



Právo a bezpečnost

OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 2, ROČNÍK 2025

Editorial

<i>Zdeněk Koudelka</i> Bitcoinová fraška	5
---	---

Články

<i>Viliam Poništ</i> Ústavné zakotvenie práva na hotovosť v Mexiku – realita alebo iba pranie?	6
---	---

<i>Milan Hodás, Juraj Štorcel</i> K aktuálnemu stavu transferového oceňovania	17
--	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Senátoři a klimatická žaloba	29
--	----

<i>Petr Kolman</i> Výbory zastupitelstva obce	43
--	----

<i>Roman Horák</i> Ekonomická bezpečnost v globálním kontextu: Přístupy a doporučení pro Evropskou unii	48
--	----

<i>Eliška Šimůnková, Miloš Zajíc, Dominika Hronová, Irena Tušer</i> Budování civilní odolnosti vzděláváním obyvatelstva: vliv bezpečnostních strategií na sebeochranu a krizovou připravenost občanů	61
---	----

<i>Petr Rožňák</i> Výzvy vnější politiky Evropské unie	73
---	----

Anotace knihy

Zdeněk Koudelka: Ústava a právo Evropské unie. Co je víc?	84
---	----

CONTENT

LAW AND SECURITY, ISSUE 2, YEAR 2025

Editorial

<i>Zdeněk Koudelka</i> Bitcoin farce	5
---	---

Articles

<i>Viliam Poništ</i> Constitutional enshrinement of the right to cash in Mexico – reality or a wishful thinking?	6
---	---

<i>Milan Hodás, Juraj Štorcel</i> On the current status of a transfer pricing	17
--	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Senators and climate lawsuit	29
--	----

<i>Petr Kolman</i> Municipal council committees	43
--	----

<i>Roman Horák</i> Economic security in a global context: approaches and recommendations for the EU	48
--	----

<i>Eliška Šimůnková, Miloš Zajíč, Dominika Hronová, Irena Tušer</i> Building civilian resilience through public education: The Impact of Security Strategies on Citizen Self-Protection and Crisis Preparedness	61
--	----

<i>Petr Rožňák</i> Challenges to the European Union's foreign policy	73
---	----

Book annotation

Zdeněk Koudelka: The Constitution and Law of the European Union. What is more?	84
--	----

EDITORIAL

BITCOINOVÁ FRAŠKA

Ministerstvo spravedlnosti najalo advokáty na právní poradenství v bitcoinové aféře. Světe div se, stát nezná své právo. A kdo jej už má znát? Advokacie vznikla především proto, aby radila lidem proti státu a jeho orgánům. Vedle toho působili komerční právníci, kteří radili v soukromých sporech lidí. Vždy však platilo, že stát zná vlastní právo a má úředníky pro jeho realizaci. Ovšem v roce 2025 si Ministerstvo spravedlnosti, které je skrze ministryni Evu Decroix propojeno s Legislativní radou vlády, pro to, aby vědělo, do má podle zákona dělat najalo pro řešení daru v bitcoinech od Tomáš Jíříkovského dvě pražské advokátní kanceláře. Jedna mu radila za 2 420 Kč s celkovou cenou asi 600 000 Kč (Chreněk, Toman, Kotrba advokátní kancelář spol.), a druhá za 6 776 Kč za hodinu s celkovou cenou přes 460 000 Kč (Clifford Chance Prague Association s.r.o., advokátní kancelář). A k tomu ještě najalo advokáta Davida Uhlíře (Hartmann Jelínek Malý Moreno a partneři s.r.o., advokátní kancelář Praha) jako koordinátora, kterému za 60 hodin práce zaplatilo 193 600 Kč, tedy 3 226 Kč za hodinu, a audit od Grant Thornton Czech Republic s.r.o. Praha za 3 569 500 Kč.

Bylo by to komické, kdyby to nebylo k pláči. Dožijeme se snad i toho, že si Ministerstvo financí najme daňového poradce, aby mu pomohl orientovat se v daňových předpisech, které samo vytvořilo. Horší vysvědčení si nemohla vláda dát. Vláda právo tvoří formou návrhů zákonů a skrze vládní většinu v parlamentu protlačuje, ale nevyzná se v tom, co vytvořila, tak si musí najmout advokáta.

Právně nesmyslné je i tvrzení, že snad Ministerstvo spravedlnosti, což je z právního hlediska stát, o bitcoiny či peníze z nich přijde. Stát dlouhodobě přijímá peníze z trestné činnosti. Je to důsledek trestu propadnutí majetku, věci či náhradní hodnoty a peněžitého trestu, kdy takový majetek nabývá stát. I když může propadlý majetek pocházet z trestné činnosti, tak jej stát neničí, výjimkou jsou např. drogy. Peníze stát užije ve státním rozpočtu a věci obvykle prodejem zpeněží, pokud si je také nenechá pro svou potřebu. Stát zabavuje věci v trestním i daňovém řízení. Stát prodal i vilu Radovana Krejčíře v Černošicích a výnos šel do státního rozpočtu. Tedy stát se peněz ze zločinu neštítí. Tím, že jsou špinavé peníze zestátněny, jsou očištěny a dále užity.

Pokud policie či státní zastupitelství bude schopno prokázat, že bitcoiny ministerstva pochází z trestné činnosti a zajistí je a následně by došlo k jejich propadnutí, tak by byly zabaveny státu, který by je ovšem znovu ihned nabyl díky tomu, že propadnutý majetek nabývá stát, konkrétně rozpočtová kapitola Ministerstva spravedlnosti. Pak taková operace nemá rozumný smysl. Na to netřeba tisíce ze státního eráru na advokáty.

*Zdeněk Koudelka
Předseda Redakční rady*

ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE PRÁVA NA HOTOVOŠŤ V MEXIKU – REALITA ALEBO IBA PRIANIE?

Viliam Poništ

1. ÚVOD

Príspevok sa zaoberá pomerne zložitým vzťahom medzi ústavným zakotvením úlohy centrálnej banky pri emisii meny a vznikajúcou diskusiou o práve používať hotovosť v Mexiku – Spojených štátoch mexických, ide o federatívnu republiku s 32 federálnymi štátmi. Vo všeobecnosti sú to dnes zvyčajne nezávislé centrálné banky, ktoré sú poverené emisiou zákonného platidla¹ v hotovostnej alebo digitálnej forme. Často je úloha centrálnych bánk zakotvená aj priamo v ústave.

V podmienkach Slovenskej republiky je postavenie Národnej banky Slovenska² zakotvené v čl. 56 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. V tomto ustanovení je Národná banka Slovenska zakotvená ako nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky, ktorá môže v rámci svojej pôsobnosti vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak je na to splnomocnená zákonom. *„Ústavným zakotvením postavenia Národnej banky Slovenska sa zvýraznil jej funkčný a regulačný význam v sústave bankovníctva Slovenskej republiky, a to vo viacerých smeroch.“*³ Riadiacim orgánom je Banková rada Národnej banky Slovenska. Podrobnosti sú ponechané na osobitný zákon. Pôvodne bola Národná banka Slovenska na ústavnej úrovni označená iba ako emisná banka. *„Tento prvok postavenia nebol plne zlučiteľný s požiadavkami na centrálnu bankovníctvo v krajinách Európskej únie vyjadrenými jej zakladateľskými zmluvami (primárne právo) a súčasne nekorešpondoval so snahami Slovenska o vstup do eurozóny a začlenením NBS do Eurosystemu.“*⁴

Česká národná banka je takisto zakotvená aj v čl. 98 Ústavy Českej republiky č. 1/1993 Sb. v znení neskorších predpisov. V danom ustanovení je Česká národná banka označená za ústrednú banku štátu, ktorej hlavným cieľom činnosti je starostlivosť o cenovú stabilitu, pričom do jej činnosti je možné zasahovať iba na základe zákona. Úprava ďalších podrobností je podobne ako v prípade Slovenskej republiky ponechaná na zákon.

Hoci to teda nie je prípad Slovenskej alebo Českej republiky, ale sú iné krajiny, ktoré majú ústavne zakotvené postavenie centrálnej banky ako banky emisnej, riadiacej peňažný obeh, hoci v ďalšom už môže byť odkázané na osobitnú legislatívu, ako môžeme vidieť na príklade Mexika. Treba dodať,

¹ Aj z tohoto pravidla existujú výnimky, ako napríklad v prípade El Salvadoru, ktorý prijal ako zákonné platidlo Bitcoin, ktorý nemá centrálnu autoritu, ktorá by bola poverená jeho emisiou. Pokiaľ ostane v rovine tradičných zákonných platidiel – hotovosti, tak uvedené platí.

² Na účely tohto príspevku nebudeme brať do úvahy čl. 39a Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého by potom určité ďalšie povinnosti pre štátne orgány na Slovensku, vrátane Národnej banky Slovenska vyplývali.

³ ČIČ, M. a kolektív. 2012. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 382.

⁴ ČUNDERLÍK, L. Niektoré ústavnoprávne aspekty postavenia a pôsobnosti centrálnej banky. In: Bratislavské právnické fórum 2018. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22. –23.2018. Ústavnoprávne východiská finančného práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, s. 18.

že hoci môže byť uvedená činnosť centrálnej banky zakotvená aj v ústave neznamená to obmedzovanie iných platobných technológií. S ich napredovaním však práve postavenie (a dostupnosť) hotovosti postupne stráca svoju pozíciu, a to najmä v rýchlo sa rozvíjajúcich ekonomikách založených na inováciách a digitalizácii. Tento vývoj vyvoláva zásadné otázky o tom, či existuje právo na používanie hotovosti a do akej miery môžu štáty regulovať alebo obmedzovať jej používanie. Hoci výslovné ústavné záruky na „právo na hotovosť“ môžu byť zriedkavé (príklad Slovenskej republiky), argumenty na jej ochranu často vychádzajú zo širších ústavných princípov, ako sú napríklad: vlastnícke právo, právo na súkromie, hospodárska sloboda a podobne.

2. ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE EMISNEJ ČINNOSTI MEXICKEJ CENTRÁLNEJ BANKY

Ústava Spojených štátov mexických z roku 1917 v znení neskorších predpisov (ďalej „Mexická Ústava“) v článku 28 ods. 6 a 7 zakotvuje postavenie Centrálnej banky Mexika (ďalej „Banco de México“). Rovnako ako v prípade Slovenskej alebo Českej republiky zakotvuje ústava jej nezávislosť, čo môžeme v prípade centrálnej banky vnímať ako nevyhnutnosť. *„Priznanie nezávislosti ústavou vyplýva z podstaty materiálneho právneho štátu, z povahy ústavy ako základného prameňa práva.“*⁵ Banco de México by mala byť pri výkone svojich funkcií autonómna a jej hlavným cieľom je dosahovanie stability kúpnej sily národnej meny a posilňovanie riadiacej úlohy štátu vo vzťahu k národnému rozvoju. Zároveň platí, že žiaden štátny orgán nemôže nariadiť centrálnej banke, aby poskytovala financovanie (zákaz menového financovania). V zmysle čl. 28 ods. 1 Mexickej Ústavy platí, že sú zakázané všetky monopoly, monopolné praktiky, štátne monopoly a daňové výnimky. Ústava v tejto súvislosti konštatuje, že tie funkcie, ktoré vykonáva výlučne štát prostredníctvom centrálnej banky v strategických oblastiach razenia mincí a tlači bankoviek, sa nepovažujú za monopolné, t.j. v danej oblasti nejde o štátny monopol.

Tento ústavný článok teda priamo priznáva výhradné právo na emisiu peňazí (mincí a bankoviek) pre Banco de México. Toto zakotvenie, ako sa ukazuje, je kľúčové pre pochopenie postavenia hotovosti ako zákonného platidla v krajine. Ústava týmto ustanovením zveruje do rúk centrálnej banky nástroj menovej politiky a zároveň zabezpečuje jednotnosť a kontrolu nad národnou menou.

Okrem uvedenej úlohy Banco de México reguluje výmenné kurzy, ako aj bankové a finančné služby v súlade so zákonom a so zásahom všetkých príslušných orgánov.

Ústava jej dáva všetky potrebné právomoci na vykonávanie uvedenej regulácie a jej presadzovanie. Z ústavného hľadiska zároveň nie sú jednotlivé štáty (Spojené štáty mexické) v žiadnom prípade oprávnené raziť mince, či vydávať peniaze (čl. 117 ods. 1 Mexickej Ústavy) – toto je riešené na federálnej úrovni.

⁵ DRGONEC, J. 2019. Čl. 56. In: DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 1051.

Teda na prvý pohľad sa nedá identifikovať, že by práve Mexická Ústava obsahovala ustanovenie, ktoré by malo chrániť platby v hotovosti na ústavnej úrovni. V zásade nie je táto právna úprava oveľa širšie formulovaná, aspoň čo do ochrany hotovosti v spojení s centrálnou bankou, ako boli spomenuté úpravy na Slovensku a v Českej republike. Nejaví sa preto, že by dané ustanovenia reálne mali zakotviť právo na platby v hotovosti.

3. ZÁKONNÉ ZAKOTVENIE PRÁVA NA HOTOVOŠŤ

Na Mexickú Ústavu nadväzuje nespočetne veľa osobitných predpisov a menová otázka nie je výnimkou. Keďže sme zatiaľ právo na hotovosť v ústave nenašli, pozrieme sa na Zákon o mene Spojených štátov mexických publikovaný v Úradnom vestníku federácie (Diario Oficial de la Federación) 27. júla 1931 v znení neskorších predpisov (ďalej iba „Zákon o mene“). Zákon postupne ustanovuje menovú jednotku, ktorou sa stáva „peso“, a to, ktoré mince a bankovky sú jedinými platnými peniazmi v obehu (teda zákonným platidlom). Zatiaľ, čo bankovky Banco de México majú neobmedzené použitie, tak pri minciach je možné ich použiť maximálne po 100 kusoch každej nominálnej hodnoty pri jednej platbe (čl. 4 a čl. 5), a to okrem pamätných mincí (tie nemajú takýto limit). Pri platbe v hotovosti sa ceny zaokrúhľujú na najbližší násobok piatich centavos, čo neplatí pre platby vykonané bezhotovostne, ktoré sa uskutočňujú v presnej výške.

Je to však čl. 6 daného zákona, ktorý môžeme z pohľadu povinnosti prijímať hotovosť označiť za dôležitý. Tento článok totiž ukladá povinnosť štátnym orgánom (úradom federácie, jednotlivých štátov, ale aj samospráve) prijímať mince bez akéhokoľvek obmedzenia pri platbe všetkých druhov daní, služieb alebo poplatkov. Toto znamená, že hoci pre súkromné transakcie platí obmedzenie na počet prijímaných mincí, pre platby voči verejným inštitúciám takéto obmedzenie neexistuje. Z tohto hľadiska je správne nastavený systém, podľa ktorého nemôžu štátne orgány odmietat hotovosť, ktorá je stanovená zákonom – štátom vytvorené peniaze. Teda je daná elementárna povinnosť prijímať vlastné peniaze. Je dôležité si všimnúť, že zákon rozlišuje medzi povinnosťou prijímať mince verejnými úradmi (bez obmedzenia) a ich platobnou schopnosťou v súkromných transakciách (s obmedzením počtu). Bankovky majú v oboch prípadoch neobmedzenú platobnú schopnosť. Len pre porovnanie, aj na Slovensku platí povinnosť prijímať hotovosť.

Podľa ust. § 17a ods. 2 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov, ktoré uvádza, že právnické osoby a fyzické osoby v Slovenskej republike sú pri peňažných platbách povinné prijímať zákonné platidlá, môžu odmietnuť prijatie zákonných platidiel a prijaté zákonné platidlá dávajú späť do peňažného obehu podľa osobitných predpisov platných v eurozóne pre eurobankovky a euromince a v rozsahu vymedzenom týmito osobitnými predpismi aj za podmienok ustanovených týmto zákonom alebo inými osobitnými predpismi. Ako je z tohto ustanovenie zrejmé, tak pokiaľ má byť vykonaná peňažná platba, tak právnické a fyzické osoby

nemôžu odmietnuť zákonné platidlá – hotovosť, bez zákonného dôvodu. Jedným zo zákonných dôvodov je aj obmedzenie v počte euromincí (50 ks).⁶

Článok 7 sa zaoberá peňažnými záväzkami v mexickej mene. Tie musia byť vždy vyjadrené v pesos a prípadne v centavos. Tieto záväzky sa uhrádzajú odovzdaním bankoviek Banco de México alebo mincí v ich nominálnej hodnote, t.j. nedá sa odmietnuť splnenie dlhu odovzdaním peňazí podľa zákona, pesos sú zákonným platidlom v ich nominálnej hodnote. Slúžia na vyrovnanie dlhov. Toto zákonné ustanovenie potvrdzuje postavenie hotovosti (mincí a bankoviek vydaných centrálnou bankou) ako základného a všeobecne akceptovaného prostriedku úhrady peňažných záväzkov na území Mexika. Používanie cudzej meny nie je v Mexiku v zásade vynútitel'né (čl. 8). Peňažné záväzky v cudzej mene, uzavreté na území republiky alebo mimo neho, ktoré sa majú splniť v území republiky, sa uhrádzajú odovzdaním ekvivalentu v národnej mene podľa výmenného kurzu platného v mieste a dátume platby. Tento výmenný kurz určuje Banco de México. Teda aj pri dohode o cudzej mene môže dlžník požadovať, aby mohol dlh vyrovnať v domácej mene. Existujú však výnimky pre platby v cudzej mene pochádzajúce zo zahraničia, ktoré sa uskutočňujú prostredníctvom Banco de México alebo úverových inštitúcií. Komplexná úprava o platbách v cudzej mene svedčí o snahe mexického zákonodarcu na jednej strane chrániť národnú menu ako hlavný platobný prostriedok v krajine, a na druhej strane umožniť riešenie záväzkov v cudzej mene a uľahčiť medzinárodné finančné toky za jasne stanovených podmienok a pod dohľadom centrálnej banky a príslušných orgánov. Rôzne novely tohto článku v priebehu času naznačujú, že táto oblasť bola predmetom úprav a prispôsobenia sa meniacim sa ekonomickým podmienkam a potrebám krajiny.

