tedy Bankovní rada ČNB, má významný vliv na trestní právo.

Teprve v roce 2019 byl podán poslankyní profesorkou Helenou Válkovou za hnutí ANO a dalšími poslanci návrh zákona, který zvyšoval hranici škody pro vznik trestní odpovědnosti z 5 000 Kč na 10 000 Kč.<sup>12</sup> Návrh byl potřebný a správný, ovšem navrhovaná částka byla menší než odpovídající částka podle výše minimální i průměrné mzdy v roce 2020. Odpovídající částkou by byla částka cca 15 000 Kč.

---

<sup>12</sup> Poslanecký návrh zákona, kterým se mění trestní zákoník, trestní řád a zákon o trestní odpovědnosti právnických osob, poslankyně Heleny Válkové a dalších poslanců, tisk Poslanecké sněmovny 466, 8. volební období 2017-21.

Zákonodárci se dostali do pasti, kterou si uchystali téměř dvacetiletou nečinností. Návrh znamenal dvojnásobné zvýšení hranice škody pro trestnost majetkových trestných činů, což mohlo být negativně vnímáno veřejností, byť ve skutečnosti navržené změny nedoháněly vývoj ve mzdové oblasti od roku 2002. Nakonec však byl návrh zapracován do vládního návrhu zákona č. 333/2020 Sb. měnícího trestněprávní předpisy a přijat. Zákon zavedl s účinností od 1. 1. 2020 hranici pro škodu nikoli nepatrnou částku nejméně 10 000 Kč, škodu nikoli malou nejméně 50 000 Kč, větší škodu nejméně 100 000 Kč, značnou škodu nejméně 1 000 000 Kč a škodu velkého rozsahu nejméně 10 000 000 Kč. Lze však očekávat, že v důsledku obrovského zadlužení státu kvůli nákladným plošným opatřením druhé vlády Andreje Babiše v boji s čínskou chřipkou (koronavirem), vzroste inflace, a i nově určené částky škody rychle zastarají.

## **5. STANOVENÍ HRANICE ŠKODY OBECNÝM POJMEM V TRESTNÍM ZÁKONÍKU**

Zákon může určit znaky skutkové podstaty i druhým způsobem, který byl užíván 1990–2001 tak, že se užije blanketová norma, která odkazuje na jiný právní předpis. Pokud zákonodárce vyjádří znak skutkové podstaty spočívající ve způsobené škodě nebo majetkovém prospěchu tím, že použije pojem minimální mzdy, je zachován ústavní požadavek, že zákon stanoví, co je trestným činem.<sup>13</sup> To, že následně konkrétní výši minimální mzdy stanoví vláda nařízením, není porušením této zásady, jelikož vláda vydává toto nařízení ve speciálním režimu. Zatímco obecně může vláda vydat nařízení k provedení zákona i bez zákonného zmocnění,<sup>14</sup> nařízení vlády o stanovení minimální mzdy je vydáváno na základě zákonného zmocnění v zákoníku práce. Zákoník práce stanovil minimální mzdu pro počátek své účinnosti k 1. 1. 2007 na 7 955 Kč měsíčně s tím, že vláda minimální mzdu může změnit, ale s přihlédnutím k vývoji mezd a spotřebitelských cen.<sup>15</sup> Vláda je zde limitována zákonodárcem.

Takové určení splňuje požadavek zákonnosti pro stanovení, co je trestným činem. Minimální mzda je trvalou hodnotou, byť se mění její výše. Zákon prostě chce, aby bylo trestné to, když někdo spáchá škodu ve výši měsíčního výdělků nejméně placených lidí.

---

<sup>13</sup> Čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

<sup>14</sup> Čl. 78 Ústavy Čech, Moravy a Slezska č. 1/1993 Sb.

<sup>15</sup> § 111 odst. 2 zákoníku práce č. 262/2006 Sb.

Trestním právem je chráněna hodnota práce vykonávané jeden měsíc nejméně placenými lidmi, přitom hodnota vyjádřená množstvím času v práci se nemění (8 hodin každý pracovní den) bez ohledu za změnu minimální mzdy vyjádřené v penězích nominálně.

Má to i svůj filozofický rozměr. Pokud je škoda určena v zákoně číslem, tak se sice číslo nemění, ale mění se neustále a bez rozhodnutí zákonodárce hodnota tohoto čísla vyjádřená množstvím pracovního času v závislosti na změně hodnoty peněz v čase. Pokud má být voleno mezi neměnností čísla a neměnností hodnoty vyjádřené dobou lidské práce, je správně dát lidské práci přednost před číslem.