Silné postavenie domácej meny podčiarkuje aj fakt, že právo platiť v domácej mene, resp. povinnosť prijímať domácu menu ako platbu je nezrušiteľné a akékoľvek dohody, ktoré by uvádzali opak sú neplatné. Toto posilňuje postavenie národnej meny ako jediného zákonného platidla na území Mexika a obmedzuje možnosti dohodnúť sa na iných formách úhrady záväzkov, ktoré by odporovali zákonu – napríklad nie je možné vynútiť si jednostranne bezhotovostnú platbu. Toto ustanovenie o nezrušiteľnosti prispieva k právnej istote a predvídateľnosti v oblasti menových záväzkov v Mexiku. Subjekty, ktoré vstupujú do právnych vzťahov s menovým aspektom, si musia byť vedomé, že základné pravidlá stanovené v článkoch 7 a 8 majú kogentnú (donucujúcu) povahu a nemožno ich zmluvne vylúčiť alebo zmeniť.

Z pohľadu postavenia Banco de México je podstatné pozrieť sa aj na články 11 a 12 uvedeného zákona, ktoré upravujú jej emisnú činnosť, čo priamo nadväzuje na ústavnú rovinu. V prípade čl. 11 nejde o podrobnú úpravu emisie bankoviek, ale skôr stanovuje právny rámec, v ktorom sa táto emisia uskutočňuje. Zabezpečuje, že emisia peňazí – táto kľúčová funkcia je vykonávaná v súlade s jasne

⁶ Bližšie: PONIŠT, V. 2023. Postavenie hotovosti podľa § 17a zákona o Národnej banke Slovenska a paradoxy právnej úpravy. In: HESEKOVÁ, S., PONIŠT, V. (eds.) *30 rokov Zákona o Národnej banke Slovenska*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023, s. 75–88.

definovaným právnym rámcom, ktorý zohľadňuje nielen špecifické ustanovenia Zákona o mene, ale aj širšie právne a regulačné prostredie, v ktorom centrálna banka pôsobí. Emisia a samotné definovanie požiadaviek na bankovky je zverené inému zákonu. Zákon o mene sa v čl. 12 sa venuje právomoci nariadiť razenie mincí. Výslovne stanovuje, že výhradne Banco de México má právo nariadiť razenie mincí. Toto právo je však obmedzené potrebami menového systému republiky a musí sa vykonávať striktne v rámci týchto potrieb.

Dané ustanovenia zabezpečujú centralizovanú kontrolu nad tvorbou národnej meny a jej prispôbovanie sa potrebám ekonomiky. Z uvedeného vyplýva, že Mexická Ústava a nadväzujúce zákony, konkrétne Zákon o mene jasne zakotvujú výhradnú emisnú právomoc Banco de México a uznávajú hotovosť (bankovky a mince) ako zákonné platidlo. Takto ústavné a zákonné rámce vytvárajú základ pre argumentáciu o práve na používanie hotovosti a o neústavnosti obmedzení, ktoré by toto právo neprimerane zasahovali.

4. ÚSTAVNÉ ZAKOTVENIE PRÁVA NA HOTOVOŠŤ

Ako už bolo vyššie naznačené, samotná Mexická Ústava explicitne nezakotvuje „právo na hotovosť“ ako samostatné právo. Keďže zákonná úprava právo na platby v hotovosti pozná, môže sa teda toto právo sčasti oprieť aj o iné práva a právne princípy, ktoré už zo samotnej ústavy vyplývajú. Správnu interpretáciou je možné dôjsť aj k záveru o ústavnom charaktere daného práva, a to najmä v spojení s vyššie uvedenými právami, ktoré sú upravené v ústavách bežne (vlastnícke právo, právo na súkromie). Obmedzenie možnosti platiť v hotovosti môže mať negatívny dopad na určité skupiny obyvateľstva, najmä na tie, ktoré nemajú prístup k alternatívnym platobným metódam, ako sú bankové účty, a na ne viazané debetné alebo kreditné karty. Takéto obmedzenia by mohli viesť k neprimeranej diskriminácii a k obmedzeniu prístupu k službám a tovarom, čo by mohlo byť aj v rozpore s ústavným princípom rovnosti (čl. 1 Mexickej Ústavy) a so zákazom diskriminácie.

Vďaka hmatateľnej podobe a prehľadnému dizajnu bankoviek a mincí je hotovosť ľahko použiteľná a dostupná pre všetkých.⁷ Argument o „práve na hotovosť“ možno implicitne odvodiť aj z princípu slobody podnikania a o voľbe povolania (čl. 5 Mexickej Ústavy). Ak by štát neprimerane obmedzoval možnosti prijímania platieb v hotovosti za poskytnuté služby alebo tovary, mohlo by to predstavovať neopodstatnený zásah do slobody ekonomickej činnosti.

V prípade Mexika však ide o špecifikum, keďže zakotvenie takéhoto práva môžeme hľadať aj v kontexte právomocí centrálnej banky a postavenia zákonného platidla. Ako už bolo spomenuté, článok 28 Mexickej Ústavy priznáva Banco de México výhradné právo na razenie mincí a tlač bankoviek, ktoré sú zákonným platidlom na území štátu. Táto exkluzivita naznačuje, že štát uznáva

⁷ SPAANDERMAN, J. 2020. The role and future of cash. *Occasional Studies*. Volume 18 – 2. Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V., 2020, s. 41.

a garantuje existenciu hotovosti ako primárneho prostriedku výmeny. Ak by štát alebo jeho nižšie územné celky (jednotlivé republiky Spojených štátov mexických) mohli svojimi zákonmi fakticky znemožniť používanie tohto zákonného platidla, mohlo by to byť v rozpore s ústavne zverenou právomocou centrálnej banky a s princípom jednotnej menovej sústavy, ktorá v Mexiku existuje.

Hoci samotná ústava naozaj explicitne neobsahuje „právo na hotovosť“, Najvyšší národný súd Mexika (Suprema Corte de Justicia de la Nación) bol konfrontovaný s otázkou, či štát môže prostredníctvom zákona obmedziť používanie zákonného platidla v určitej oblasti ekonomickej činnosti, pričom dospel k neústavnosti právnej úpravy, ktorá neumožňovala platbu v hotovosti za konkrétnu službu, a to aj s poukazom na čl. 28 Mexickej Ústavy.

5. PRÍSTUP NAJvyššieho SÚDU

V prvom rade treba uviesť, že aj v Mexiku dochádzalo/dochádza k snahe finančného sektora zaviesť digitálne inovácie v oblasti platieb a preniknúť do nových trhových segmentov, najmä k osobám s nízkymi príjmami, ktoré majú malý alebo žiadny prístup k finančným službám, ako aj rastúcim záujmom vlády podporovať digitálne platobné metódy.⁸ S tým súvisí aj prípad, ktorý sa dostal až pred Najvyšší národný súd Mexika, ktorý posudzoval súlad zákona prijatého na štátnej úrovni s federálnou úpravou, a to vo vzťahu k zakotveniu povinnej bezhotovostnej platby, t.j. vylúčenia platby v hotovosti.

V pléne Najvyššieho národného súdu Mexika bola v roku 2018 prerokovávaná žaloba protiústavnosti pod číslo 13/2017⁹. Túto žalobu podala skupina poslancov zákonodarného zboru štátu Colima. Žaloba sa týkala viacerých článkov zákona o udržiavateľnej mobilite a jedným z kľúčových bodov žaloby bolo napadnutie ustanovenia, ktoré zakazovalo poskytovateľom súkromných prepravných služieb prenajímaných prostredníctvom technologických aplikácií prijímať platby v hotovosti.

Žalobcovia argumentovali, že toto ustanovenie je protiústavné, pretože porušuje článok 28 Mexickej Ústavy, ktorý zveruje výhradné právo na emisiu peňazí Banco de México. Poukazovali na to, že ak kovové mince a bankovky vydané centrálnou bankou sú zákonným platidlom, akékoľvek ustanovenie, ktoré zakazuje ich použitie na úhradu záväzku, je protiústavné. Žalobcovia ďalej tvrdili, že zákaz platieb v hotovosti vytvára neodôvodnené predsudky a diskriminačné zaobchádzanie, pretože vylučuje osoby, ktoré nemajú prístup k bezhotovostným platobným metódam. Zároveň zdôrazňovali, že tento zákaz má negatívny dopad na prevádzkovateľov vozidiel a vodičov, ktorí by tak stratili značnú časť potenciálnych zákazníkov. Argumentovali, že možnosť objednať si prepravu cez mobilnú aplikáciu prináša výhody v oblasti bezpečnosti a mobility, a preto by sa mala umožniť čo najširšiemu okruhu osôb, vrátane tých, ktorí preferujú alebo sú odkázaní na platby v hotovosti.

⁸ DEL ANGEL, G. A. 2016. Cashless Payments and the Persistence of Cash: Open Questions About Mexico. *Economics Working Paper* 16108, HOOVER INSTITUTION, 2016. s. 1;

⁹ Rozhodnutie dostupné: https://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5549588

Najvyšší národní soud Mexika v rámci analýzy tohto žalobného dôvodu vychádzal z federálnej právomoci v oblasti emisie peňazí a bankoviek zakotvanej v článku 73, odsek XVII Mexickej Ústavy, ako aj zo zákazu pre štáty emitovať vlastné peniaze v článku 117, odsek III Mexickej Ústavy. Kľúčovým bol aj článok 7 Zákona o mene, ktorý definuje spôsob úhrady peňažných záväzkov. Na základe týchto ústavných a zákonných ustanovení Najvyšší súd dospel k záveru, že zákaz platieb v hotovosti je naozaj protiústavný a vyhlásil jeho neplatnosť, no nie preto, že by právo na hotovosť bolo zakotvené priamo v najvyššom zákone štátu.

Mal za to (bod 85 a nasl. rozhodnutia), že je celkom jasné, že štátna regulácia nemôže obmedziť používanie mincí alebo bankoviek zákonného platidla na úhradu platobných záväzkov vzniknutých pri poskytovaní prepravných služieb, keďže stanovenie platobných podmienok pre záväzky patrí do federálnej jurisdikcie. Domnieval sa tiež, že stanovené obmedzenie porušuje voľnú hospodársku súťaž a voľný prístup na trh tým, že vytvára prekážky vstupu pre spoločnosti tým, že vyžaduje špecifickú formu platby. Týmto vyjadrením v zásade podporil hotovosť podľa ústavy, keďže je tu daná povinnosť ju prijímať a nevyžaduje sa povinnosť prijímať iné platobné prostriedky (takáto úprava je zakotvená na federálnej úrovni.) Aj keď sú tieto prekážky vytvorené s cieľom zabrániť konkurentom vstúpiť na trh, sú to v konečnom dôsledku poškodení spotrebiteľia, keďže ich chráni čl. 28 Mexickej Ústavy, to znamená, že voľná hospodárska súťaž a hospodárska súťaž sú založené na ich prospechu. Zároveň však zdôraznil, že je to na zmluvnej slobode medzi poskytovateľom služby a zákazníkom, či sa vedia dohodnúť aj na inej platbe ako v hotovosti – to rozhodnutie je na nich a neznamená, že zákonodarca jednotlivého štátu môže zákonom obmedziť fungovanie služby tak, aby bolo možné uhrádzať len záväzky vyplývajúce zo zmluvy o poskytovaní služieb prostredníctvom konkrétneho finančného produktu, akým je napríklad kreditná karta.

Teda najvyšší súd potvrdil autonómiu vôle, ktoré platí vo všeobecnosti v súkromnom práve, a tá vo vzťahu k právu platiť v hotovosti nemôže byť obmedzená „regionálnym“ zákonodarcom. Z rozhodnutia Najvyššieho národného súdu Mexika však nie je zrejmé, či odmietol mandátnu exkluzivitu elektronických platobných metód a implicitne tak potvrdil dôležitosť možnosti platiť v hotovosti, t.j. či videl pri čl. 28 Mexickej Ústavy rovnaký výklad ako poskytl žalobcovia. V danom prípade však nepotvrdil (ani nevyvrátil) existenciu „práva na hotovosť“ v Mexickej Ústave. Jeho rozhodnutie sa primárne opieralo o ochranu federálnej právomoci v menových veciach a o zabránenie neprimeranej diskriminácii a obmedzovaniu ekonomickej činnosti vyplývajúcej zo zákazu používania zákonného platidla, hoci pritom poukázal na čl. 28 Mexickej Ústave. Napriek tomu môžeme toto rozhodnutie vnímať ako významný krok v ochrane možnosti používania hotovosti ako legitímneho prostriedku úhrady v Mexiku.

Rozhodnutie však implicitne uznáva ústavnú ochranu používania hotovosti ako zákonného platidla, vyplývajúcu z ústavne zaručenej právomoci Banco de México nad menovou emisiou, a federálna právomoc obmedzuje právomoci jednotlivých štátov prijímať plošné zákazy hotovostných platieb

v súkromnej sfére. Rozhodnutie potvrdzuje dôležitosť hotovosti ako platobného prostriedku v Mexiku a naznačuje, že akékoľvek pokusy o jej úplné vylúčenie z určitých typov transakcií by mohli naraziť na ústavné prekážky, napriek tomu, že výslovne právo na hotovosť ústavne chránené v Mexiku nie je.

6. K MOŽNOSTI PRIJAŤ OBMEDZENIA HOTOVOSTI NA FEDERÁLNEJ ÚROVNI

Z uvedeného rozhodnutia vyplýva, že jednotlivé štáty nemôžu prijímať legislatívu, ktorá by obmedzovala hotovosť, otázka znie, či je možné prijať taký zákon na federálnej úrovni. Na danú otázku je pomerne jednoduchá odpoveď, nakoľko taký zákon na federálnej úrovni prijatý bol. Obmedzenie používania hotovosti pri veľkých transakciách v Mexiku je stanovené vo federálnom zákone o prevencii a identifikácii operácií s nezákonnými príjmami (Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita). Tento zákon je všeobecne známy ako „zákon proti praniu špinavých peňazí“ a jeho cieľom je predchádzať a odhaľovať finančné transakcie súvisiace s práním špinavých peňazí a inými nezákonnými činnosťami. Ide o obmedzenie platby kúpnej ceny za nehnuteľnosti a rôzne druhy hnuťelných vecí (napr. ojazdené autá) v hotovosti (čl. 32 daného zákona). Len na margo môžeme doplniť, že uvedený limit pre platby v hotovosti bol nastavený pomerne vysoko a viedli sa aj debaty o jeho efektívnosti.

Po jeho zavedení dokázal ovplyvniť trh s nehnuteľnosťami v štáte Sinaloa, ktorý je známy svojou príslušnosťou k veľkému kartelu, kde realitní makléri, klenotníci a predajcovia automobilov hlásili po zavedení zákona v roku 2014 výrazný pokles predaja (pre objektivitu však musíme dodať, že v tom roku došlo aj k výraznému poklesu hodnoty pesa, t.j. nemusí to byť práve z dôvodu zavedenia limitov na hotovosť).¹⁰ Teda na federálnej úrovni bola prijatá právna úprava obmedzujúca platby v hotovosti. Aj v Slovenskej republike ustanovenie o práve na hotovosť zakotvené v ústave ďalej odkazuje na osobitný zákon, ktorý by mal upraviť podmienky výkonu tohto práva.

Každopádne hoci odporcov mala daná legislatíva iba málo, vyskytli sa určité pochybnosti o tom, či je tento limit legitímny a v súlade s predtým prijatými mexickými právnymi predpismi, ktoré zaručujú, že používanie bankoviek peso nebude obmedzené.¹¹ Konkrétne ide o úpravu postavenia bankoviek podľa Zákona o mene, ktorý vychádza v otázke hotovosti z čl. 28 Mexickej Ústavy. V tejto súvislosti môžeme poukázať na príklad Nemecka, ktoré takisto malo právnu úpravu, ktorá priznávala bankovkám neobmedzené postavenie, čo sa týka povinnosti ich prijímať. V § 14 ods. 1 druhá veta Gesetz über die Deutsche Bundesbank (zákon o Spolkovej banke Nemecka – ďalej tie „BBankG“) v znení neskorších predpisov bolo stanovené, že eurobankovky sú jediným platobným prostriedkom s neobmedzeným postavením zákonného platidla. Takáto úprava, ako uvádza Müller,

¹⁰ SANDS, P. – CAMPBELL, H. – KEATINGE, T. – WEISMAN, B. 2017. Limiting the Use of Cash for Big Purchases Assessing the Case for Uniform Cash Thresholds. *RUSI Occasional Paper*, September 2017, s. 20;

¹¹ Bližšie: Tamtiež s. 20;

vychádza aj z práva EÚ, z čl. 10 a 11 nariadenia Rady (ES) č. 974/98 z 3. mája 1998 o zavedení eura je možné odvodiť povinnosť prijímať mince do 50 mincí na jednu platbu a naopak prijímať neobmedzené množstvo eurobankoviek.¹² Teda obdobne ako v prípade mexickej úpravy, s rozdielom v počte akceptovateľných mincí. Nemecká práva úprava sa dostala na posúdenie Súdneho dvoru Európskej únie, ktorý v rozsudku v spojených veciach C-422/19 a C-423/19 Johannes Dietrich a Norbert Häring proti Hessischer Rundfunk okrem iného konštatoval, že vnútroštátnemu súdu, ktorý má ako jediný právomoc vykladať vnútroštátne právo, prináleží overiť, či § 14 ods. 1 druhá veta BBankG sa má vzhľadom na svoj cieľ a obsah vykladať ako opatrenie prijaté v rámci vlastných právomocí členských štátov. Následne vnútroštátny súd (Spolkový správny súd v Lipsku v rozsudku zo dňa 27.04.2022 vo veci sp. zn. 6 C 3/21) rozhodol, že dané ustanovenie sa neuplatňuje, pretože prijatie takejto právnej úpravy bráni výlučná právomoc EÚ (obdobne ako je tomu v Mexiku pri rozdelení právomocí medzi federálneho zákonodarcu a zákonodarcov jednotlivých štátov). Žiadne ustanovenie práva EÚ nestanovuje, že zákonné platidlo musí byť „neobmedzené“. Uvedený prípad poukázal na povinné akceptovanie eurobankoviek, ktoré nie je absolútne, ale iba principiálne.

Z ustanovení Zákona o mene ako aj Mexickej Ústavy sa nedá dospieť k záveru, že by išlo o prípad podobný tomu v Nemecku, t.j. že úprava v zákone bola v rozpore s predpisom vyššej právnej sily, resp. bola mimo federálnej právomoci. Práve naopak federálny zákonodarca môže prijímať právnu úpravu, ktorá sa týka postavenia meny. Potom neobmedzené použitie bankoviek naráža na povinnosť dodržiavať hotovostný limit v určitých prípadoch, ibaže aj v danom prípade by išlo iba o principiálnu povinnosť akceptovať bankovky. Teda neobmedzené použitie/akceptácia bankoviek by sa vzťahovala iba vo vzťahu k použitému počtu bankoviek, ktoré môže byť neobmedzené, na rozdiel od mincí. Každopádne, ak by bola takáto otázka vznesená bude to na posúdení Najvyššieho národného súdu Mexika, ktorý môže povahu mexických bankoviek posudzovať aj z pohľadu Mexickej Ústavy. Ak by potvrdil ich neobmedzené použitie vo všeobecnosti, tak by musel vyhodnotiť obmedzenie hotovostného limitu pre niektoré platby ako protiústavné.

7. ZÁVER

Možno konštatovať, že Mexická Ústava zakotvuje výhradnú emisnú činnosť centrálnej banky a uznáva tak hotovosť ako zákonné platidlo. Hoci priame „právo na hotovosť“ nie je v ústave explicitne uvedené, Najvyšší národný súd Mexika v preskúvanom prípade rozhodol o neústavnosti zákazu hotovostných platieb, čím implicitne potvrdil dôležitosť tejto možnosti a jej ochranu v rámci ústavného a zákonného rámca Mexika, no učinil tak cez ustanovenia, ktoré chránia delenie zákonodarnej moci v štáte.

¹² MÜLLER, K. 2016. Bar oder unbar – eine Entscheidung des Verbrauchers. In: *Deutsche Bundesbank: 3. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank 2016*. Frankfurt: Deutsche Bundesbank, 2016, s. 65.

Avšak, interpretácia článku 28 Mexickej Ústavy ako aj ustanovenia o rozdelení právomocí medzi federáciu a jednotlivé štáty naznačujú ústavné obmedzenie moci jednotlivých štátov úplne zakázať používanie hotovosti pri súkromných transakciách. Rozhodnutie súdu naznačuje, že jednotlivé štáty nemôžu svojvoľne zasahovať do používania zákonného platidla, ktoré sama ústava uznáva a reguluje prostredníctvom čl. 28 Mexickej Ústavy (a Zákona o mene), t.j. ak je to vôbec možné, tak jedine na federálnej úrovni môže prísť k takémuto obmedzeniu. Pričom aj táto otázka ostáva otvorená - úprava obmedzujúca hotovosť prijatá na federálnej úrovni spočívajúca v zakotvení horných limitov pre určité druhy platieb naráža na „neobmedzenosť“ použitia bankoviek.

Je dôležité poznamenať, že súd v konkrétnom prípade neformuloval rozsiahle a všeobecne platné „ústavné právo na hotovosť“, no naznačil ústavnú ochranu proti svojvoľnému zákazu hotovostných platieb (na úrovni štátov), zakorenenú čiastočne aj v ustanoveniach článku 28 Mexickej Ústavy týkajúcich sa národnej meny a potenciálne podporenú širšími zásadami rovnosti a prístupu k základným službám. Rozhodnutie naznačuje, že hotovosť zostáva ústavne uznávaným a chráneným platobným prostriedkom a jej úplný zákaz môže byť považovaný za protiústavný. Tak ostáva zakotvenie práva na hotovosť v Mexickej Ústave iba prianím (konštruktom) skupiny poslancov, ktorí predkladali žalobu o protiústavnosti. V skutočnosti je toto právo v Mexiku aj naďalej právom „neústavným“, resp. (zatiaľ) nebolo konštatované, že by vzhľadom na výklad jednotlivých ustanovení ústavy mohlo ísť o právo ústavné.

Literatúra

ČIČ, M. a kolektív. 2012. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0

ČUNDERLÍK, E. *Niektoré ústavnoprávne aspekty postavenia a pôsobnosti centrálnej banky*. In: Bratislavské právnické fórum 2018. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22. - 23. februára 2018. Ústavnoprávne východiská finančného práva. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta, s. 17–23, ISBN 978-80-7160-475-4

DEL ANGEL, G. A. 2016. Cashless Payments and the Persistence of Cash: *Open Questions About Mexico. Economics Working Paper* 16108, HOOVER INSTITUTION, 2016, 33 s.

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9

HESEKOVÁ, S., PONIŠT, V. (eds.) *30 rokov Zákona o Národnej banke Slovenska*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2023, 176 s., ISBN 978-80-8043-258-4

MÜLLER, K. 2016. Bar oder unbar – eine Entscheidung des Verbrauchers. In: *Deutsche Bundesbank: 3. Bargeldsymposium der Deutschen Bundesbank 2016*. Frankfurt: Deutsche Bundesbank, 63–73 s. ISBN 978-3-95729-296-4

SANDS, P. – CAMPBELL, H. – KEATINGE, T. – WEISMAN, B. 2017. Limiting the Use of Cash for Big Purchases Assessing the Case for Uniform Cash Thresholds. *RUSI Occasional Paper*, September 2017, 39 s., ISSN 2397-0286

SPAANDERMAN, J. 2020. The role and future of cash. *Occasional Studies*. Volume 18 – 2. Amsterdam: De Nederlandsche Bank N.V., 2020, 51 s.

Abstrakt:

Príspevok sa zaoberá otázkou, či Mexická ústava výslovne garantuje právo na hotovosť. Autor analyzuje postavenie Banco de México ako emisnej inštitúcie a jej ústavné právomoci v oblasti menovej politiky. Diskutuje tiež o federálnych a štátnych právnych predpisoch, ktoré regulujú hotovostné platby, a o ich ústavných limitoch. Zvláštna pozornosť je venovaná rozhodnutiu Najvyššieho národného súdu Mexika, ktorý preskúmaval ústavnosť zákazu hotovostných platieb. Článok tak poskytuje komplexný pohľad na právne aspekty používania hotovosti v Mexiku v kontexte širších ústavných princípov.

Kľúčová slova: hotovosť, ústava, Mexiko, zákonné platidlo.

Abstract:

Constitutional enshrinement of the right to cash in mexico - reality or a wishful thinking?

The article examines whether the Mexican Constitution explicitly guarantees the right to use cash. The author analyzes the role of Banco de México as the issuing authority and its constitutional powers in monetary policy. It also discusses federal and state regulations governing cash payments and their constitutional limits. Special attention is given to the decision of the Supreme Court of Mexico, which reviewed the constitutionality of cash payment restrictions. The article provides a comprehensive view of the legal aspects of cash usage in Mexico within the broader context of constitutional principles.

Cash, constitution, Mexico, legal tender.

JEL: K19, K38.

Mgr. **Viliam Poništ**, PhD. – Národná banka Slovenska, Bratislava, viliam.ponist@nbs.sk.

K AKTUÁLNEMU STAVU TRANSFEROVÉHO OCEŇOVANIA

Milan Hodás, Juraj Štorcel

1. ÚVOD

Autori sa už v minulosti zaoberali ústavnoprávnymi aspektami transferového oceňovania.¹ Zamýšľali sa nad ukotvením transferového oceňovania v podmienkach Slovenskej republiky, pričom poukázali na absenciu právneho zakotvenia Smernice OECD o transferovom oceňovaní pre nadnárodné spoločnosti a správu daní (ďalej aj len „Smernica o transferovom oceňovaní“) v právnom poriadku Slovenskej republiky, na súvisiacu ustálenú súdnu prax² a poukázali aj na možné plauzibilné riešenia, pričom o. i. konštatovali, že ideálnym riešením v prípade, ak je záujmom zákonodarcu, aby sa princípy a zásady Smernice o transferovom oceňovaní, ako aj samotná Smernica o transferovom oceňovaní priamo aplikovali a boli právne záväzné, aby Smernica o transferovom oceňovaní dostala formu vnútroštátnej právnej normy – teda zákona. Uviedli, že možnosťou je vytvoriť *lex specialis* komplexne upravujúci problematiku transferového oceňovania, pričom základom pre jeho vytvorenie môže byť Smernica o transferovom oceňovaní. Rovnako uviedli, že problematiku transferového oceňovania bolo možné doplniť do zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o dani z príjmov“). Príslušná právna úprava by však musela mať i požadovanú kvalitu z hľadiska normatívnosti a zrozumiteľnosti. Konštatovali sme, že je potrebné, aby zákon „transponoval“ Smernicu o transferovom oceňovaní vo forme, ktorá bude jasná a nebude spôsobovať výkladové problémy – v prípade nejasností sa totiž takáto norma musí aplikovať v prospech adresáta tejto právnej úpravy, nakoľko pôjde o verejnoprávnu normu.³ Na uvedených požiadavkách na riešenie zotrvávame i s odstupom času.

Považujeme za potrebné a vhodné vyhodnotiť, ako (a či vôbec) sa právna úprava v oblasti transferového oceňovania zmenila, či došlo k posunu judikatúry a na aké skutočnosti je potrebné pri transferovom oceňovaní prihliadať. Zámerom predkladaného článku tak bude vyhodnotiť aktuálnu právnu úpravu transferového oceňovania (vo vzťahu k Zákonu o dani z príjmov a Smernici o transferovom oceňovaní) a identifikovať niektoré aplikačné problémy spojené s problematikou transferového oceňovania.

2. V SKRATKE K TRANSFEROVÉMU OCEŇOVANIU

Na ozrejmienie pojmov a na priblíženie problematiky je potrebné sa v krátkosti vrátiť k definovaniu transferového oceňovania. Transferovým oceňovaním sa rozumie súhrn činností, vykonávaných

¹ HODÁS, M. - ŠTORCEL, J. Ústavnoprávne aspekty transferového oceňovania. *Právo a bezpečnosť* č. 2/2023, s. 22-39.

² Napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn.: 8Sžf/15/2015 zo dňa 23.02.2017, ako aj rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn.: 3Sžfk/14/2019 zo dňa 08.07.2020.

³ HODÁS, M. - ŠTORCEL, J. Ústavnoprávne aspekty transferového oceňovania. *Právo a bezpečnosť* č. 2/2023, s. 36.

medzi spriaznenými osobami, ktorých primárnym účelom je stanoviť ceny pri ich vzájomných prevodoch. Predmetom týchto transakcií môžu byť tovary, služby, hmotný alebo nehmotný majetok, či pôžičky alebo leasingy. Ceny, ktoré sa majú uplatňovať pri týchto typoch transakcií sa musia určiť podľa vopred stanovených pravidiel – tieto pravidlá transferového oceňovania upravujú stanovenie cien pre vnútrogrupinové transakcie. Ich hlavným cieľom je zabezpečiť, aby sa vnútrogrupinové transakcie kvalifikovali na daňové účely ako transakcie medzi nezávislými osobami. Základným determinantom transferového oceňovania bude určenie kritérií závislosti dotknutých subjektov, ako aj špecifickosť jednotlivých transferov. Činnosti, ktoré tvoria obsah transferového oceňovania, sa podieľajú na vytváraní osobitnej skupiny spoločensko-ekonomických vzťahov, ktoré sú regulované normami daňového práva a v tomto zmysle ich možno považovať za daňovo-právne normy.⁴

Súčasne je potrebné, aby bol uplatňovaný princíp nezávislého vzťahu, pričom uplatňovať princíp nezávislého vzťahu znamená porovnávať podmienky dohodnuté v obchodných alebo finančných vzťahoch medzi závislými spoločnosťami s podmienkami, ktoré by si medzi sebou dohodli nezávislé spoločnosti v porovnateľných transakciách za porovnateľných okolností. Po získaní údajov a ich analytickom vyhodnotení, že ide o porovnateľné údaje, je potrebné pristúpiť k výberu vhodnej metódy transferového oceňovania, ktorej použitie bude v súlade s princípom nezávislého vzťahu. Konečným výsledkom tohto postupu je vyčísliť zdaniteľný príjem a základ dane, ktorý by bol daňovník dosiahol, keby príslušnú transakciu uskutočnil s nezávislými subjektmi. Na to je z pohľadu platného legislatívneho rámca potrebné vykonať množstvo úkonov zameraných na analýzu porovnateľnosti: pochopiť, resp. uznať skutočné transakcie; ohodnotiť samostatné a kombinované transakcie; vyrovnáť sa s rozsahom relatívne použiteľných údajov; používať údaje za viac rokov; preskúmať príčiny strát; posúdiť vplyv štátnej politiky; posúdiť úmyselné kompenzácie (vyrovnania); overiť možnosť využitia colného ohodnotenia; použiť vhodné metódy transferového oceňovania.⁵ S odkazom na uvedené tak možno vyhodnotiť, že problematika transferového oceňovania je zložitá a zasahuje nielen do daňovej oblasti, ale aj právnej.

3. AKTUÁLNY PRÁVNY STAV

V predchádzajúcom článku sme súčasne (okrem už vyššie spomenutého) konštatovali, že Smernica o transferovom oceňovaní nebola inkorporovaná v právnom poriadku Slovenskej republiky v právne záväznej forme. Natíska sa tak otázka, či v priebehu času nedošlo k zmene právnej úpravy. Tu je potrebné konštatovať, že zákonom č. 496/2022 Z.z. došlo k novelizácii Zákona o dani z príjmov,

⁴ BALÁŽI, F. – LAZORÍKOVÁ, E. Transfer pricing of domestic controlled transactions in the conditions of the Slovak republic. In *Financial Law Review*, č. 28, r. 4, 2022, s. 17.

⁵ RAJNOHA, R. – SLIVKOVÁ, D. – DOBROVIČ, J. Globalizácia a transferové oceňovanie výkonov v nadnárodných spoločnostiach na Slovensku a v krajinách OECD – analytická štúdia a rozhodovací model pre voľbu optimálne metódy. In *Ekonomický časopis*, 62, 2014, s. 612.

pričom došlo aj k novelizácii § 18 ods. 1, ktorý upravoval podmienky transferového oceňovania a metódy transferového oceňovania. Zmena Zákona o dani z príjmov nadobudla účinnosť 1. 1. 2023.

Ako sa teda zmenil § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov? Zákonodarca v § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov doplnil šiestu, siedmu a ôsmu vetu, pričom došlo k nasledovnému doplneniu: „*pri určení základu dane podľa § 17 ods. 5 sa použije aj metodika Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj pre transferové oceňovanie uvedená v smernici o transferovom oceňovaní pre nadnárodné spoločnosti a správu daní. Ak sa rozdiel podľa § 17 ods. 5 písm. a) zisťuje porovnaním s viacerými nezávislými porovnateľnými hodnotami a hodnota použitá daňovníkom nie je v súlade s princípom nezávislého vzťahu, rozdiel podľa § 17 ods. 5 písm. a) sa pri daňovej kontrole určí podľa strednej hodnoty (mediánu) zistených nezávislých porovnateľných hodnôt. Ak daňovník preukáže, že vzhľadom na okolnosti je vhodnejšia úprava na inú hodnotu v rámci rozpätia nezávislých hodnôt, základ dane sa upraví podľa tejto hodnoty.*“

V čase koncipovania tohto článku je tak znenie § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov nasledovné: „*pri určení základu dane podľa § 17 ods. 5 sa použije aj metodika Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj pre transferové oceňovanie uvedená v smernici o transferovom oceňovaní pre nadnárodné spoločnosti a správu daní. Ak sa rozdiel podľa § 17 ods. 5 písm. a) zisťuje porovnaním s viacerými nezávislými porovnateľnými hodnotami a hodnota použitá daňovníkom nie je v súlade s princípom nezávislého vzťahu, rozdiel podľa § 17 ods. 5 písm. a) sa pri daňovej kontrole určí podľa strednej hodnoty (mediánu) zistených nezávislých porovnateľných hodnôt. Ak daňovník preukáže, že vzhľadom na okolnosti je vhodnejšia úprava na inú hodnotu v rámci rozpätia nezávislých hodnôt, základ dane sa upraví podľa tejto hodnoty. O kontrolovaných transakciách a použitej metóde na účely zistenia spôsobu určenia cien a podmienok, ktoré by sa použili medzi nezávislými osobami v porovnateľných transakciách, je daňovník povinný viesť dokumentáciu. Obsah a rozsah dokumentácie o kontrolovaných transakciách a použitej metóde určí ministerstvo.*“.

Vychádzajúc z dôvodovej správy možno konštatovať, že zákonom č. 496/2022 Z.z. sa spresnili a doplnili pravidlá transferového oceňovania. Jednalo sa najmä o úpravu a spresnenie definície zahraničnej závislej osoby, spresnenie definície kontrolovanej transakcie a doplnenie záznamnej kontrolovanej transakcie, doplnenie pravidiel pri určení základu dane stálej prevádzkarne daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou (nerezidenta) na území Slovenska v súlade s aktuálnou metodikou Smernice o transferovom oceňovaní, doplnenie pravidiel pri korešpondujúcej úprave základu dane v prípade stálej prevádzkarne daňovníka s obmedzenou daňovou povinnosťou na území Slovenska, ako aj doplnenie odkazu Smernice o transferovom oceňovaní do Zákona o dani z príjmov z dôvodu zabezpečenia právnej istoty pri uplatňovaní pravidiel transferového oceňovania.⁶

⁶ Dôvodová správa k zákonu č. 496/2022 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

Zákonodarca sa tak vybral cestou, ktorú sme analyzovali aj v našom predchádzajúcom článku a ktorú sme nepovažovali za najvhodnejšie riešenie – tu sme uviedli, že nepovažujeme za úplne vhodné, aby sa odkaz na Smernicu o transferovom oceňovaní stanovil v normatívnom texte Zákona o dani z príjmov. Zákonodarca v § 18 ods. 5 Zákona o dani z príjmov stanovil priamy odkaz na metodiku, ktorá je uvedená v Smernici o transferovom oceňovaní, avšak pri nahliadnutí do Zákona o dani z príjmov nenachádzame priamo inkorporovanú Smernicu o transferovom oceňovaní, je v nej uvedený len odkaz. Samozrejme, považujeme za posun, že je Smernica o transferovom oceňovaní v Zákone o dani z príjmov uvedená v normatívnom texte, avšak bude potrebné skúmať ako sa k tomuto inkorporovaniu Smernice o transferovom oceňovaní postaví prax daňových orgánov a následne aj súdna prax.