Zásadní výhodou takové úpravy je, že dochází k snazší úpravě hranic škody a prospěchu pro účely trestního práva, aniž by byla nutná přímá novela trestního zákoníku. Je možné tyto hranice konstruovat i jinak – například vazbou na třetinu průměrné mzdy, která je vyhlášována na základě údajů statistického úřadu pro účely platové základny představitelů státu, včetně soudců a státních zástupců. Anebo může být užita vazba na životní minimum.

## **6. STANOVENÍ HRANICE ŠKODY SOUDNÍ JUDIKATUROU**

Do roku 1990 byla kategorie škody a prospěchu naplňována judikatorně, nebyla stanovena právním předpisem. Přičemž pro značnou škodu byla judikáty z přelomu 50. a 60. let 20. století stanovena na 20 000 Kč (cena osobního auta) a škoda velkého rozsahu na 100 000 Kč (cena rodinného domu).<sup>16</sup> Ovšem i tyto judikované hranice škod ustrnuly.

Není správné ponechávat tuto hranici na judikatuře. Nelze zde analogicky odkázat na stanovení trestněprávně relevantního množství návykových látek. Účinky těchto látek a s tím spojeného účinného množství látky jsou stabilní, zatímco hodnota peněz v čase nikoliv. To by vedlo k neustálému a oprávněnému tlaku na změnu judikatury.

---

<sup>16</sup> Rozhodnutí č. 2/1958 a 3/1963 Sbírky rozhodnutí trestních Nejvyššího soudu. KRÍSTEK, Lukáš. Škoda v trestním právu a zvyšování cen. *Česká justice* 19. 9. 2018, Blogy, [www.ceska-justice.cz](http://www.ceska-justice.cz).

## 7. ZÁVĚR

I když je vyjádření výše škody a neoprávněného prospěchu absolutním číslem v trestním zákoníku pro právní aplikaci jednodušší, praxe ukázala, že Parlament není schopen zajistit průběžnou novelizaci těchto částek v závislosti na změně hodnoty peněz. Proto je z hlediska zabránění neúmyslnému rozšiřování trestní represe způsobené inflací, vhodnější stanovit tyto hranice obecným zákonným vyjádřením, které by bylo určité z pohledu právního řádu jako celku, ale zároveň pohyblivé v závislosti na změně ekonomických podmínek ve státě. Možné je vázání těchto škod na minimální mzdu, ale může být užito i jiného způsobu.

### **Literatura:**

KŘÍSTEK, Lukáš. Škoda v trestním právu a zvyšování cen. *Česká justice*, 19. 9. 2018, Blogy, [www.ceska-justice.cz](http://www.ceska-justice.cz).

### **Abstrakt:**

*Předkládaný text se zabývá otázkou míry trestní represe. Především je rozebrána problematika určení výše škody a vliv inflace na ni. Pokud je stanovena hranice škody jako znak trestného činu v nominálně v penězích, fakticky díky inflaci a nečinnosti zákonodárce se snižuje.*

**Klíčová slova:** *trestnost, škoda.*

### **Abstract:**

#### ***Creeping expansion of criminal repression***

*The text deals with the scope of criminal repression. In particular, it is the determination of the amount of damage and the impact of inflation. If the limit of damage is set as a sign of a crime in nominal terms in money, in fact due to inflation and inaction of the legislature is reduced.*

**Keywords:** *criminality, damage.*

**JEL:** *N 440.*

Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Šujanovo n. 1, Brno, [zdenek.koudelka@mail.muni.cz](mailto:zdenek.koudelka@mail.muni.cz).



# KOPIROVÁNÍ OBČANSKÝCH PRŮKAZŮ

*Petr Kolman*

## 1. ÚVOD

Občanský průkaz je z právního hlediska veřejná listina, kterou občan prokazuje své jméno (popřípadě více jmen), příjmení, podobu a státní občanství České republiky, jakož i další údaje ve zmíněné veřejné listině zapsané. Připomeňme, že občanovi se ex lege vydává občanský průkaz se strojově čitelnými údaji a s kontaktním elektronickým čipem, nebo občanský průkaz bez strojově čitelných údajů.<sup>1</sup>

Občanský průkaz je ze zákona bez výjimky povinen mít každý občan, který dosáhl věku 15 let a má trvalý pobyt na území České republiky. Pozor, občanský průkaz může mít i občan, jehož svéprávnost byla omezena. Již řadu let v Česku platí, že na aktivní žádost zákonných zástupců možno vydat občanský průkaz i občanovi mladšímu 15 let. Této možnosti využívá stále více lidí zejména z důvodu cest s dětmi do zahraničí. Obdobně možno na žádost občanský průkaz vydat i občanovi, který nemá trvalý pobyt na území České republiky.<sup>2</sup>

Občan je povinen s přihlédnutím ke všem okolnostem a poměrům chránit občanský průkaz před poškozením, zničením, ztrátou, odcizením, zneužitím dat v identifikačním certifikátu nebo jiným zneužitím. Občan je dále ze zákona povinen ohlásit neprodleně kterémukoliv obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností nebo matričnímu úřadu, že nastaly výše citované skutečnosti (tedy například zničení či ztráta průkazu). Pakliže dojde k odcizení občanského průkazu je možno ohlásit tuto skutečnost taktéž i policii.<sup>3</sup>

Údaji zapisovanými do občanského průkazu jsou jméno, popřípadě jména, příjmení, pohlaví, státní občanství, datum, místo a okres narození, rodné číslo, adresa místa trvalého pobytu, včetně označení tohoto údaje jako adresy úřadu, je-li takto označen v evidenci obyvatel, a rodinný stav nebo registrované partnerství. Jestliže občan včas příslušnému správnímu orgánu sdělí, že si nepřeje zapsání údaje o svém rodinném stavu nebo registrovaném partnerství, pak se tento údaj do jeho občanského průkazu nezapíše.

---

<sup>1</sup> § 2 odst. 2 zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech.

<sup>2</sup> § 2 odst. 4 zákona o občanských průkazech.

<sup>3</sup> § 14 odst. 1 zákona o občanských průkazech.

U občanů narozených v cizině se zapisuje pouze kód státu narození, název místa a okresu nebo kód státu narození se zapisuje dle stavu ke dni podání žádosti o vydání občanského průkazu. Dodejme, že u občanů, kteří nejsou hlášeni k trvalému pobytu na území České republiky, se trvalý pobyt do občanského průkazu *nezapisuje*.

Dále se do občanského průkazu provádí úřední záznamy obsahující nezkrácenou podobu jména, popřípadě jmen a příjmení. Nelze-li z důvodu nedostatku místa zapsat do občanského průkazu druhé jméno, zapíše se první jméno uvedené v rodném listě a místo druhého jména se zapíše první písmeno s tečkou. Obdobně se postupuje v případě zápisu tzv. složeného příjmení. Ještě se do občanského průkazu zapisuje datum skončení platnosti, číslo a datum vydání občanského průkazu a označení úřadu, který jej vydal.

V rámci strojově čitelných údajů se ze zákona do občanského průkazu zapisuje v tomto pořadí: kód dokladu, kód vydávajícího státu, číslo dokladu, kontrolní číslice, datum narození, kontrolní číslice, pohlaví, datum platnosti, kontrolní číslice, státní občanství, celková kontrolní číslice, příjmení, jméno, popřípadě jména občana; kontrolní číslice a celková kontrolní číslice jsou číselným vyjádřením vybraných údajů ve strojově čitelné zóně,

Na žádost občana možno do občanského průkazu zapsat označení absolventa vyšší odborné školy, akademický titul, stavovské označení, jiný titul absolventa vysoké školy, označení „docent“ nebo „profesor“ nebo vědeckou hodnost. Titul nebo vědecká hodnost se uvádějí ve zkratce, pokud je stanovena zvláštním právním předpisem. Získal-li občan více označení, titulů nebo vědeckých hodností a nelze-li je všechny z důvodu nedostatku místa do občanského průkazu zapsat, určí občan, nikoliv správní orgán, které z nich se zapíše.

Občanský průkaz je zakázáno přijímat jako zástavu a odebírat jej při vstupu do objektů včetně správních úřadů, vojenských, celních či policejních objektů nebo na pozemky. Nemůže se tak dít ani se souhlasem držitele občanského průkazu.

## 2. ZÁKAZ KOPÍROVÁNÍ

Jedním ze základních atributů nakládání s občanským průkazem je, že je ex lege zakázáno pořizovat jakýmkoliv prostředky kopie občanského průkazu bez prokazatelného souhlasu občana, kterému byl občanský průkaz vydán, pokud zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva nestanoví jinak. Případně zhotovená kopie pořízeného dokladu musí být zabezpečena proti zneužití, ztrátě anebo neoprávněnému zpřístupnění třetím osobám.

V praxi se však vyskytuje jeden opomíjený problém. Občan udělí souhlas s okopírováním svého občanského průkazu, tento souhlas nemůže nahradit souhlas manžela. Dodejme, že tento souhlas nesmí být dle regulace ochrany osobních údajů podmíněn poskytnutím určité služby či zboží, pak by se již z povahy věci nejednalo o svobodné udělení souhlasu.

Nicméně **tento souhlas v režimu zákona č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech neruší princip z článku pátého nařízení EU o ochraně osobních údajů<sup>4</sup>**, že lze shromažďovat pouze nutné údaje dle principu minimalizace zpracování osobních údajů stanovící, že osobní údaje musí být přiměřené a relevantní ve vztahu k účelu, pro který jsou zpracovávány. Správci a zpracovatelé mohou získávat a uchovávat jen nezbytně nutné osobní údaje. Pakliže někdo dá souhlas s okopírováním svého občanského průkazu, neznamená to, že zpracovatel může zpracovávat všechny osobní údaje z občanského průkazu.