Vychádzajúc z § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov možno zároveň uviesť, že obsah a rozsah dokumentácie o kontrolovaných transakciách a použitej metóde určí ministerstvo. Autori tak nahliadli aj na stránku Ministerstva financií Slovenskej republiky⁷, pričom tento ústredný orgán štátnej správy odkazuje na slovenský preklad Smernice o transferovom oceňovaní a na jej aktuálne verzie. Zároveň aj Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky vydalo stanovisko k zmene Zákona o dani z príjmov, pričom uviedlo, že doplnenie § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov o použitie metodiky OECD o transferovom oceňovaní, t. k. Smernice o transferovom oceňovaní bolo v záujme právnej istoty pri určovaní základu dane podľa § 17 ods. 5 Zákona o dani z príjmov.⁸

Možno tak predpokladať, že to bude práve Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, ktoré budú vydávať usmernenia vo vzťahu k aplikácii Smernice o transferovom oceňovaní – tu je potrebné si však uvedomiť, že Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky síce vydáva podzákonné predpisy, ale tieto nemajú právnu formu všeobecne záväzného právneho predpisu, pričom ide o interné normatívne právne akty smerujúce dovnútra organizácie finančnej správy (napr. nariadenia, smernice, poriadky, rozhodnutia, metodické pokyny, oznámenia, príkazy, rozkazy ministra financií Slovenskej republiky a politik), uvedené právne akty finančného riaditeľstva sú vylúčené aj z ústavnoprávneho prieskumu.⁹

4. IDENTIFIKOVANÉ APLIKAČNÉ PROBLÉMY

S odkazom na vyššie uvedené východiská by však bolo asi veľmi odvážne tvrdiť, že v praxi daňových orgánov nebudú vznikať aplikačné problémy. Spoločnosť sa dynamicky mení, obchodné

⁷ Pozri <https://www.mfsr.sk/sk/dane-cla-uctovnictvo/priame-dane/dane-z-prijmu/transfery-ocenovanie/pramene-oecd/>.

⁸ Pozri

https://www.financnasprava.sk/_img/pfsedit/Dokumenty_PFS/Zverejnovanie_dok/Dane/Novinky_leg/Medzinarodne_zdanovanie/2023/2023.01.12_001_MZ_2022_I_Cezhranic_dane.pdf

⁹ ONDROVÁ, J. – ÚRADNÍK, M. Postavenie orgánov verejnej moci s akcentom na Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii*, roč. 27. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2024, s. 138.

spoločnosti obchodujú a podnikajú v globalizovanom svete, ich vnútorná štruktúra (vo vzťahu k akciám alebo k obchodným podielom) nie je limitovaná len územím Slovenskej republiky, ale je spojená aj Európskou úniou a celým svetom. Je teda pochopiteľné, že vo vzťahu k transferovému oceňovaniu vznikali, vznikajú a budú vznikať daňovo-právne aplikačné problémy. S prihliadnutím na uvedené na najbližších riadkoch odprezentujeme identifikované aplikačné problémy. Tieto aplikačné problémy boli vyabstrahované z aktuálnej súdnej praxe správnych súdov, vrátane Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Českej republiky.

4.1 VYUŽITIE SMERNICE O TRANSFEROVOM OCEŇOVANÍ AKO PRÁVO-APLIKAČNÝ PROBLÉM

Aj napriek tomu, že zákonodarca novelou Zákona o dani z príjmov doplnil do všeobecne záväzného právneho predpisu použitie metodiky OECD o transferovom oceňovaní, t.j. Smernice o transferovom oceňovaní, aktuálna judikatúra správnych súdov stále identifikuje problémy pri aplikácii Smernice o transferovom oceňovaní. Tu odkazujeme na jeden z najnovších rozsudkov Správneho súdu v Bratislave sp. zn. BA-1S/210/2020 zo dňa 18. 9. 2024,¹⁰ ktorým došlo k zrušeniu príslušných rozhodnutí daňových orgánov. Analyzujúc uvedené rozhodnutie možno konštatovať, že správny súd preskúmaval rozhodnutia daňových orgánov, ktorými bol príslušnému daňovému subjektu vyrubený rozdiel na dani z príjmov právnickej osoby za zdaňovacie obdobie 1. 9.2010 - 31. 8. 2011, pričom daňové orgány vo svojich rozhodnutiach odkazovali na Smernicu o transferovom oceňovaní.

Správny súd konštatoval: „*po oboznámení sa s napadnutým rozhodnutím správny súd konštatuje, že ako správca dane, tak aj žalovaný vychádzal zo Smernice OECD ako z právneho základu / podkladu a prijal právne závery správcu dane, vyhotovené na podklade Smernice OECD, ako vecne správne.*“ Správny súd k záväznosti Smernice o transferovom oceňovaní uviedol právny názor, podľa ktorého „*sa nejedná (v rozhodnom čase – teda vo vzťahu ku kontrolovanému zdaňovaciemu obdobiu 01.09.2010-31.08.2011) o všeobecne záväzný právny akt / prameň práva.*“ Správny súd v Bratislave tak nadviazal na dovtedy známu a už ustálenú prax kasačného súdu, ktorý judikoval, že pokiaľ orgán finančnej správy vo veci použil Smernicu o transferovom oceňovaní, táto nebola publikovaná v Zbierke zákonov, a teda nejedná sa o záväzný prameň práva v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky a touto smernicou nie sú viazaní adresáti práva a ani štátne orgány. V tomto prípade sa nejedná o medzinárodnú zmluvu, ktorou je Slovenská republika viazaná, publikovanú v Zbierke zákonov. Rovnaké závery platia aj pre komentár k Modelovej zmluve OECD, ktorý nikdy nebol publikovaný v Zbierke zákonov a má nezáväzný odporúčací charakter. Preto, ak daňové orgány oprú svoje rozhodnutie o tieto predpisy, mali aplikáciu týchto predpisov relevantným spôsobom v odôvodnení rozhodnutia náležite odôvodniť, t. j. kedy a prečo končí použitie zákonného predpisu Slovenskej republiky a prečo nastupuje použitie normy s odporúčacím charakterom, keďže

¹⁰ Pre úplnosť autori uvádzajú, že voči rozsudku nebola podaná kasačná sťažnosť a konanie je právoplatne ukončené.

Smernicou o transferovom oceňovaní nie sú viazaní adresáti práva a ani štátne orgány.¹¹ Obdobne sa vyjadril aj Správny súd v Košiciach v rozsudku sp. zn. KE-7S/148/2020 z 18. 4. 2024, ktorý konštatoval: „argumentácia dokumentmi OECD bola tak v danom prípade irelevantná. Tieto pomôcky na určenie skutočnej ekonomickej podstaty skúmaných transakcií môžu byť tak na účely ustanovení Zákona o dani z príjmov, ako aj na účely bilaterálnych zmlúv o zamedzení dvojitému zdaneniu významným vodítkom pre riešenie konkrétneho prípadu, nemožno ich však brať ako právne predpisy v pravom slova zmysle, ale skôr ako možnú nápovedu pri analýze skutočnej ekonomickej podstaty skúmaných vzťahov a pre zisťovanie, akú funkciu a aké ekonomické dôvody mali jednotlivé prvky obchodných operácií žalobcu v jeho podnikaní ako celku.“

Možno tak vyhodnotiť, že aj napriek tomu, že došlo k novelizácii Zákona o dani z príjmov, ktorou sa vložila Smernica o transferovom oceňovaní do § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov, stále sa na správnych súdoch prejednávajú prípady, kedy sú rozhodnutia daňových orgánov postavené na aplikácii Smernice o transferovom oceňovaní a tieto rozhodnutia daňových orgánov sú rušené z dôvodu aplikácie tejto smernice. Novela Zákona o dani z príjmov sa stala účinnou od 1. 1. 2023, a preto nie je vylúčené, že správne súdy (vrátane Najvyššieho správneho súdu SR) preskúmajú zákonnosť rozhodnutí daňových orgánov, ktoré boli vydané na podklade Zákona o dani z príjmov, účinného do 31.12.2022, kedy nebol odkaz na Smernicu o transferovom oceňovaní vložený do normatívnej časti zákona. Z uvedeného dôvodu sa tak môžeme stretnúť aj s aplikáciou judikatúry, ktorá ustanovuje, že Smernica o transferovom oceňovaní nie je záväzným prameňom práva a finančné orgány nemôže na jej základe/podklade vydávať rozhodnutia.

Zároveň musíme poukázať na to, na čo sme už upozornili v našom predchádzajúcom článku. Ak je záujmom zákonodarcu, aby sa princípy a zásady Smernice o transferovom oceňovaní, ako aj samotná Smernica o transferovom oceňovaní priamo aplikovali a boli právne záväzné, Smernica o transferovom oceňovaní musí dostať formu vnútroštátnej právnej normy – zákona. Naďalej platí, že ukladanie povinností fyzickým a právnickým osobám si vyžaduje publikáciu príslušných noriem v štátom uznanom publikačnom médiu – čiže v Zbierke zákonov v Slovenskej republike. Zverejnenie Smernice o transferovom oceňovaní na webovom sídle orgánu verejnej moci tieto požiadavky nespĺňa.

4.2 K POUŽITIU METÓD PRI ZISŤOVANÍ ZÁKLADU DANE

Vychádzajúc z podstaty transferového oceňovania a z § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov, pri zisťovaní spôsobu určenia cien a podmienok na účely § 17 ods. 5 Zákona o dani z príjmov, ktoré by sa použili medzi nezávislými osobami v porovnateľných transakciách, sa použije metóda podľa odseku 2 alebo odseku 3, alebo ich vzájomná kombinácia, alebo iné metódy, ktoré nie sú uvedené

¹¹ K tomu pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. zo dňa 23.02.2017 alebo rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn.8Sžf/15/2015 zo dňa 8. 7. 2020.

v odsekoch 2 a 3. Použiť možno len takú metódu, ktorej použitie je v súlade s princípom nezávislého vzťahu. Princíp nezávislého vzťahu je založený na porovnávaní podmienok dohodnutých v kontrolovaných transakciách medzi závislými osobami s podmienkami, ktoré by medzi sebou dohodli nezávislé osoby v porovnateľných transakciách za porovnateľných okolností v príslušných obdobiach. Pri porovnávaní sa zohľadňujú činnosti vykonávané porovnávanými osobami, a to najmä výroba, montážne práce, výskum a vývoj, nákup a predaj a podobne, ako aj rozsah podnikateľských rizík, vlastnosti porovnávaného majetku alebo služby, dohodnuté zmluvné podmienky, ekonomické prostredie trhu a obchodná stratégia. Podmienky sú vzájomne porovnateľné, ak medzi nimi nie je zásadný rozdiel alebo ak možno vplyv týchto rozdielov odstrániť. O kontrolovaných transakciách a použitej metóde na účely zistenia spôsobu určenia cien a podmienok, ktoré by sa použili medzi nezávislými osobami v porovnateľných transakciách, je daňovník povinný viesť dokumentáciu. Zákon o dani z príjmov v § 18 upravuje metódy na zistenie rozdielu dane – jedná sa o metódy vychádzajúce z porovnávania ceny, metódy vychádzajúce z porovnávania zisku alebo ich vzájomná kombinácia alebo iné metódy, ktoré nie sú uvedené v Zákone o dani z príjmov, pričom práve v transferovej dokumentácii je daňový subjekt povinný uviesť, akú metódu použil a použitie tejto metódy aj odôvodniť.

Daňovému subjektu je tak uložená povinnosť viesť tzv. transferovú dokumentáciu, ktorou preukazuje princíp nezávislého vzťahu. V prípade daňovej kontroly následne daňový subjekt túto transferovú dokumentáciu predkladá správcovi dane, ktorý skúma správnosť použitých metód a záverov, nachádzajúcich sa v transferovej dokumentácii a v prípade pochybností môže aplikovať metódu, ktorú správca dane uzná za potrebnú a upraviť tak základe dane. Ako je však správca dane oprávnený postupovať v rámci takejto daňovej kontroly a ako je oprávnený viesť dokazovanie?

V krátkosti spravíme odbočku a povenujeme sa dôkaznej povinnosti v daňovom konaní. Dôkaznú povinnosť v daňovom konaní má prioritne daňový subjekt (v kontexte tohto článku povinnosť viesť transferovú dokumentáciu). Správca dane dokazovanie vykonáva, teda vedie dokazovanie. Jeho úlohou je zistiť skutočnosti rozhodujúce pre správne určenie dane.

Dokazovanie je procesný postup, na základe ktorého správca dane získa poznatky a informácie o všetkých skutočnostiach dôležitých pre správne a objektívne rozhodnutie. V daňovom konaní sa uplatňuje zásada voľného hodnotenia dôkazov a zásada objektívnej pravdy, čo nepredstavuje absolútnu povinnosť správcu dane viesť dokazovanie dovtedy, pokiaľ sa bez pochyb nepreukáže a nepotvrdia tvrdenia daňového subjektu ohľadne ním v daňovom priznaní uvádzaných a správcom dane preverovaných skutočností. S dôkazným bremenom bezo sporu súvisí aj otázka jeho prerozdelenia alebo prelievania, t. j. určenie momentu, obsahu a rozsahu dokazovania, kedy je ktorá strana (či správca dane, či daňový subjekt) povinná určitý dôkaz predložiť a obhájiť jeho skutočnosť

a realnosť. Dôkazné bremeno sa preto medzi správcom dane a daňovým subjektom môže „prelievať“ s ohľadom na faktický a dôkazný stav konania.¹²

Vychádzajúc z ustálenej súdnej praxe, odpočítanie DPH môže byť v zmysle judikatórnych záverov Súdneho dvora Európskej únie, ako aj Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky obmedzené v prípadoch, ak zdaniteľná osoba (i) nepreukáže splnenie hmotnoprávných podmienok na odpočítanie dane, (ii) došlo k daňovému podvodu alebo (iii) došlo k zneužitiu práva.¹³ Následne aj pri dôkaznom bremene je v daňovom konaní potrebné rozlišovať medzi dvoma zásadnými situáciami, a to (i) preukazovaním splnenia materiálnych podmienok odpočtu DPH a (ii) preukazovaním daňového podvodu alebo zneužitia práva ako dôvodu na neuznanie uplatneného odpočtu. Pri preukazovaní splnenia materiálnych podmienok odpočtu DPH primárne leží dôkazné bremeno na daňovom subjekte a pri preukazovaní daňového podvodu na správcovi dane. Pri preukazovaní zapojenia do podvodného reťazca sa v zásade vychádza z premisy, že hmotnoprávne podmienky odpočtu DPH sú splnené.

Vo vzťahu k dani z príjmov je súčasne potrebné uviesť, že na rozdiel od právneho režimu dane z pridanej hodnoty, v ktorom daňový subjekt musí uniesť dôkazné bremeno aj vo vzťahu ku konkrétnemu deklarovanému dodávateľovi; režim preukazovania práva na uznanie vynaloženého daňového výdavku pri dani z príjmov determinuje skúmanie a preverovanie potreby ich vynaloženia za účelom dosiahnutia, zabezpečenia a udržania príjmov daňovníka (samozrejme pri splnení ostatných kvalifikačných podmienok). Iba spochybnenie subjektu dodávateľa nie je pre účely právneho režimu dani z príjmov smerodajné a samo o sebe nie je dôvodom pre neuznanie deklarovaného výdavku.¹⁴

Predmetom daňovej kontroly v prípade dane z príjmov je teda najmä neuznanie daňových výdavkov daňovníka. V oblasti DPH je to najmä spochybnenie dodávateľa (deklarovaný dodávateľ), spochybnenie existencie materiálneho plnenia – správca dane spochybňuje, že deklarovaný tovar alebo služba bola vôbec dodaná, alebo spochybnenie množstva alebo iného atribútu deklarovaného dodaného tovaru alebo služby. Vo viac špecifických konaniach, ako napríklad kontroly v oblasti transferového oceňovania, spory medzi daňovníkmi a správcami dane spočívajú v rôznom názore na alokáciu ziskov alebo strát medzi prepojenými osobami v rámci skupiny spoločností. Táto nekonzistencia medzi názorom daňovníka a správcu dane spočíva najmä v rozdielnom názore na prerozdelenie rizika, vykonávanie funkcií a využívanie aktív medzi prepojenými osobami.¹⁵

¹² K dokazovaniu pozri aj KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2024, 1134 s.

¹³ Tu pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp.zn. 3Sžfk/15/2020 z 30. 6. 2022 alebo rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp.zn. 2Sžfk/49/2020 z 26. 10. 2022.

¹⁴ Pozri napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžf/34/20015 zo dňa 22.02.2017 alebo rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Sžfk/22/2020 z 2. 2. 2022.

¹⁵ RAKOVSKÝ, Peter. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 24.

S odkazom na uvedené tak možno konštatovať, že v praxi je dôkazné bremeno aj na strane správcu dane (nielen na strane daňového subjektu). Ako bolo uvedené, v praxi sa tak stáva, že správca dane vyvracia tvrdenia daňového subjektu, a preto je dôkazné bremeno na strane správcu dane. Dôkazným bremenom na strane správcu dane sa tak stretávame v skutkovo komplikovanejších prípadoch, ktoré možno rozdeliť do nasledujúcich skupín: (i) neoprávnené odpočty DPH a podvody s DPH, vrátane karuselových podvodov, (ii) transferové ceny – plnenie v skupine, ktoré nezodpovedá podmienkam bežného obchodného styku, (iii) disimulované právne konanie – daňový subjekt zámerne nevykonával podanie podľa pravdy, pretože sa snažil minimalizovať svoju daňovú povinnosť – zastiera pravdu, aby si zaistil výhody a (iv) zneužitie práva – konanie, ktorého prevažujúcim účelom bolo získanie daňovej výhody, pričom takéto konanie môže súvisieť s niektorým z vyššie uvedených prípadov.¹⁶

A teraz späť k transferovému oceňovaniu – ako sme uviedli vyššie, daňový subjekt je povinný viesť transferovú dokumentáciu, ktorej závery a použité metódy však môže správca dane spochybníť a môže vykonať korekciu predkladaných záverov – v danom prípade tak prechádza dôkazné bremeno na správcu dane. Správca dane tak nesie vo vzťahu k zisteniam a použitiu metódy (v prípade, ak spochybní daňovým subjektom využitú metódu a jej závery) bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno.¹⁷ Tu je potrebné uviesť, že posudzovanie postavenia závislej osoby, ako aj posudzovanie vykonaných metód je veľmi náročným procesom, v ktorom treba zohľadniť všetky špecifiká posudzovaných podnikateľských subjektov, pričom, transferové oceňovanie nie je exaktnou vedou¹⁸ K danému odkazujeme na českú súdnu prax (zatiaľ z dôvodu absencie príslušnej judikatúry v Slovenskej republike, kde sa metódam venovali zatiaľ čiastočne len správne sudy ako prvostupňové sudy – napr. Správny súd v Bratislave v rozsudku sp. zn. BA-1S/210/2020 z 18. 9. 2024 alebo Správny súd v Košiciach v rozsudku sp. zn. KE-7S/148/2020 z 18. 4. 2024) – na prax Najvyššieho správneho súdu ČR, ktorý vo vzťahu k novej korekcii zistených rozdielov uviedol: „*okruh nezávislých transakcií, z nichž lze při určení referenční ceny vyjít, je však značně široký. Nelze z něj bez dalšího vyloučit ani nezávislou transakci uzavřenou v jiném časovém období nebo na jiném místě, neboť takto získané údaje je možné odpovídajícím způsobem korigovat. Výběr nezávislých transakcí a, nebudou-li plně srovnatelné, příslušný způsob korekce, jež vyloučí relevantní dopady vzájemných rozdílu, je nutné učinit na základě objektivních, spravedlivých a přezkoumatelných kritérií opřených o ekonomicky racionální úvahu. Ze stejných hledisek je třeba zvolit též příslušnou metodu srovnání, případně použít vícero metod současně.*“¹⁹ Z uvedeného vyplýva, že ak má byť postup vylúčenia identifikovaných rozdielov medzi kontrolovanou transakciou kontrolovaného daňového subjektu a

¹⁶ JANDEROVÁ, J. Rozložení důkazního břemene v daňovém řízení. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2022, Vol. 17, No. 2, s. 140-141.

¹⁷ Tu pozri napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp.zn. 7Afs/20/2022 z 13. 12. 2023.

¹⁸ Tu pozri rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 2Sfk/36/2023 z 24. 9. 2024 alebo KAČALJAK, M. Súdne spory v oblasti transferového oceňovania na Slovensku - relevancia OECD smernice o transferovom oceňovaní. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, č. 4, 2022, s. 43-52.

¹⁹ Tu pozri napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp.zn. 9Afs/232/2018 z 29. 1. 2020 alebo rovnako rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7Afs/20/2022 z 13. 12. 2023.

porovnávanými transakciami nezávislých spoločností v súlade so zákonnou požiadavkou princípu nezávislého vzťahu, daňové orgány sú povinné stanoviť kritéria objektívne, spravodlivo a preskúmateľne so zohľadnením všetkých relevantných hľadísk, minimálne však so zohľadnením základných aspektov / podmienok, ktoré ukladá § 18 ods. 1 Zákona o dani z príjmov (dôkazné bremeno na správcovi dane). Opačný postup je v rozpore so zákonom.

Na podklade uvedeného sa tak možno dôvodne domnievať, že výzvou pre správcov dane / daňové orgány v rámci daňovej kontroly a následne aj výzvou pre správne súdy v rámci súdneho prieskumu rozhodnutí daňových orgánov bude ustálenie, či správca dane dostatočne uniesol dôkazné bremeno a či v prípade, ak daňovému subjektu upravil základ dane na podklade využitia inej metódy, alebo korekcie zvolenej metódy boli použité už spomenuté hľadiská. Autori sa za týmto účelom pokúsili nájsť súdnu prax v Slovenskej republike, avšak zistili, že k danému zatiaľ takáto súdna prax absentuje (z dôvodu, že správne súdy sa zatiaľ v podstate veci venovali záväznosti Smernice o transferovom oceňovaní). Možno predpokladať, že v budúcnosti to bude práve prieskum zvolených metód, ktorým sa budú správne súdy venovať a pre tento prieskum môže byť inšpiratívna judikatúra Najvyššieho správneho súdu ČR, ktorý sa tejto oblasti dlhodobo venuje a judikuje ju.²⁰

5. ZÁVER

Spoločnosť je globalizovaná, čo spôsobuje, že vzájomné vzťahy medzi závislými osobami sú ekonomicky a právne komplikovanejšie, čo zvyšuje tlak na (i) daňové subjekty, aby vypracovávali podrobnejšiu transferovú dokumentáciu, (ii) finančné orgány, ktoré v rámci daňovej kontroly preskúmajú správnosť záverov transferovej dokumentácie a v prípade pochybností upravujú základ dane a modifikujú použité metódy a (iii) správne súdnictvo, ktoré v prípade správneho súdneho prieskumu²¹ rozhodnutí finančných orgánov preskúmajú zákonnosť týchto rozhodnutí a konanie finančných orgánov – a to najmä, či postupovali v súlade s právnymi predpismi.

Problematika transferového oceňovania bude zrejme postupne upravená v práve Európskej únie. V tomto kontexte poukazujeme na Legislatívne uznesenie Európskeho parlamentu z 10. 4. 2024 o návrhu smernice Rady o transferovom oceňovaní (COM(2023)0529²² – C9-0339/2023 – 2023/0322(CNS)).²³ Na podklade uvedeného majú autori za to, že problematika transferového

²⁰ Rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 9Afs/232/2018 z 29. 1. 2020, sp. zn. 9Afs/37/2022 z 10. 11. 2022, sp. zn. 3Afs/105/2017 z 25. 4. 2018 alebo sp. zn. 5Afs/341/2017 z 19. 9. 2019.

²¹ K správne súdnemu prieskumu pozri napr. ONDROVÁ, J. – ŠTORCEL, J. Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve. In *Štát a právo = State and law*. - Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2023, roč. 10, č. 1 (2023), s. 41-52 alebo JAKUBÁČ, R. Správna žaloba a ochrana verejných subjektívnych práv. In *Bratislavské právnické fórum 2023 : garancia uplatňovania princípov právneho štátu vo verejnej správe, zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 11.-12. september 2023 [online]. 1. vyd. Bratislava : Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, 2023.*

²²[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2023/0529/COM_COM\(2023\)0529_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2023/0529/COM_COM(2023)0529_EN.pdf) navštívené dňa 26.03.2025

²³ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0219_SK.pdf navštívené dňa 26.03.2025.

oceňovania (aj napriek novelizácii Zákona o dani z príjmov) je stále aktuálna, a preto je vhodné, aby sa jej venovala pozornosť, a to ako z daňového, tak aj právneho hľadiska, pričom sme chceli do diskusie prispieť aj prostredníctvom svojich názorov.

Literatúra

BALÁŽI, F. – LAZORÍKOVÁ, E. Transfer pricing of domestic controlled transactions in the conditions of the Slovak republic. *Financial Law Review*, č. 28/2022, s. 14-31. ISSN 2299-6834.

HODÁS, M. - ŠTORCEL, J. Ústavnoprávne aspekty transferového oceňovania. *Právo a bezpečnosť* č. 2/2023, s. 22-39. ISSN 2336-5323.

IŠTOK, M. *Transferové oceňovanie úverov a pôžičiek v Českej a Slovenskej republike*. Brno: Nakladatelství VUTIUM, 2023, 244 s. ISBN: 978-80-214-6151-2.

JAKUBÁČ, R. Správna žaloba a ochrana verejných subjektívnych práv. In *Bratislavské právnické fórum 2023: garancia uplatňovania princípov právneho štátu vo verejnej správe, zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, 11.-12. september 2023 [online]. 1. vyd.* Bratislava: Právnická fakulta, Univerzita Komenského, 2023, s. 34-42. ISBN 98-80-7160-701-4.

JANDEROVÁ, J. Rozložení důkazního břemene v daňovém řízení. In *Acta Iuridica Olomucensia*, 2022, Vol. 17, No. 2, s. 134-149. ISSN 1801-0288.

KAČALJAK, M. Súdne spory v oblasti transferového oceňovania na Slovensku – relevancia OECD smernice o transferovom oceňovaní. In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, č. 4, 2022, s. 43-52. ISSN 2336-6478.

KUBINCOVÁ, S. *Daňový poriadok. 2. vydanie*. Praha: C. H. Beck, 2024, 1134 s. ISBN 978-80-7400-982-2.

ONDROVÁ, J. – ŠTORCEL, J. Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve. In *Štát a právo = State and law*. - Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2023, roč. 10, č. 1 (2023), s. 41-52. ISSN 1339-7753.

ONDROVÁ, J. – ÚRADNÍK, M. Postavenie orgánov verejnej moci s akcentom na Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii*, roč. 27. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela – Belianum, 2024, s. 128-141. ISBN 978-80-557-2164-4.

OROSZ, L.- SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej Republiky. Komentár. I. zväzok. I. vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, s. r. o., 2021, 892 s., ISBN 978-80-571-0380-6.

RAJNOHA, R. – SLIVKOVÁ, D. – DOBROVIČ, J. Globalizácia a transferové oceňovanie výkonov v nadnárodných spoločnostiach na Slovensku a v krajinách OECD – analytická štúdia a rozhodovací model pre voľbu optimálne metódy. In *Ekonomický časopis*, 62, 2014, s. 609-630. ISSN 0013-3035.

RAKOVSKÝ, Peter. *Daňový podvod a zneužitie práva v oblasti daní. 1. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2021, 190 s. ISBN 978-80-8232-000-1.

SOLILOVÁ, V. - IŠTOK, M. Úverový rating a transferové oceňovanie. In *Finančný manažér*. Roč. XXIII. Č. 3, 2023, s. 5–18. ISSN: 2729-7705.

Abstrakt:

Transferové oceňovanie zohľadňuje nadnárodné aspekty podnikania. Pravidlá transferového oceňovania upravuje smernica OECD. Právny poriadok Slovenskej republiky odkazuje na túto smernicu v normatívnom texte zákona. Smernica o transferovom oceňovaní nebola publikovaná v Zbierke zákonov Slovenskej republiky ve štátnom jazyku. Vzhľadom na tieto skutočnosti smernica OECD o transferovom oceňovaní nemôže mať právne účinky voči jednotlivcom, či obchodným spoločnostiam.

Kľúčové slová: transferové oceňovanie, daňové právo, OECD, právna istota, ukladanie povinností.

Abstract:

On the current status of a transfer pricing

Transfer pricing takes in to account the supranational aspects of business. The rules of transfer pricing are based on the directive of the OECD. Legal order of Slovak republic refers to this directive normative text of the bill. The directive of the OECD on transfer pricing was not published in Collection of laws of the Slovak republic in the state language. Based on this facts directive of the OECD on transfer pricing cannot have legal effect on individuals or private companies.

Key words: transfer pricing, tax law, OECD, legal certainty, imposition of duties.

JEL: K22, K34.

Doc. JUDr. **Milan Hodás**, PhD. – 1. štátny tajomník Ministerstva spravodlivosti SR, Katedra ústavného práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Slovensko, milan.hodas@flaw.uniba.sk.

JUDr. Mgr. **Juraj Štorcel**, PhD. – sudca Správneho súdu v Bratislave, Slovensko. Katedra občianskeho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Slovensko, jurajstorcel@gmail.com.

SENÁTOŘI A KLIMATICKÁ ŽALOBA

Zdeněk Koudelka

1. ÚVOD¹

Skupina 10 senátorů Občanské demokratické strany vedená senátorem Tomášem Jirsou z Hluboké nad Vltavou zaslala Ústavnímu soudu vyjádření přítele soudu (*amicus curie*) z 23. 7. 2025 ve věci ústavní stížnosti stěžovatelů Klimatická žaloba ČR, z.s., Ing. Jana Farská, Holenice, Obce Svatý Jan pod Skalou, České společnost ornitologická – Jihomoravské pobočky a dalších, která směřovala proti rozsudkům Nejvyšší správní soud v Brně a Městského soudu v Praze. Vedlejšími účastníky jsou Ministerstvo životního prostředí, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy, kteří vystupovali jako žalovaní v předchozím řízení před správními soudy.² Smyslem ústavní stížnosti a předchozí správní žaloby je donutit státní orgány soudním rozhodnutím mimo svobodnou vůli demokratického zákonodárce a vlády přijmout další drastická mitigační opatření státu na snížení emisí oxidu uhličitého v rámci ideologie klimatického alarmismu. Mitigační opatření jsou opatření snižující emisi skleníkových plynů s cílem snížit růst průměrné globální teploty. Klimatická ideologie je nazývána též klimatickým alarmismem a zde i jednoslovným pojmem klimatismus.

2. PŘÍTEL SOUDU (AMICUS CURIAE)

V ústavní stížnosti a v předcházejícím řízení před správními soudy se stěžovatelé domáhali opatření, jejichž realizace by měla zásadní dopad na ústavní i politický systém státu a též přímý dopad na ekonomický i jiný rozměr života občanů. Stěžovatelé sice v rámci ústavní stížnosti napadají rozhodnutí správních soudů a v řízení před správními soudy napadali údajnou nečinnost některých ministerstev jako nezákonný zásah státu do jejich subjektivních práv, ale podstata jejich návrhu fakticky směřuje k tomu, že chtějí stanovení nových zákazů a povinností pro všechny osoby formou zákonů. Je tedy logické, že jde o předmět zájmu senátorů, kteří společně s poslanci vykonávají zákonodárnou moc ve státě.

Skupinu senátorů ústavní právo uznává za procesně způsobilý ústavněprávní subjekt v rámci některých řízení u Ústavního soudu – např. v případě řízení o právnosti právních předpisů.³ Pakliže skupina senátorů může být účastníkem v řízení před Ústavním soudem, jehož jednání má právní důsledky, může podle výkladového pravidla, že lze-li činit více, tím spíše lze činit i méně, podat i

¹ Text byl užít v rámci vyjádření skupiny senátorů Ústavnímu soudu, které zpracoval autor článku.

² Řízení u Ústavního soudu č. Pl.ÚS 6/25 o stížnosti proti rozsudkům Nejvyššího správního soudu z 26. 11. 2024, 9 As 264/2023 a z 20. 2. 2023, 9 As 116/2022-166, a dále proti rozsudku Městského soudu v Praze z 25. 10. 2023, 14 A 101/2021-445.

³ § 64 odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

přátelské vyjádření Ústavnímu soudu v rámci postavení přítele soudu (*amicus curiae*), které nemá žádné přímé právní důsledky s výjimkou síly přesvědčivosti podaných argumentů.

Ve věci si vyžádal Ústavní soud stanoviska právnických fakult, které též nebyly účastníky řízení o ústavní stížnosti. I proto je akceptovatelné stanovisko skupiny senátorů v rámci tradičního, byť právně neupraveného postavení přítele soudu, a to i tehdy, když si takové stanovisko Ústavní soud nevyžádal. Je však správné upozornit, že ze tří dodaných stanovisek právnických fakult (Brno, Olomouc, Praha), dvě vyjádření (Brno, Praha) zpracovaly katedry práva životního prostředí, byť jde především o otázku ústavněprávní. V případě olomoucké fakulty se na zpracování podílel zástupce ústavního práva (Maxim Tomoszek) i práva životního prostředí (Veronika Tomoszková).

Sám Ústavní soud užil postavení přítele soudu vůči Soudnímu dvoru EU v rámci řešení tzv. slovenských důchodů, byť nevyžádaného, a těžce nesl, že jej Soudní dvůr EU odbyl, což Ústavní soud ve svém následujícím nálezu zkritizoval slovy: „*Ústavní soud v této souvislosti připomíná, že ESD⁴ institutu amici curiae v řízení o předběžných otázkách pravidelně využívá, a to zejména ve vztahu k Evropské komisi. Za situace, kdy si ESD byl vědom, že Česká republika jako účastník řízení, jejímž jménem jednala vláda, se ve svém vyjádření odmítavě vymezila k právnímu názoru Ústavního soudu, jenž byl předmětem posouzení, nelze hodnotit konstatování ESD, dle něhož v předmětné kauze představoval Ústavní soud "třetí osobu", jinak než jako opuštění principu audiatur et altera pars.*“⁵

3. ÚSTAVNÍ POSTAVENÍ PARLAMENTU A VLÁDY

Ústavní stížnost lze vnímat jako pokus stěžovatelů proměnit ústavní systém ČR. Zákonodárná moc náleží Parlamentu.⁶ Vláda je, s výjimkou oblastí působnosti prezidenta republiky, vrcholným orgánem výkonné moci.⁷ ČR je též definována mimo jiné jako demokratický stát, přičemž její politický systém je založen na volné soutěži politických stran.⁸

Pravomoc přijímat zákony má Parlament a vláda má právo zákonodárné iniciativy (navrhovatele zákonů), přičemž toto právo sice není monopolní, když jej má i Senát, poslanec, zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, ale zpravidla je vláda hlavním navrhovatelem následně v Parlamentu přijatých zákonů. Protože ČR je demokratickým státem, když obě komory Parlamentu jsou voleny a vláda je jmenovaná přímo voleným prezidentem a odpovědná přímo volené Poslanecké sněmovně, je obsah zákonů výsledkem voleb.

⁴ ESD = Evropský soudní dvůr = Soudní dvůr Evropské unie.

⁵ Část VII nálezu Ústavního soudu z 31. 1. 2012, Pl. ÚS 5/12.