Například banka či správní úřad se svobodným a určitým souhlasem klienta si okopíruje jeho občanský průkaz, neznamená to, že může bez dalšího disponovat se všemi údaji, které jsou v této veřejné listině zapsány. Je-li v občanském průkazu zapsán mimo jiné rodinný stav, nesmí zpracovatel zpracovávat zmíněný údaj o rodinném stavu klienta žádajícího např. o zřízení běžného bankovního účtu. Jelikož tento osobní údaj týkající se rodinného stavu nepotřebuje k realizaci řízení ohledně zřízení zmíněného bankovního účtu. Jiná situace by byla, pokud půjde o úvěr, který má vliv na společné jmění manželů.

Zpracovatel tedy má osobní údaje získané z občanského průkazu nad rámec právních předpisů anonymizovat. Souhlas udělený k okopírování občanského průkazu dle zákona o občanských průkazech není dostačující k tomu, aby subjekt porušoval zásadu minimalizace při nakládání s osobními údaji.

---

<sup>4</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů).

### 3. ZÁVĚR

Bez souhlasu, až na vzácné zákonné výjimky, nemožno kopírovat občanské průkazy. Avšak i když je souhlas ke kopírování svobodně, určitě a vážně subjektem udělen, neznamená to otevřené dveře k porušování zásady minimalizace zpracování osobních údajů. Shromažďovat osobní údaje možno pouze a jen k stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanového účelu. V aplikační praxi tato skutečnost může přivodit určité technické či organizační problémy, nicméně ochrana soukromí a osobních údajů je důležitým a nezadatelným právem a nutno k ní přistupovat s náležitou péčí.

#### **Abstrakt:**

*Článek se zabývá ochranou osobních údajů ve vztahu k možnosti kopírování občanských průkazů. Text dochází mimo jiné k závěru, že i když je souhlas ke kopírování občanského průkazu svobodně, určitě a vážně subjektem udělen, neznamená to otevřené dveře k porušování zásady minimalizace zpracování osobních údajů. Shromažďovat osobní údaje možno pouze a jen k stanovenému účelu a v rozsahu nezbytném pro naplnění stanového účelu.*

**Klíčová slova:** *Občanský průkaz, ochrana osobních údajů.*

#### **Abstract:**

**Copy of identity cards, one neglected problem.**

*The article deals with the protection of personal data in relation to the possibility of copying ID cards. The text concludes, inter alia, that even if consent to copy an identity card is freely, certainly and seriously granted by an entity, this does not open the door to a breach of the principle of the GDPR, is the principle of minimizing the processing of personal data. Personal data may be collected only for the specified purpose and to the extent necessary to fulfill the stated purpose.*

**Keywords:** *Identity card, personal data protection.*

**JEL:** *H83.*

JUDr. **Petr Kolman**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, 180 00 Praha-Libeň, petr.kolman@ambis.cz.

# ÚSTAVNÍ SOUD A NÁMITKA PODJATOSTI

*Zdeněk Koudelka*

## 1. ÚVOD

Člověk má právo, aby v jeho při rozhodoval nestranný, nepodjatý soudce. Nepodjatost soudců je předpokladem spravedlivého procesu. Proto právo umožňuje uplatnit námitku podjatosti soudce. To lze teoreticky i u Ústavního soudu.<sup>1</sup> V praxi je to horší.

Ústavní soud rychle reaguje na došlé návrhy a zpravidla druhý den po doručení zasílá navrhovateli akceptační dopis, kdy uvede složení senátu, jméno soudce zpravodaje a vyzve k případnému uplatnění námitky podjatosti. Taková praxe je správnou a ve srovnání s jinými soudy rychlou reakcí. Ale někdy jedná Ústavní soud tak, že znemožní podání námitky podjatosti.

V konkrétním případě komunální ústavní stížnosti obce Lednice, podané a doručené na Ústavní soud 15. 3. 2021, rozeslal soud následující den akceptační dopis s oznámením jména soudkyně zpravodajky Kateřiny Šimáčkové.<sup>2</sup> Akceptační dopis vyzval k uplatnění práva na případné odmítnutí soudce z důvodu podjatosti, přitom tento akt časově nelimitoval. Během krátké doby tři dnů byla 19. 3. 2021 námitka podjatosti podána. Ovšem mezitím soud druhý den po zaslání akceptačního dopisu rozhodl usnesením 17. 3. 2021 o odmítnutí ústavní stížnosti.<sup>3</sup> Tedy rozhodl za dva dny od zahájení řízení a následující den o zaslání dopisu s oznámením složení senátu a jména soudkyně zpravodajky. O námitce vůbec nerozhodoval.

## 2. ÚSTAVNÍ SOUDCI ROZHODUJÍ O SVÝCH LETITÝCH KOLEZÍCH

Část ústavních soudců přišla na Ústavní soud z Nejvyššího a Nejvyššího správního soudu. Rozhodnutí těchto soudů jsou nejvíce napadána ústavními stížnostmi. Že soudce přejde na vyšší soud a tam rozhoduje i o rozhodnutích svého původního pracoviště, je v rámci obecných soudů časté. Ústavní soud má však zvláštnost, že si zpravidla soudci svůj původní mandát ponechávají.

---

<sup>1</sup> § 36-38 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>2</sup> Dopis Ústavního soudu z 16. 3. 2021, II.ÚS 684/21, oznamující, že soudkyně zpravodajka je Kateřina Šimáčková.

<sup>3</sup> Usnesení Ústavního soudu ze 17. 3. 2021, II.ÚS 684/21 ve věci komunální ústavní stížnosti obce Lednice proti Ministerstvu kultury a Ministerstvu pro místní rozvoj.

Ústavní soudci jsou jmenováni na 10 let a soudci z Nejvyššího či Nejvyššího správního soudu chtějí mít své jisté a vrátit se do svého původního soudcovského postu. Proto sedí na dvou židlích. Jsou zároveň soudci ústavní i soudci některého nejvyššího soudu.

Zvláště na pováženou je to tehdy, když ústavní soudce rozhoduje o věci, kterou na Nejvyšším či Nejvyšším správním soudě rozhodl jeho mateřský senát. Ne každému se chce postavit kolegům, s kterými řadu let soudil. Tato nechuť může růst, jak se blíží konec jejich funkčního období na Ústavním soudu. Lidé se nechtějí vracet do nepřátelského prostředí a štvát své kolegy tím, že jim rušíte rozhodnutí a veřejně vzkazujete, že neumí aplikovat ústavní právo.

Tato situace může mít vliv na rozhodování ústavního soudce, pokud rozhoduje o stížnosti proti účastníkovi – soudu, který je jeho zaměstnavatelem a napadené rozhodnutí vydali jeho dlouholetí kolegové. Situaci by měl řešit zákonodárce tak, že nebude slučitelný souběh funkce ústavního soudce a soudce nejvyšších soudů, ani v režimu dočasného zproštění výkonu funkce nejvyšších soudů.<sup>4</sup> Předchozí zákonná úprava<sup>5</sup> možnost dočasně zprostit výkonu funkce soudce obecných soudů při jmenování k Ústavnímu soudu neobsahovala.

### **3. NĚKDY RYCHLE A JINDY POMALU**

Účastník má právo, aby včas podanou námitku podjatosti Ústavní soud posoudil ještě před konečným rozhodnutím ve věci. Je dobře, když soudy rozhodují rychle, ale rychlost nesmí likvidovat spravedlivý proces a právo účastníka podat námitku podjatosti. Zvláště podezřelé je, když stejný orgán jedná někdy vůči někomu velmi rychle a někdy velmi pomalu.

Ústavní soud rozhoduje pro někoho za roky, pro jiného za měsíce a zase jindy za dva dny. To, že Ústavní soud rozhodl o volebním zákoně v únoru 2021 po více než třech letech,<sup>6</sup> přestože věděl, že volby jsou na podzim 2021, je porušením práva na rozhodnutí bez zbytečných průtahů. Jestliže o platu soudců, včetně vlastních, rozhodl soud roku 2014 asi za 13 měsíců<sup>7</sup> a o zdanění církevních restitucí v roce 2019 za čtyři měsíce,<sup>8</sup> ukazuje, že Ústavní soud umí rozhodnout rychle.

---

<sup>4</sup> § 99 odst. 1 písm. a) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>5</sup> Zákon č. 335/1991 Sb., o soudech a soudcích.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu z 3. 2. 2021, Pl.ÚS 44/17.

<sup>7</sup> Nález Ústavního soudu z 10. 7. 2014, Pl.ÚS 28/13.

<sup>8</sup> Nález Ústavního soudu z 1. 10. 2019, Pl.ÚS 5/19.

Pokud však Ústavní soud v jiném případě rozhodne za dva dny a tím znemožní uplatnění námitky podjatosti, je zase porušením práva na spravedlivý proces a práva na nestranného soudce. Na Ústavním soudu se obvykle rozhoduje o ústavní stížnosti několik měsíců, často i více než rok. Jedná-li soud neobvykle rychle, posiluje to pochybnosti o nepodjatosti soudkyně.