⁶ Čl. 15 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

⁷ Čl. 67 odst. 1 Ústavy.

⁸ Čl. 1 odst. 1 a čl. 5 Ústavy.

Zvláště u zákonů, které mají ukládat zásadní povinnosti a omezení pro občany, je logické a v demokracii správné, že spor o jejich obsah je součástí demokratického předvolebního klání a následného hlasování voličů skrze ideový střet politických stran.

Ústavní stížnost však ve svém důsledku směřuje k tomu, že by ministerstva měla připravit určité návrhy zákonů, vláda je akceptovat a obě parlamentní komory přijmout. To je však zásadní omezení demokratického systému, kdy o tom, jaké návrhy zákonů navrhne vláda a jaké přijme Parlament, rozhodují členové těchto orgánů podle svých názorových preferencí, které obhájili ve volbách, a tak získali demokratický mandát. Je určitým novým jevem, že ti, kteří nejsou schopni obhájit své názory ve volbách a prosadit je skrze získání moci ve volební soutěži, se snaží své zájmy prosadit tak, že si je vysoudí. To je však pro demokracii zhoubný jev. Bude-li tento trend posilovat, ztratí volby význam jako zdroj legitimacy vládnoucích, ale i jako voličský signál, jak vládnoucí mají řešit určité problémy.

4. PAŘÍŽSKÁ DOHODA

Pařížská dohoda č. 64/2017 Sb.m.s., o níž se ústavní stížnost zvláště opírá, je mezinárodní smlouvou prezidentskou, ratifikovanou se souhlasem Parlamentu. Má tedy aplikační přednost před zákonem. Tato přednost je aplikační předností, jako pramen práva nemá smlouva vyšší, ústavní právní sílu než zákon. Není součástí ústavního pořádku a není to smlouva o základních právech. Nejde ani o smlouvu, kterou by Česká republika přenášela na mezinárodní organizaci či instituci některé pravomoci svých orgánů.⁹ Není tedy dotčena zákonodárná pravomoc Parlamentu.

Držitel zákonodárné iniciativy při navrhování zákonů, tedy zpravidla vláda, i samotný Parlament při schvalování zákona mají volnost uvážení, jakým způsobem a zda vůbec své pravomoci využijí. Parlament zde není jen jakýmsi prováděcím orgánem dohody. Ministerstva i vláda vychází při realizaci své zákonodárné pravomoci z toho, zda je vůbec pro stát prospěšné určitou zákonnou úpravu navrhnout, a Parlament má svobodu uvážení, zda vůbec takový návrh přijme ve formě zákona.

V rámci této úvahy je nutné zvážit nové skutečnosti, které se objevily od podepsání smlouvy, ať již to jsou skutečnosti faktické, vědecké či politické, jakým je například odstoupení Spojených států amerických, největší ekonomiky světa, od dohody. Je rovněž nutné brát ohled i na to, jak politiku vycházející z klimatické ideologie (ne)realizují další významné ekonomiky – Čína či Indie. Tato politika má v Evropské unii podobu shora organizovaného zeleného údělu, jehož součástí je zelená transformace (přeměna) společnosti a hospodářství. Požadovaná opatření v rámci ideologie klimatismu mají zásadní vliv na život občanů a ekonomik států.

⁹ Čl. 10a Ústavy.

Přitom sama pařížská dohoda nestanoví pro rok 2025, kdy byla podána ústavní stížnost, ani pro předchozí roky, kdy ve věci probíhalo řízení před správními soudy žádná závazná a vůči státu vynutitelná opatření.

Interpretace i aplikace práva musí být rozumná. Formálně sice závazky pro jiné státy z Pařížské smlouvy nejsou vázány na to, jak je plní Indie, Čína či zda odstoupily od smlouvy USA, ale je zřejmé, že pokud nebudou plnit závazky velké státy, pak plnění závazků z Pařížské smlouvy nemůže vést k cíli i z pohledu těch, kteří klimatické ideologii věří. Prostě kapka v moři nepřestane být kapkou jen proto, že někdo ignoruje realitu. Při střetu reality a ideologie, vyhrává realita. Jako argument podobnosti dovedený do absurdity v plnění mezinárodních smlouvy lze uvést řečnickou otázku: Jaký význam by mělo plnění nějakého finančně náročného cíle k ochraně moře ze strany ČR, pakliže by se tohoto závazku neúčastnily přímořské státy?

5. PRÁVNÍ ZÁVAZKY

Ústavní stěžovatelé se v řízení před správními soudy domáhali, aby bylo vedlejším účastníkům (ministerstvům) uloženo přijmout taková opatření, aby bylo možno dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů o 81 %, respektive 84 %, respektive 89,76 %, respektive o hodnotu určenou správními soudy, a to do roku 2030 ve srovnání s úrovní v roce 1990 a následně dosáhnout klimatické neutrality ČR do roku 2050. Stěžovatelé se domáhají něčeho, k čemu se mezinárodní smlouvou ČR nezavázala, nezavazuje ji k tomu právo EU, ani zákon. Nedomáhají se těch povinností na snížení emisí skleníkových plynů, které jsou stanoveny právem EU, na což poukazuje i napadený rozsudek Nejvyššího správního soudu.¹⁰

Ztotožňujeme se s právním názorem Nejvyššího správního soudu obsaženým v napadených rozsudcích a v jeho vyjádření Ústavnímu soudu z 25. 2. 2025 v tom, že se stěžovatelé domáhají opatření zatěžujících občany a právnické osoby ČR, které ústavní stížnost označila za údajně spravedlivé, ale které nevyplývají z platného právního řádu, ani mezinárodních závazků. Na přijímání nových povinností a omezení pro občany a podnikatele motivovaných ideologií klimatismu není nic spravedlivého. Podstatné však je, že se v rámci soudního řízení nelze domoci uložení povinností, které neplynou z právního řádu určitě a zřejmě. (Ne)akceptování politiky klimatismu je součástí demokratického výkonu politiky.

Nic nebrání stěžovatelům, aby s ideologií klimatismu vstoupili do politiky, ve volbách pro klimatické zákazy a povinnosti získali hlasy a pak je z pozice držitelů moci realizovali i formou nových právních povinností plynoucích z nových zákonů.

¹⁰ Bod 91 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu z 26. 11. 2024, 9 As 264/2023.

Je však proti samotné podstatě demokratického charakteru státu, aby se klimatická ideologie realizovala mimo politický systém založený na volební soutěži tím, že si klimatická opatření někdo vysoudí. Stěžovatele totiž ve svých podáních k soudům v zásadě zamlčují, že jimi vyžadovaná opatření zasáhnou, a to někdy velmi citelně do života konkrétních lidí, kteří s nimi nesouhlasí, a aniž by o nich svobodně rozhodl demokratický oprávněný držitel moci, který ji získal díky volební soutěži. Proto takové povinnosti musí právní řád stanovit určitě a zřetelně, a ne tak, že budou vysouzeny z ničeho díky přepjatému soudnímu aktivismu.

Na území Čech, Moravy a Slezska se plní konkrétní závazky, které přijala Evropská unie formou závazného právního aktu (sekundární právo Evropské unie), což konstatoval i Nejvyšší správní soud. Jde o snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 oproti roku 1990 s výhledem na bezemisní společnost v roce 2050. Evropská unie uplatňuje nejtvrdší a nejnákladnější regulaci a cíle v oblasti emisí CO₂ na světě.

V oblasti emisních povolenek (EU-ETS) není uložena konkrétní povinnost ČR. Revidovaná úprava o sdíleném úsilí ukládá ČR snížit emise skleníkových plynů v dotčených oblastech o 26 % do roku 2030 oproti roku 2005.¹¹ Dále má ČR povinnost z práva EU zajistit do roku 2030 čisté pohlcení emisí skleníkových plynů v sektoru užívání půdy a lesnictví ve výši 827kt ekvivalentu CO₂,¹² kterýžto cíl je k roku 2030 splnitelný.

Pakliže jsou právní závazky státem plněny, je nepřipadné se domáhat plnění dalších opatření, které nejsou stanoveny jako právní povinnosti, cestou soudních žalob, aniž by ti, kteří to ve svém důsledku budou platit (občané, podnikatelé), byli účastníky takových soudních řízení, a aniž by se tato věc řešila ve volbách, kterých se může účastnit každý občan s aktivním volebním právem.

ČR nemá z Pařížské dohody nebo jiného právního závazku povinnost přijmout klimatický zákon. Stěžovatelé se dovolávají uhlíkového rozpočtu, což je však koncept, který není povinností ČR. Ta se k němu Pařížskou dohodou výslovně nezavázala, ani to neplyne jako povinnost z práva EU nebo vnitrostátního právního řádu ČR. Naopak je tlak na další závazky ČR v oblasti klimatismu zatěžující zemědělské i jiné podnikání v rozporu s jednotným trhem EU.

Pokud by totiž ČR přijala závazky zatěžující ekonomické subjekty, aniž by k tomu byla povinna podle práva EU, vědomě stát sníží konkurenceschopnost domácích výrobců vůči výrobcům zahraničním, jejichž vlády by je stejnými povinnostmi nezatížily, aniž by se mohla ČR dovolávat

¹¹ Nařízení (EU) 2018/842 o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů členskými státy v období 2021–2030 přispívajícím k opatřením v oblasti klimatu za účelem splnění závazků podle Pařížské dohody a nařízení (EU) 2018/1999, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/857 ze dne 19. dubna 2023.

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/841 ze dne 30. května 2018 o zahrnutí emisí skleníkových plynů a jejich pohlcování v důsledku využívání půdy, změn ve využívání půdy a lesnictví do rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 a o změně nařízení (EU) č. 525/2013 a rozhodnutí č. 529/2013/EU. Nařízení (EU) 2023/839, kterým se mění nařízení [EU] 2018/841, pokud jde o oblast působnosti, zjednodušení pravidel pro vykazování a zajištění souladu a stanovení cílů členských států pro rok 2030, a nařízení (EU) 2018/1999, pokud jde o zlepšení monitorování, vykazování, sledování pokroku a přezkum.

nějaké ochrany před dovozem v rámci jednotného trhu ze států, které by plnění přehnaných opatření dle ideologie klimatismu nezavedly. Šlo by o sebevražedné jednání státu vážně ohrožující jeho ekonomiku a sociální smír.

6. NEDOKAZATELNOST PŘÍČINNÉ SOUVISLOSTI MEZI OXIDEM UHLIČITÝM A ÚDAJNÝMI ŠKODLIVÝMI NÁSLEDKY

I když zastánci ideologie klimatismu argumentují, že v důsledku emisí oxidu uhličitého dochází ke klimatickým změnám a v jejich důsledku následně k úmrtím, úrazům a nemocem, nejsou schopni prokázat příčinou souvislost mezi emisemi oxidu a následnou škodnou událostí. Podíl oxidu uhličitého (CO₂) v atmosféře představuje pouze 0,04 % a z toho se člověk podílí pouze 3 % (reálně tedy cca 0,0012 %) a z toho je podíl Evropy pouze 8 % (reálně tedy 0,000096 %). Zbýlých 97 % CO₂ pochází z oceánů, sopečné činnosti apod. Při kombinaci změny průměrné teploty a obsahu CO₂ nelze nijak exaktně doložit, co je příčinou druhého. Tvzení klimatických ideologů, že vyšší obsah CO₂ způsobuje růst teploty, může být fakticky opačné, že růst teploty způsobuje následný větší obsah CO₂. Obě tvrzení jsou na stejné úrovni, jsou nedokázaná. Přitom hlavním skleníkovým plynem pohlcujícím teplo je vodní pára, která se vyskytuje ve spodních vrstvách atmosféry až do 3 % při průměru v atmosféře 0,25 %. Tedy vodní pára, která se nijak nereguluje ze strany člověka, je podstatně více zastoupena v atmosféře než CO₂.

Je naprosto nedokazatelné, že by např. k nějaké extrémní bouři či delšímu suchu nedošlo, i kdyby emise oxidu z lidské činnosti nebyly. Vždyť je jen ideologickým tvrzení, že současná klimatická změna je v něčem jiná, než byly tisíce jiných klimatických změn za dobu existence Země a její atmosféry. Extrémní bouřky, období sucha či povodně byly, jsou a budou. Bojovat proti nim s cílem je zrušit, je jako bojovat proti samotné podstatě a různosti života.

7. OXID UHLIČITÝ A SUCHO

Z vyjádření Ministerstva zemědělství z 28. 2. 2025 a veřejně dostupných údajů z registru ekonomických subjektů plyne, že ústavní stěžovatelka a v předchozím řízení před správním soudem žalobkyně Jana Farská není zemědělskou podnikatelkou, tedy je pochybné její tvrzení o dotčení změnou klimatu v rámci jejího zemědělského podnikání. Navíc tvrdí, že na ni negativně působí sucho, a přitom se domáhá aktivních opatření snižující množství oxidu uhličitého jako skleníkového plynu. Ovšem hlavním skleníkovým plynem je vodní pára, nikoliv oxid uhličitý.

Navíc růstem množství skleníkových plynů a zvýšením teploty se vytváří předpoklad pro zrychlení koloběhu vody v přírodě. Tedy většímu odparu a tím i větším srážkám. Naopak sucho je historicky

spojeno s klimatem chladným, kdy v dobách ledových bylo značné množství vody vázáno ve formě ledu a sněhu, kdy je zmrzlá voda v pevném skupenství z koloběhu vody v přírodě vyřazena.

Její tvrzení tedy, že je postižena suchem nelze vztáhnout v příčinné souvislosti jako důsledek opatření ve vztahu k produkci oxidu uhličitého. Nejsou žádné relevantní důkazy, že snížení oxidu uhličitého povede k odstranění sucha. Ministerstvo zemědělství také vhodně ve svém vyjádření a v přiložené odborné publikaci ZDENĚK ŽALUD a kolektiv: *Podnebí, počasí a zemědělství*,¹³ prokazuje, že změny srážek v Libereckém kraji, kde má stěžovatelka Farská pozemky, jsou v letech 1961-2020 nepatrné.

8. NENAROZENÉ DĚTÍ, PRÁVO NA ŽIVOT A KLIMATICKÝ ALARMISMUS

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci v rámci postavení přítele soudu (*amici curiae*) zaslala Ústavnímu soudu vyjádření z 16. 4. 2025. Odkazuje se na obecný komentář č. 26 k Úmluvě o právech dítěte zaměřeným na klimatickou změnu.¹⁴ Uvádí se zde, že nárok na realizaci svých lidských práv mají i nenarozené děti v maximálním rozsahu. S ohledem na další argumenty tuto tezi zastánci klimatické ideologie vztahují i na právo na mitigační opatření.

Výklad práva v České republice, včetně výkladu mezinárodních smluv nemůže být ve zjevném rozporu se základy právního řádu státu. Aby vůbec někdo měl subjektivní práva musí být právním subjektem. Člověk jako právní subjekt vzniká v právu ČR narozením. To vede i k možnosti umělého ukončení těhotenství na základě obvyčejného zákona. Lidský život je hoden ochrany ještě před narozením,¹⁵ ale jde z hlediska teorie práva a prvků právního vztahu o objekt, a ne subjekt právního vztahu. Jsou právní řády, které přiznávají subjektivitu člověku i nenarozenému (kanonické právo katolické církve).

Podle práva platného v Čechách, na Moravě a ve Slezsku lze přiznat právní subjektivitu počatému dítěti, pokud to vyhovuje jeho zájmům a pokud se narodí jako živé.¹⁶ V praxi práva ČR se tato subjektivita nenarozeného člověka uznává omezeně a podmíněně, pokud se narodí jako živé dítě ve vztahu v oblasti dědění. Musí jít však vždy již o dítě počaté.

Z obecního komentáře a textu vyjádření olomoucké fakulty nelze určit, zda se pojem nenarozené děti vztahuje na děti již počaté, ale dosud nenarozené, či dokonce na děti ve smyslu neurčité množiny budoucích generací, které se možná narodí, pak však tyto hypotetické děti vůbec nemají právní

¹³ ZDENĚK ŽALUD a kol. *Podnebí, počasí a zemědělství*. Praha: Agrární komora České republiky, 2025. 116 stran. ISBN 978-80-88351-29-0.

¹⁴ Vyjádření Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci z 16. 4. 2025 pro Ústavní soud s. 25. Výbor pro práva dítěte. *Obecný komentář č. 26*, o právech dítěte a životním prostředí se zvláštním zaměřením na klimatickou změnu. CRC/C/GC/26, bod 11.

¹⁵ Čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

¹⁶ § 25 občanského zákoníku č. 89/2012 Sb.

subjektivitu, tedy nemohou být ani nijak dotčena jejich subjektivní individuální práva. Takové nepočaté, hypotetické však žádná práva podle našeho právního řádu nemají.

Ve vyjádření olomoucké fakulty tento teoretickoprávní rozměr problematiky nenarozených dětí zcela chybí. Navíc je otázkou vůbec morální akceptovatelnosti z pohledu základů evropské křesťanské civilizace, zda lze uznat v rámci právního řádu ČR jakési právo nenarozených dětí na mitigační opatření vycházející z klimatismu, pakliže již počaté děti nemají právo na život, protože právo ČR umožňuje zničení jejich života umělým ukončením těhotenství. Jestliže má být uznána subjektivita nenarozeného dítěte, tak nejprve přichází na přetřes otázka jeho práva na život a až následně nějaká další práva, včetně těch, které vycházejí z ideologie klimatismu.

Byť je pochybné, zda vůbec mají nenarozené děti právní subjektivitu, lze i toto stanovisko užít i proti opatřením vynuceným ideologií klimatismu. Tato opatření mají totiž závažné důsledky pro ekonomiku ČR i Evropy obecně, a tedy povedou k chudnutí současně žijících lidí i budoucích generací. Řada opatření povede k tomu, že zatíží negativně život budoucích generací nedůvodnými zátěžemi a klimatická chudoba povede k tomu, že lidé nebudou chtít přivést do chudé klimatickou ideologií ovlivněné společnosti děti a zakládat rodiny, protože i díky klimatickým opatřením roste cena bydlení.

9. JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

Ústavní soud usnesením z 15. 11. 2023, IV.ÚS 2221/23, odmítl ústavní stížnost spolku, jenž se ve správním soudnictví domáhal opatření vůči Ministerstvu životního prostředí v oblasti klimatu. Spolek jako stěžovatel se konkrétně domáhal po správních soudech určení, že Ministerstvo životního prostředí v rozporu s mezinárodními závazky a se závazky vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky nepřijalo opatření ke snižování emisí skleníkových plynů a eliminaci mikroplastů, kterými by zamezil nadměrnému používání respirátorů, ústenek a testovacích sad v souvislosti s onemocněním Covid 19.

Ústavní soud v usnesení uvedl, že Nejvyšší správní soud ústavně souladným způsobem vysvětlil, že správním soudům nepřísluší při projednání zásahové žaloby deklarovat nezákonnost nevydání aktu za situace, kdy taková povinnost nevyplývá ze zákona, ústavního pořádku, práva Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy.

K tomu, že stěžovatelem uváděné povinnosti nejsou zakotveny ve formě nařízení, směrnice nebo rozhodnutí orgánů Evropské unie, v mezinárodních smlouvách, ani ve vnitrostátních předpisech České republiky, se vyjádřil městský soud v bodě 26 odůvodnění rozsudku, kdy poukázal na řadu stěžovatelem zmíněných koncepčních dokumentů (např. Státní politika životního prostředí, Agenda 2030 či Zelená dohoda pro Evropu) s tím, že se stěžovatel nedovolává porušení žádné konkrétní povinnosti ministerstva z nich vyplývající. Stejně tak Nejvyšší správní soud posuzoval, jaké

povinnosti vyplývají pro Českou republiku z Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu (UNFCCC) a Pařížské dohody (přijaté na půdorysu UNFCCC), a dospěl k závěru, že z UNFCCC plynou pouze obecné závazky, nikoli konkrétní závazek České republiky snížit emise skleníkových plynů ve vztahu k nakládání s odpady. Ohledně závazků vyplývajících z Pařížské dohody odkázal Nejvyšší správní soud na svůj rozsudek ze dne 20. 2. 2023 č. j. 9 As 116/2022-166, ve kterém dospěl k závěru, že Pařížská dohoda stanovuje smluvním státům i konkrétní povinnosti k dosažení základního kolektivního cíle, současně ale konstatoval, že Česká republika v souladu s čl. 4 odst. 16 až 18 Pařížské dohody jedná kolektivně v rámci Evropské unie, která stanovila cíl snížení emisí skleníkových plynů alespoň o 55 % do roku 2030 ve srovnání s rokem 1990, individuální závazky pro jednotlivé státy však nebyly určeny. Ani z tohoto cíle tedy neplyne povinnost České republiky snížit emise skleníkových plynů tím, že se zamezí „nadměrnému používání“ ochranných prostředků.¹⁷ Se závěry Nejvyššího správního soudu se Ústavní soud z pohledu ústavního prakticky ztotožnil.

Vnitrostátní, ani mezinárodní právní závazky ČR se od vydání tohoto usnesení Ústavního soudu nezměnily. Proto je toto, byť jen senátní usnesení, použitelné jako vzor pro řešení ústavní stížnosti spolku Klimatická žaloba a dalších. I zde by tuto ústavní stížnost měl Ústavní soud odmítnout.

10. JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA

Rozsudkem Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) z 9. 4. 2024¹⁸ ve věci Švýcarska našel ESLP údajné povinnosti státu na boj s klimatem podle ideologie klimatismu v čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práva a základních svobod¹⁹ - Právo na respektování rodinného a soukromého života:

- 1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydli a korespondence.*
- 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*

Z textu článku nelze nic ve vztahu ke klimatu či povinnosti akceptovat ideologii klimatismu vyvodit. Prostě, když to tam není, tak to tam není. Přesto ESLP stvořil z tohoto textu povinnost Švýcarska na mitigační opatření v oblasti klimatu, když ESLP rozhodl, že článek 8 úmluvy, který zaručuje právo na respektování soukromého a rodinného života, ukládá státům pozitivní povinnost chránit jednotlivce před vážnými důsledky změny klimatu na jejich život, zdraví, pohodu a kvalitu života.

¹⁷ Bod 12 odůvodnění usnesení Ústavního soudu z 15. 11. 2023, IV.ÚS 2221/23.

¹⁸ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva z 9. 4. 2024, č. 53600/20, Spolek Klimatických důchodkyň Švýcarsko (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz) x Švýcarsko.

¹⁹ Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

Tyto povinnosti podle ESLP zahrnují zavedení a účinné uplatňování právního rámce určeného k prevenci hrozeb pro tato práva, včetně těch, které vyplývají z klimatických změn.

Jde o zjevný soudní exces, kdy si ESLP uzurpoval vůči suverénnímu státu moc nutit stát k závazkům a povinnostem, k nimž se stát v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod nezavázal. ČR podle čl. 1 Ústavy respektuje mezinárodní závazky, ale také je svrchovaným státem a čl. 10 a 10a Ústavy stanoví, jak se mezinárodní závazky formou mezinárodních smluv za ČR přijímají. Pro ochranu svrchovanosti ČR je nutné odmítnout takový způsob interpretace mezinárodní smlouvy, která stvoří nový závazek, jenž není obsažen ve smlouvě a se kterým ČR jako taková, ani její prezident, vláda a parlament nevyslovili souhlas.

Švýcarský parlament v reakci na excesivní rozsudek ESLP se postavil na stranu svrchovanosti švýcarského státu, když odmítl rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), podle kterého tato země nevyvíjí dostatečné úsilí v boji proti klimatické změně. Podle parlamentu soud ve Štrasburku vydal rozhodnutí, kterým překročil své pravomoci: *„Sledování klimatických cílů je politickou otázkou a ne ESLP,“* stojí v prohlášení parlamentu. To podpořilo 111 poslanců, 72 bylo proti. *„Parlament nevidí žádný důvod, aby nějak dále reagoval na rozhodnutí ESLP,“* stojí dále v stanovisku, ze kterého je patrné, že poslanci nemíní kvůli soudu schvalovat přísnější klimatické zákony. Rozsudek ESLP nepřesvědčil ani samotné Švýcary. Podle průzkumu společnosti Leewas si 61 procent respondentů myslí, že téma nespadá do kompetencí ESLP. Podle 56 procent není rozsudek správný ani z pohledu obsahu.²⁰ Je zajímavé, že stěžovatelé i některá vyjádření zaslaná Ústavnímu soudu vycházející z ideologie klimatismu obsahují odkazy na rozsudek ESLP, ale zamlčují reakci švýcarského parlamentu.

11. JUDIKÁT ŠVÉDSKO

Ústavní stížnost i podpůrná vyjádření právnických fakult odkazují na rozhodnutí německého a nizozemského soudu vycházejících z ideologie klimatismu, ale mlčí o rozhodnutí švédského Nejvyššího soudu, který v roce 2025 zamítl hromadnou žalobu, kterou v roce 2022 podala skupina stoupenců klimatismu, zahrnující i klimatickou aktivistku Gretu Thunbergovou.²¹

Aktivisté tvrdili, že švédská vláda nekoná dostatečně efektivně pro omezení klimatických změn a že tím porušuje jejich lidská práva, včetně Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Po dvou letech právního zkoumání soud rozhodl, že o opatřeních v oblasti klimatu musí rozhodovat demokraticky zvolené orgány, nikoli soudní moc. Soud zdůraznil princip dělby moci, který velí, že soudní moc by neměla zasahovat do rozhodování zákonodárné a výkonné moci v politických

²⁰ EVA PASEKOVÁ, ČTK: Švýcarský parlament odmítl rozsudek ESLP ohledně klimatické změny, *Česká justice.cz* 13. 6. 2025, <https://www.ceska-justice.cz/2024/06/svycarsky-parlament-odmitl-rozsudek-eslp-ohledne-klimaticke-zmeny/>.

²¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Švédska z 19. 2. 2025, Ö 7177-23, Anton Foley a další versus Švédsko, <https://www.domstol.se/en/supreme-court/precedents-archive/case-o-7177-23/>.

záležitostech: *"Soudní dvůr nemůže nařídít parlamentu nebo vládě, že má přijmout nějaké konkrétní opatření, aniž by o těchto otázkách nezávisle rozhodly demokratické orgány,"* prohlásil soudce Nejvyššího soudu Jonas Malmberg.

Ve stejné době přišlo švédské veřejnoprávní vysílání Sveriges Radio s vyšetřováním, které odhalilo několik nepravdivých tvrzení o klimatických změnách. Mezi nimi byl i případ generálního tajemníka OSN António Guterrese, který v roce 2023 při návštěvě Samoy tvrdil, že jeden z opuštěných domů musel být kvůli rostoucí hladině moře přesunut do vnitrozemí. *"Ti, kteří v těchto domech žili, museli se vystěhovat dále do vnitrozemí kvůli zvyšování hladiny moře a množícím se bouřím. Stoupání mořské hladiny se zrychluje. Nyní je dvojnásobné než v 90. letech. Pokud se nám nepodaří zastavit to, co se děje v souvislosti se změnou klimatu, problém Samoy nebude ojedinělý."* Švédští investigativci však zjistili, že dům byl ve skutečnosti opuštěn po zemětřesení a tsunami v roce 2009, které nesouvisely s klimatickými změnami. Další případ se týkal švédské pobočky Dětského fondu OSN (UNICEF), která na svých webových stránkách uváděla, že každý rok umírá 1,7 milionu dětí v důsledku klimatických změn. Po odvysílání reportáže tento nepodložený údaj odstranila a opravila jej s tím, že uvedená čísla se vztahují na environmentální faktory, jako je znečištění ovzduší a pitné vody.

Profesor Roger Pielke jr. z Coloradské univerzity, který dlouhodobě kritizuje zkreslená klimatická tvrzení, považuje tyto události za průlom. Podle něj je neobvyklé, že se veřejnoprávní vysílání pustí do nezávislé investigativní práce, která odhaluje nepravdivé informace o klimatu. Nové skutečnosti by mohly podle profesora vést ke svobodnější debatě o klimatické politice.²²

12. VĚDA A IDEOLOGIE

V rámci sporů o klimatické změny jsou zneužívány pojmy vědecký a věda. Klimatické změny jsou realitou, ale nikoliv novou. Po celou dobu existence planety Země a její atmosféry bylo klima měněno, a to někdy velmi zásadním způsobem bez ohledu na existenci člověka. Jestli je něco stálé, tak to, že klima se neustále mění. Tvrzení, že současné změny klimatu, způsobil člověk, je neověřenou a neprokázanou hypotézou, nikoliv exaktně dokázaným vědeckým faktem.

Úloha člověka na světové klima je okrajová a působení objemu oxidu uhličitého na teplotu není lineární, ani exponenciální.²³ Často je používán pojem klimatická neutralita ve stejném smyslu, jako uhlíková neutralita. Ovšem nikdo není schopen dokázat, že budou-li emise kyslíčnicku uhličitého

²² JAKUB BRONEC: Klimatický skepticismus už dorazil i do "zeleného" Švédska, *Aktuálně.cz* 16. 3. 2025, https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/klima-skepticismus-svedsko/r~a2d6f784fb5e11ef80bfac1f6b220ee8/?utm_source=www.seznam.cz&utm_medium=sekce-z-internetu#dop_ab_variant=0&dop_source_zone_name=hpfeed.szhp.box

²³ TOMÁŠ BRICHÁČEK: *Green deal. Zelený úděl*. Praha 2024, ISBN 978-80-7542-103-6, s. 7.

z lidské činnosti neutralizovány, tak nastane neměnné podnebí. Neměnnost podnebí je totiž v rozporu s celým vývojem planety Země, a to včetně dlouhé doby, kdy ji člověk neovlivňoval, protože nebyl.

Rovněž tvrzení, že za zvyšováním teplot je kysličník uhličitý, je nedoložené. Hlavním skleníkovým plynem není kysličník uhličitý, ale vodní pára, o jejíž regulaci se nikdo ani nepokouší, jelikož je to mimo reálné možnosti člověka. Naštěstí, protože tyto pokusy, které vychází z přesvědčení o neomylnosti a panství člověka, vedou k podobným koncům, jako byly v době komunismu pokusy typu: „*Poručíme větru, dešti.*“. Ovšem jinak na tuto totalitní touhu zastánci ideologie klimatismu aspirují, což vyjadřují výstižně slova místopředsedy Evropské komise pro energetiku Maroše Šefčoviče: „*Nemůžeme bezpečně žít na planetě, jejíž podnebí je mimo kontrolu.*“.²⁴ Jak obrovsky pyšná touha panovat nad podnebím. A skutečně to, že člověk podnebí nevládne, je problém? Byl snad problém první i druhé světové války v tom, že člověk neovládal podnebí, anebo šlo o něco jiného?

Současný klimatismus (klimatický alarmismus), jehož zastánci jej označují jako vědecký, je stejně vědecký, jako byl v minulosti vědecký komunismus v rámci marxismu-leninismu. Jde o politickou ideologii, nikoliv o vědecký fakt. Je to ideologie, která klima využívá ve snaze dostat pod kontrolu společnost i ekonomiku a zavést nové rozsáhlé přerozdělovací procesy. Někdy tato politická ideologie přerůstá v klimatický extrémismus – útoky na umělecká díla, blokování dopravních cest (akce Poslední generace apod.).

Jako se vědecký komunismus skrze povinnou výuku marxismu-leninismu ve školách snažil indoktrinovat společnost, zvláště mládež, tak obdobně se ideologie klimatismu má zavést do vzdělávacího procesu. Na základě doporučení Rady EU o učení v zájmu zelené transformace a udržitelného rozvoje z června 2022,²⁵ se mimo jiné žádá:

- zavést vzdělávání v zájmu zelené transformace a udržitelného rozvoje jako prioritu,
- uznat, že všichni učitelé jsou, bez ohledu na svůj obor nebo oblast vzdělávání, učiteli udržitelnosti, kteří musí podporovat účastníky na zelenou transformaci,
- aby Evropská komise sledovala, jak absolventi škola začínající výzkumní pracovníci rozvíjejí své zelené dovednosti a postoje k environmentální udržitelnosti.

Z tohoto doporučení Rady je zřejmé, že podstatou sporu o ideologii klimatismu a o zelený úděl je spor o svobodu,²⁶ včetně názorové svobody a plurality v demokratickém školství. Ideologie

²⁴ Komise vyzývá k tomu, aby Evropa byla do roku 2050 klimaticky neutrální, TEREZA CHLEBOUNOVÁ: Komise: EU má být do roku 2050 klimaticky neutrální, <https://tvorimevropu.cz/2018/11/29/komise-eu-ma-byt-do-roku-2050-klimaticky-neutralni/>. TOMÁŠ BŘICHÁČEK: *Green deal. Zelený úděl*. Praha 2024, ISBN 978-80-7542-103-6, s. 9.

²⁵ Doporučení Rady EU z 16. 6. 2022, č. 2022/C 243/01. TOMÁŠ BŘICHÁČEK: *Green deal. Zelený úděl*. Praha 2024, ISBN 978-80-7542-103-6, s. 145-146.

²⁶ VÁCLAV KLAUS: *Modrá, nikoli zelená planeta*, Praha 2007, ISBN 978-80-7363-152-9, s. 124.

klimatismu se má stát jakýmsi novodobou náhražkou náboženství a stát, tedy lidská společnost na určitém území, bude této náhražce podřízen.

13.ZÁVĚR

Je správné, že stát v rámci klimatické změny připravuje adaptační opatření, což vychází z lidské historické zkušenosti, že člověk se dokázal různým, byť negativním změnám přizpůsobit. Není však správné mrhat obrovské prostředky na boj s klimatickou změnou s cílem klima ovládnout (mitigační opatření). To je marná, velkášská snaha o ovládnutí přírody a vesmíru. Fakticky se menšina, která ve volbách není schopna o své „pravdě“ přesvědčit většinu domáhá prosazení své ideologie v politice státu na úkor ostatních, kteří to mají zaplatit či je to nějak jinak poškodí. Skupina senátorů vedených Tomášem Jirsou navrhla, aby klimatická ústavní stížnost byla Ústavním soudem odmítnuta či zamítnuta.

Literatura

BRONEC JAKUB: Klimatický skepticismus už dorazil i do "zeleného" Švédska, *Aktuálně.cz* 16. 3. 2025, https://zpravy.aktualne.cz/zahranici/klima-skepticismus-svedsko/r~a2d6f784fb5e11ef80bfac1f6b220ee8/?utm_source=www.seznam.cz&utm_medium=sekce-z-internetu#dop_ab_variant=0&dop_source_zone_name=hpfeed.sznhp.box

BŘICHÁČEK TOMÁŠ: *Green deal. Zelený úděl*. Praha 2024, ISBN 978-80-7542-103-6.

KLAUS VÁCLAV: *Modrá, nikoli zelená planeta*, Praha 2007, ISBN 978-80-7363-152-9.

PASEKOVÁ EVA, ČTK: Švýcarský parlament odmítl rozsudek ESLP ohledně klimatické změny, *Česká justice.cz* 13. 6. 2025, <https://www.ceska-justice.cz/2024/06/svycarsky-parlament-odmitl-rozsudek-eslp-ohledne-klimaticke-zmeny/>.

ŽALUD ZDENĚK a kol.: *Podnebí, počasí a zemědělství*. Praha: Agrární komora České republiky 2025, 116 stran. ISBN 978-80-88351-29-0.

Abstrakt:

Článek se věnuje vyjádření skupiny senátorů k ústavní stížnosti spolku Klimatická žaloba. Spolek si chce vynutit soudní cestou přijetí dalších zákazů a příkazů směřujících k omezení emisí skleníkových plynů v rámci ideologie klimatického alarmismu. Klimatické změny byly a budou vždy, člověk se jim může přizpůsobit, ale nemůže klima ovládnout. Tvzení, že současné klimatické změny jsou způsobeny člověkem není vědecky exaktně dokázáno. Senátoři odmítají ideologii klimatického alarmismu a staví se za právo poslanců a senátorů rozhodovat o zákazech a příkazech svobodně dle svého ideového

programu, s nimž šli do voleb. Jejich stanovisko vychází z teze, že v demokracii mají být zásadní otázky rozhodovány ve volebním souboji, a ne v soudních síních.