#### **4. ROZDÍLNÁ RYCHLOST ROZHODOVÁNÍ A KÁRNÁ ODPOVĚDNOST**

Pakliže soud nechá určitou věc ležet více než tři roky, jsou to nedůvodné průtahy a měla by být za ně vyvozena kárná odpovědnost. Pakliže však soud rozhodne neobvykle rychle za dva dny a znemožní podání námitku podjatosti, je to také protiprávní postup narušující právo na nestranného soudce. Proti takovým věcem by měl vystoupit především předseda soudu. Pokud nedůvodné obrovské rozdíly v řešení jednotlivých případů neřeší, sám se dopouští kárného deliktu.

Ústavní soudci nepodléhají kárnému řízení jako ostatní soudci před Nejvyšším správním soudem, ale soudí sami sebe neveřejně a kárným žalobcem je předseda Ústavního soudu. Ve skupince 15 soudců se vytváří lidské vztahy, které brání ukládání přísných trestů.

Nechceme-li trpět porušování práv lidí Ústavním soudem, který některou věc vyřeší podezřele rychle a jinou nechá ležet roky, je nutné změnit jeho kárné řízení. Pro předsedu soudu je již doba jednoho roku neřešení věci signál, že vznikají průtahy. Měl by na soudce působit, aby konečně připravil rozhodnutí. Pokud cesta domluv nevede k cíli ani po dalším půlroce, je legitimní, aby na soudce předseda podal kárnou žalobu. Jinak musí nést odpovědnost předseda soudu, že nezajišťuje právo na rozhodnutí bez zbytečných průtahů v přiměřeném čase pro všechny navrhovatele bez rozdílu. Ovšem stejně by měla být předsedou soudu postižena praxe, která vylučuje právo účastníka na spravedlivý proces a znemožňuje rozhodnout o jeho námitce podjatosti.

Ústavní soudci by měli být podrobeni kárné odpovědnosti stejně jako ostatní soudci veřejně před kárným senátem Nejvyššího správního soudu. Nejde o zásah do nezávislosti moci soudní, protože i Nejvyšší správní soud je soud a podléhají mu v kárném řízení ostatní soudci. Právo podat kárnou žalobu z důvodů průtahů by měl mít každý navrhovatel, o jehož návrhu Ústavní soud nerozhodne do dvou let. Zveřejnění, kteří soudci činí kárné delikty, může vést k nápravě porušování práva Ústavním soudem.

## 5. ZÁVĚR

O možnosti vyloučení podjatosti soudce se učí na právnických fakultách. Jak však vysvětlit praxi, která námitku podjatosti vylučuje? Jak věřit Ústavnímu soudu, když jedná úskočným způsobem.

### **Abstrakt:**

*Předkládaný text se zabývá případem znemožnění podání námítky podjatosti soudkyně Ústavního soudu, pakliže bez varování rozhodne neobvykle rychle během dvou dnů. To za situace, kdy o jiných návrzích tento soud rozhoduje po více než 3 letech. Nedůvodné průtahy i neobvykle rychlé rozhodnutí, které znemožní podání námítky podjatosti, jsou kárným deliktem.*

**Klíčová slova:** Ústavní soud, podjatost soudce.

### **Abstract:**

#### **Constitutional Court and Objection of Bias**

*The present text deals with the case of impossibility of filing an objection of bias by a judge of the Constitutional Court, if she decides unusually quickly within two days without warning. This is the case when other courts decide on other motions after more than 3 years. Unjustified delays and unusually quick decisions that make it impossible to file an objection of bias are a disciplinary offense.*

**Keywords:** Constitutional court, bias of the judge.

**JEL:** N 440.

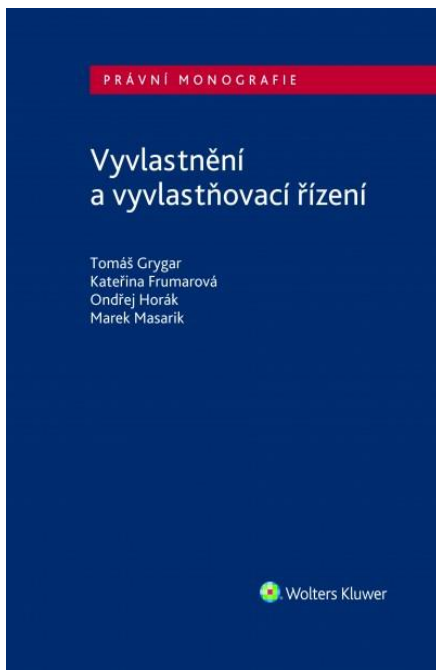
Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Šujanovo n. 1, 602 00 Brno, zdenek.koudelka@mail.muni.cz.



# TOMÁŠ GRYGAR, KATEŘINA FRUMAROVÁ, ONDŘEJ HORÁK A MAREK MASARIK: VYVLASTNĚNÍ A VYVLASTŇOVACÍ ŘÍZENÍ

*Petr Kolman*

Wolters Kluwer, Praha 2021, ISBN 978-80-7598-968-0, 293 s.



I v časech kovidové pandemie vychází kvalitní právnická literatura. Jako učitel správního práva mám o to větší radost, že je z našeho, někdy opomíjeného oboru. Nová publikace je z pera „olomoucké administrativistické divize“ – tvořené Tomášem Grygarem (vedoucí autorského kolektivu), Kateřinou Frumarovou, Ondřejem Horákem a Markem Masarikem – s výstižným názvem „Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení“. Tato právní monografie vyšla v lednu 2021 u prestižního oborového nakladatele Wolters Kluwer. Publikace je vypracována k stavu právních předpisů k datu 1. 1. 2021. Je to skoro k neuvěření, ale jde o zcela první vědeckou monografii komplexně pojednávající o institutu vyvlastnění v našem právu. Doufejme také, že ne poslední. Uvidíme, jak v budoucnu pomyslnou odbornou rukavici zvednou pražští anebo brněnští administrativisté.

V první kapitole se Ondřej Horák věnuje právně historickým konotacím vyvlastnění. Na 28 stranách je v hutné podobě popsáno vše zásadní, co by dnešní právník měl vědět o kořenech tohoto institutu. V této kapitole jsou výstižně shrnuty dobové politické a sociální aspekty související s vyvlastněním, které se promítly i do dnešní právní úpravy. Renomovaný právní historik O. Horák se samozřejmě věnuje i problematice vlastnictví, jelikož bez pochopení vlastnictví nemožno porozumět institutu vyvlastnění, co platí od pradávna.

Druhá kapitola se nese na vlnách vyvlastnění a jeho ústavních limitů. Zpracoval ji Tomáš Grygar, který zde analyticky řeší mj. vztah vyvlastnění a Listiny základních práv a svobod, aspekty tzv. skrytého vyvlastnění a tematiku veřejného zájmu. Jak říkával prof. Petr Průcha při přednáškách na brněnské právnické fakultě, jeden zájem je veřejný a druhý ještě veřejnější.

Tomáš Grygar správně rozlišuje, na rozdíl od některých právníků (i části překonané judikatury), obecný a veřejný zájem. Pro ty, kteří se k četbě publikace nedostanou, připomínáme, že veřejný zájem je pojem užším než zájem obecný, tedy ne každý obecný zájem musí být zájmem veřejným. Jinak napsáno – veřejný zájem je podmnožinou zájmu obecného. Dodejme, že T. Grygar zde vychází z dřívějších prací moravského konstitucionalisty docenta Zdeňka Koudelky. Nutno konstatovat, že na „správaře“, se s ústavně právní problematikou T. Grygar popasoval nadměru statečně. Možno se přesvědčit na s. 29 až 44 publikace.

Kapitola třetí (s. 44-170), kterou společně vypracovali T. Grygar a jeho olomoucká katedrová kolegyně Kateřina Frumarová, se věnuje jádru problematiky, tedy úpravě v zákoně o vyvlastnění. De facto jde o základní a nejdůležitější stavební kámen monografie. Nejprve je vymezena systematika a fundamentální pojmy zákona o vyvlastnění. Oba autoři se věnují i kritickým místům zákonné úpravy, především právům třetích osob dotčených vyvlastněním. Řešena je i tematika náhrady za vyvlastnění nebo institut zrušení vyvlastnění. Přirozeně nechybí detailní monografická analýza procesních aspektů – tedy vyvlastňovacímu řízení jako takovému.

V kapitole čtvrté se Kateřina Frumarová věnuje vyvlastnění optikou soudní ochrany. Autorka analyzuje mj. žalobu proti výroku o vyvlastnění, a dále pak žalobu proti výroku o náhradě za vyvlastnění. K. Frumarová správně reflektuje dnešní duální soudní ochranu – v rámci civilního a správního soudnictví. Pakliže je napadán výrok o vyvlastnění, jsme v režimu správního soudnictví (resp. soudního řádu správního), naopak směřuje-li žaloba proti náhradovým výrokům, pak věc směřuje do gesce civilního soudnictví. Ostatně tematika náhrady za vyvlastnění byla a je soukromoprávní, nikoliv tedy veřejnoprávní. Pro praxi připomeňme, že civilní soudy mají právo za určitých okolností přiznat vyšší náhradu vyvlastňovanému, než mohl stanovit správní orgán.

V páté kapitole se T. Grygar a K. Frumarová na s. 201-241 zaměřili na jednotlivé expropriační tituly. Popisují a následně s odbornou vervou analyzují účely vyvlastnění, nejprve obecně a pak optikou např. stavebního zákona, zákona o pozemních komunikacích, zákona o drahách, zákona o památkové péči a energetického zákona. Nicméně pozornosti neutekl ani zákon lázeňský nebo zákon o zajištění obrany. Všude tam možno de lege lata nalézt expropriační tituly.

Závěrečnou kapitolu šestou si vzal za úkol zpracovat Marek Masarik, student posledního ročníku Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Snad se nebude zlobit za označení benjamínek autorského kolektivu, nicméně svého úkolu se zhostil se ctí, a obohatil knihu o německou a rakouskou právní úpravu vyvlastnění. Jako právní pedagog mám vždy radost, pakliže jsou autorská společenství obohacována o nadané a pracovité studenty. Pro každý vědecký obor platí, že by se měl starat o své pokračovatele. Pro, někdy suchopárny obor správního práva, to platí dvojnásob.

Knihu oceňuji jako vysoce zdařilou. Je chvályhodné, že u všech šesti kapitol je důsledně a poctivě odkazováno na použitou odbornou literaturu. Monografii lze doporučit pracovníkům ve veřejné správě (včetně zaměstnanců obecních a krajských úřadů), advokátům, soudcům, ale i pečlivějším studentům právnických fakult. Obohacením může být kniha i pro studentky a studenty ekonomických oborů. Je dobře, že se zaplnila mezera na trhu, a vyšla první vědecká monografie komplexně pojednávající o institutu vyvlastnění.

JUDr. **Petr Kolman**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, 180 00 Praha-Libeň,  
petr.kolman@ambis.cz.



## *Redakční rada časopisu*

<b>doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D.</b> <i>Předseda</i>	<i>Vysoká škola Ambis, Právnická fakulta Masarykovy univerzity</i>
<b>prof. Vladimír Belych, DrSc.</b>	<i>Právnická fakulta, Uralská státní univerzita Jekatěrinburg Rusko</i>
<b>doc. Akos Cserny, Ph.D.</b>	<i>Univerzita tělesné výchovy, Budapešť, Maďarsko.</i>
<b>prof. JUDr. Jozef Čentěš, Ph.D.</b>	<i>Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského Bratislava</i>
<b>doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc.</b>	<i>Střední škola informatiky, poštovníctví a bankovníctví Brno</i>
<b>JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D.</b>	<i>Fakulta stavební, Vysoké učení technické Brno</i>
<b>prof. Ivan Halász, Ph.D.</b>	<i>Národní univerzita veřejné služby Budapešť, Ústav práva Maďarské akademie věd Maďarsko</i>
<b>JUDr. Milan Hodás, Ph.D.</b>	<i>Ústav státu a práva Slovenské akademie věd Slovensko</i>
<b>Ing. Radoslav Ivančík, Ph.D.</b>	<i>Akademie Policejního sboru Bratislava – Slovensko</i>
<b>doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.</b>	<i>Mendelova univerzita Brno</i>
<b>prof. Ing. Ludvík Juříček, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Brno</i>
<b>JUDr. Alena Kandalcová, Ph.D.</b>	<i>Ústavní soud Brno</i>
<b>Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>JUDr. Petr Kolman, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Praha</i>
<b>doc. JUDr. Jan Kolouch, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Praha</i>
<b>Prof. Dr. Antoni Olak</b>	<i>Vysoká škola veřejné a individuální bezpečnosti Katovice, Vysoká škola podnikání a správy Lublin, Polsko</i>
<b>prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>doc. Ing. Milan Jan Půček, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Praha</i>
<b>JUDr. Filip Rigel, Ph.D.</b>	<i>Univerzita Hradec Králové</i>
<b>RSDr. Petr Rožňák, CSc.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Praha</i>
<b>doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.</b>	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita Brno</i>
<b>prof. Dr. Boguslaw L. Ślusarczyk</b>	<i>Řešovská univerzita, Rzeszów – Polsko</i>
<b>Mgr. Irena Tušer, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola Ambis Praha</i>
<b>JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.</b>	<i>Vysoká škola finanční a správní Praha</i>

**Adresa redakce**

AMBIS vysoká škola  
Časopis Právo a bezpečnost  
Šujanovo nám. 1, 602 00 Brno  
zdenek.koudelka@mail.ambis.cz

**Vydává:**

AMBIS vysoká škola  
Lindnerova 575/1  
180 00 Praha 8 - Libeň

**Tisk:**

NOVPRESS s.r.o.,  
Nám. Republiky 15,  
614 00 Brno-Židenice

*Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.*

**ISSN 2336–5323**  
***pravoabezpecnost.cz***

***Datum vydání: 30.4.2021***

*Objednávky předplatného přijímá vydavatel, cena předplatného je 600 Kč ročně, jednotlivé číslo stojí 200 Kč a lze jej zakoupit na adrese redakce. Vychází 3x ročně.*