Klíčová slova: Ústavní soud, klimatický alarmismus, klimatická žaloba.

Abstract:

Senators and climate lawsuit

The article deals with the statement of a group of senators on the constitutional complaint of the Climate Action Association. The association wants to force through the courts the adoption of further bans and orders aimed at limiting greenhouse gas emissions within the framework of the ideology of climate alarmism. Climate change has always been and will always be, man can adapt to them, but he cannot control the climate. The claim that current climate change is caused by man has not been scientifically proven with exactness. The senators reject the ideology of climate alarmism and stand for the right of deputies and senators to decide on bans and orders freely according to their ideological program with which they went to the elections. Their position is based on the thesis that in a democracy, fundamental issues should be decided in an electoral battle, and not in courtrooms.

Key words: Constitutional court, climate alarmism, climate lawsuit.

JEL: K 40.

Doc. JUDr. **Zdeněk Koudelka**, Ph.D. – Katedra práva a kybernetické bezpečnosti AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, 180 00 Praha, zdenek.koudelka@mail.ambis.cz.

VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE

Petr Kolman

1. ÚVOD

Nejprve se zaměříme na otázku, zda lze u výborů zastupitelstva obce hovořit o „funkčním období“? Což je právně zajímavá úvaha zejména s ohledem na skutečnost, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), takovou terminologii explicitně neužívá. A ani téma délky období u citovaných výborů explicitně neřeší a nadále neřeší. Přesto lze jednoznačně dovodit, že výbory zastupitelstva obce jsou svým funkčním obdobím fakticky svázány s funkčním obdobím samotného zastupitelstva obce.

V další části se zabýváme především na tematiku opomíjeného výboru pro národnostní menšiny. A to zejména na sporné teoreticko-praktické výzkumné otázky ohledně vzniku, změny a zániku tohoto specifického tělesa a jeho legálními kompetencemi. Budeme též mj. analyzovat praktickou subotázkou, zda se započítávají do rozhodného počtu obyvatel obce, kteří se hlásí k jiné než české národnosti, výhradně fyzické osoby s trvalým pobytem, nebo i osoby s tzv. přechodným pobytem?

1. VÝBORY ZASTUPITELSTVA OBCE A JEJICH „FUNKČNÍ OBDOBÍ“

Výbory zastupitelstva jsou jeho poradními, iniciačními a pomocnými orgány, jejichž existence je z povahy věci podmíněna existencí zastupitelstva samotného. Právní úprava ukotvená především v § 117 zákona o obcích č. 128/2000 Sb., vymezuje výbory jako orgány zastupitelstva, přičemž jejich ustavení, složení a působnost jsou odvozeny z rozhodnutí zastupitelstva. Zákon o obcích ani žádný jiný právní předpis žádnou určitou lhůtu, do kdy by měly být výbory zřízeny, nestanoví. Avšak pozor, vzhledem k zákonnému úkolu zastupitelstva obce povinně zřídit finanční a kontrolní výbor (§ 117 odst. 2 zákona, o obcích) se interpretací dovozuje¹, že by se tak mělo stát okamžitě.

Tedy bez zbytečného odkladu, jakmile je to reálně „na obci“ možné. Jinak vyjádřeno zřízení citovaných povinných výborů zastupitelstva obce by mělo být zařazeno již na program ustavujícího zasedání zastupitelstva obce. Tedy tak, aby povinnost plynoucí z ustanovení § 117 odst. 2 zákona o obcích mohla být splněna. Doporučuje se zařadit na pořad úvodního jednání zastupitelstva obce/města samostatné dva programové body. Za prvé ustavení kontrolního a finančního výboru zastupitelstva obce a za druhé: volba jeho členů, předsedy a místopředsedy/ů.

Nejsilnějším argumentem pro spojení výborů se zastupitelstvem je skutečnost, že předsedou výboru musí být vždy člen zastupitelstva obce (§ 117 odst. 4 zákona o obcích). Tedy s odchylkou osadního

¹ K obdobnému odbornému názoru dochází i Metodické doporučení k zákonu o obcích a činnosti územních samosprávných celků. Odbor Veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra 2019 (úřední dílo).

výboru, tam předsedou zastupitel obce být nemusí. Tato podmínka znamená, že v okamžiku zániku mandátu člena zastupitelstva obce nemůže nadále vykonávat zákonitě ani funkci předsedy výboru, což by v praxi vedlo ke kompletní nefunkčnosti výboru zastupitelstva obce.

Dalším podstatným okamžikem je, že zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí v § 55 odst. 2 písm. d) explicitně vymezuje, že mandát členů zastupitelstva zaniká dnem voleb do nového zastupitelstva. Citovaný moment je proto nutno pokládat i za faktický konec existence výborů, neboť ty bez členů zastupitelstva nemohou řádně fungovat.

1.1 Možnost dřívějšího ukončení činnosti výborů

Máme za to, že zastupitelstvo obce může rozhodnout o ukončení činnosti svých výborů ještě před uplynutím svého funkčního období. Pokud tak neučiní, výbory automaticky končí spolu se zánikem mandátu všech členů zastupitelstva. Samozřejmě nemožno předčasně ukončit existenci povinných výborů zastupitelstva obce – tedy kontrolního a finančního, popřípadě výboru pro národnostní menšiny.

Nově zvolené zastupitelstvo v zásadě může formálním usnesením ukončit činnost výborů předchozího zastupitelstva města. Nicméně autor má za to, že to není právně nevyhnutelné. Jinak řečeno, pakliže by nové zastupitelstvo obce tak neučinilo, nemělo by to pro územně samosprávný celek žádné negativní (ale ani pozitivní) následky.

1.2 Shrnutí k funkčnímu období výborů zastupitelstva

Přestože zákon o obcích přímo nehovoří o „funkčním období“ výborů zastupitelstva obce, z povahy věci a systematiky veřejnoprávní úpravy lze dospět k tomu, že funkční období výborů je de facto shodné s funkčním obdobím zastupitelstva obce. Tento závěr podporuje ustanovení o nutnosti obsadit předsednický post členem/členkou zastupitelstva obce, tak vazba na zánik mandátů členů zastupitelstva dle volebního zákona. Ostatně výbory zastupitelstva jsou „orgány orgánů“ obce, nikoli orgány obce jako takové.² Výbory zastupitelstva nelze chápat jako samostatné orgány s nezávislou kontinuitou, nýbrž jako orgány, jejichž existence je bytostně spjata s daným zastupitelstvem. Tak jako nemůže existovat samostatně ruka bez těla, tak nemůže v právním světě existovat ani výbor bez zastupitelstva.

2. VÝBOR PRO NÁRODNOSTNÍ MENŠINY ZASTUPITELSTVA OBCE

Výbor pro národnostní menšiny zastupitelstva obce zřizuje obec, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu nejméně deset procent občanů obce hlásících se k národnosti jiné než české. Ale současně musí být splněna podmínka, že o to písemně (nikoliv ústně – třeba na zasedání

² KOUDELKA ZDENĚK, PETR PRŮCHA, RADOVAN SUCHÁNEK, JANA ZWYRTEK HAMPLOVÁ: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*, 2. vydání Leges Praha, 2025, ISBN 978-80-7502-739-9, komentář k § 117.

zastupitelstva obce) zažádá spolek zastupující zájmy předmětné národnostní menšiny. Přinejmenším polovinu členů výboru tvoří příslušníci národnostních menšin. V případě, že je prokázán nedostatek kandidátů z řad národnostních menšin, pak se tato povinnost na minimální zastoupení nevymáhá.³ Nicméně teleologickým výkladem docházíme k závěru, že by se mělo jednat o krajní řešení, přednost by měli mít, z logiky věci, vždy příslušníci národnostních menšin. Obdobný výbor se ex lege zřizuje také podle zákona o krajích⁴ i podle zákona o hl. m. Praze.⁵ Rozdíl spočívá pouze ve výši procentuální kvóty, která je zde stanovena na pět procent občanů hlásících se k národnosti jiné než české.

2.1 Stačí přechodný pobyt?

V praxi se možno setkat s otázkou, zda se započítávají do rozhodného počtu obyvatel obce, kteří se hlásí k jiné než české národnosti, fyzické osoby s trvalým pobytem, nebo i osoby s přechodným pobytem? Jádro § 117 odst. 3 zákona o obcích spočívá v tom, že se jedná o občany obce. S ohledem na ustanovení § 16 odst. 1 téhož zákona platí, že občanem obce může být pouze státní občan České republiky, který má v obci trvalý (nikoliv jen přechodný) pobyt.⁶ Skupina osob hlásících se k jiné, než české národnosti tedy může být tvořena pouze z této kategorie obyvatel.

Tato interpretace odpovídá i definici národnostní menšiny v § 2 odst. 1 zákona o právech příslušníků národnostních menšin. Podle něj se za národnostní menšinu považuje společenství občanů České republiky trvale (nikoliv nahodile)⁷ žijících na území ČR, kteří se od ostatních obyvatel odlišují zpravidla svým etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi. Tito občané tvoří početní menšinu populace a zároveň projevují vůli být uznáváni jako národnostní menšina za účelem zachování a rozvoje své svébytnosti, jazyka a kultury a také za účelem vyjádření a ochrany zájmů svého historicky utvořeného společenství.

2.2 Dobrovolný výbor

Dále se nabízí logická otázka, zda je možné zřídit výbor pro národnostní menšiny i tehdy, jestliže v obci není požadované procentuální zastoupení menšin? Anebo požadovaný procentuální počet, lidověji řečeno, uteče o malý kousek, respektive o pár osob s trvalým pobytem v obci. Zastupitelstvo se zde může chovat proaktivně a výbor zřídit „dobrovolně“, tedy jakoby navíc. Zastupitelstvo obce má v této věci volnou ruku, takže pokud se rozhodne, může výbor zřídit, kdykoliv podle svého uvážení. A to i kdykoliv v průběhu volebního období. V takovém případě není nutné dodržet zákonné pravidlo, podle kterého příslušníci národnostních menšin tvoří alespoň polovinu členů výboru.⁸

³ § 117 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁴ § 78 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

⁵ § 78 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze. O složení a činnosti Výboru pro národnostní menšiny Zastupitelstva města Prahy viz <https://praha.eu/vybory#/detail/-37315?periodId=-36525&year=2025&showAll=true>. Předsedou je aktuálně pražský zastupitel Mgr. Jiří Knitl (Praha sobě).

⁶ Srovnej zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech.

⁷ Např. turisté nebo studenti v rámci programu Erasmus nebo jiných výměnných pobytů či stáží.

⁸ K obdobnému odbornému názoru dochází i Metodické doporučení k zákonu o obcích a činnosti územních samosprávných celků. Odbor Veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra 2019 (úřední dílo). Taktéž KOPECKÝ MARTIN, PETR PRŮCHA, PETR HAVLAN, JAN JANEČEK, JANA BALOUNOVÁ: Zákon o obcích: komentář. Zákon o Sbirce

2.3 Nutno schválit každého navrženého kandidáta z národnostní menšiny?

Dalším praktickým oříškem bývá, zda je zastupitelstvo obce povinno do výboru schválit, zvolit a jmenovat každého navrženého kandidáta. To opravdu nemusí, ani i když se jedná o kandidáta řádně navrženého národnostním spolkem. Ostatně z právního hlediska nutno zohlednit, že výbory se personálně naplňují volbou - § 84 odst. 2 písm. m) zákona o obcích – a při demokratickém průběhu voleb nemožno vyloučit ani nezvolení navrhovaných kandidátů. Volba prostě není automatická povinnost někoho někam zvolit či něco odhlasovat.

Předsedou výboru pro národnostní menšiny zastupitelstva obce musí být ze zákona vždy pouze a jen člen zastupitelstva obce. A to celou dobu trvání zmíněného výboru. To je zákonný rozdíl oproti osadnímu výboru, který předsednictví výhradně člena zastupitelstva obce nepožaduje.⁹ Jak se postupuje v případě, že žádný ze členů zastupitelstva není příslušníkem národnostní menšiny? Kdo je pak předsedou výboru? Sice ex lege platí, že přinejmenším polovinu členů výboru zastupitelstva musí tvořit příslušníci národnostních menšin, jestliže o to mají reálný zájem. Avšak zákonná povinnost, aby i předsedou (nebo místopředsedou) byl příslušník národnostní menšiny de lege lata neexistuje. Takže ke splnění požadavků kladených zákonem o obcích postačuje, že předseda je řádným členem zastupitelstva, a tedy i klidně z „národnostní většiny“.

Literatura

KOUDELKA ZDENĚK, PETR PRŮCHA, RADOVAN SUCHÁNEK, JANA ZWYRTEK HAMPLOVÁ: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*, 2. vydání Leges Praha, 2025, ISBN 978-80-7502-739-9.

KOPECKÝ MARTIN, PETR PRŮCHA, PETR HAVLAN, JAN JANEČEK, JANA BALOUNOVÁ: *Zákon o obcích: komentář. Zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář*, 4. vydání Praha 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.

KOVÁŘOVÁ ANDREA: *Zákon o obcích. Praktický komentář*, Wolters Kluwer Praha 2023. ISBN 978-80-7676-317-3.

Metodické doporučení k zákonu o obcích a činnosti územních samosprávných celků. Odbor Veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, 2019 (úřední dílo).

právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: komentář, 4. vydání Wolters Kluwer Praha 2022. ISBN 978-80-7676-302-9.

⁹ KOVÁŘOVÁ ANDREA: *Zákon o obcích. Praktický komentář*, Wolters Kluwer Praha 2023. ISBN 978-80-7676-317-3. s.54 a násl.

Abstrakt:

Text se věnuje tématice z oblasti obecního zřízení a orgánů obce, a ještě více specifikováno tématice orgánů těchto orgánů – tedy výborů zastupitelstva obce, na které česká právní publicistika do jisté míry zapomíná. V části první se především zaměřuje na výzkumnou otázku, zda lze u výborů zastupitelstva obce hovořit o „funkčním období“? Což je právně zajímavá úvaha zejména s ohledem na skutečnost, že zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), takovou terminologii explicitně neužívá. A ani téma délky funkčního období u citovaných výborů explicitně neřeší a nadále neřeší. Přesto lze jednoznačně dovodit, že výbory zastupitelstva obce jsou svým funkčním obdobím fakticky svázány s funkčním obdobím samotného zastupitelstva obce. Což si detailněji rozebereme v následujícím textu níže. V části druhé se článek zaměřuje především na tematiku opomíjeného výboru pro národnostní menšiny. A to zejména na sporné teoreticko-praktické výzkumné otázky ohledně vzniku, změny a zániku tohoto specifického tělesa.

Klíčová slova: zastupitelstvo obce, výbor zastupitelstva obce, územní samospráva.

Abstract:**Municipal council committees**

The deals with the topic of administrative law, namely the area of municipal organization and municipal bodies, and even more specifically the topic of the bodies of these bodies – i.e. the committees of the municipal council, which Czech legal journalism forgets to a certain extent. In the first part, it focuses primarily on the research question of whether it is possible to speak of a “term of office” for municipal council committees? Which is a legally interesting consideration, especially with regard to the fact that Act No. 128/2000 Coll., on municipalities, does not explicitly use such terminology. And it did not explicitly address and does not address the topic of the length of the term of office for the cited committees. Nevertheless, it can be clearly concluded that the term of office of the municipal council committees is in fact tied to the term of office of the municipal council itself. Which we will discuss in more detail in the following text below. In the second part, the article focuses primarily on the topic of the neglected Committee for National Minorities, especially on controversial theoretical and practical research questions regarding the establishment, change and demise of this specific body.

Keywords: Municipal council, public administration, local government.

JEL: H83.

JUDr. **Petr Kolman**, Ph.D. – Katedra práva a kybernetické bezpečnosti AMBIS vysoká škola, Lindnerova 1, 180 00 Praha, petr.kolman@ambis.cz.

EKONOMICKÁ BEZPEČNOST V GLOBÁLNÍM KONTEXTU:

PŘÍSTUPY A DOPORUČENÍ PRO EVROPSKOU UNII

Roman Horák

1. ÚVOD

V posledních letech dochází k výraznému zhoršování globálního i regionálního bezpečnostního prostředí, což je výsledkem prohlubujících se a vzájemně se ovlivňujících geopolitických, geoeconomických, společenských, technologických, environmentálních a dalších výzev (Ivančík, 2021a, s. 112). Současné období lze charakterizovat jako fázi hluboké strategické nestability a nejistoty (Ivančík, 2021b, s. 79), během níž oslabují základní normy a mechanismy mezinárodního pořádku založeného na pravidlech (Sanaei, 2024, s. 135), který dominoval po skončení studené války. V rozporu s mezinárodním právem realizovaná vojenská invaze Ruské federace na Ukrajinu přinesla na evropský kontinent plnoformátový konflikt vysoké intenzity a zásadním způsobem narušila stabilitu východního sousedství EU, čímž obnovila vážnost konvenčních vojenských hrozeb v Evropě (Ivančík & Kazanský, 2023, s. 69). Paralelně s tím došlo ke konfliktu mezi Izraelem a Hamásem na Blízkém východě a zároveň k rostoucímu napětí v indo-pacifickém regionu, především v souvislosti s posilováním moci Čínské lidové republiky a její asertivní zahraniční politikou v Jihočínském moři, zejména vůči Tchaj-wanu a státům jihovýchodní Asie (Bremmer, 2023, s. 28).

Součástí tohoto vývoje je rostoucí frekvence a intenzita využívání geoeconomických nástrojů nátlaku, jakými jsou ekonomické sankce, selektivní omezování vývozu strategických surovin, státních subvencí, jakož i zavádění jednostranných tarifních a netarifních bariér. Příklady lze pozorovat v rostoucí technologické rivalitě mezi USA a Čínou v oblasti polovodičů, umělé inteligence a kvantových technologií, či v energetické zranitelnosti evropského prostoru v důsledku ruské invaze (Shoukat et al., 2024, s. 343). Tento vývoj zároveň prohlubuje fragmentaci světového pořádku a přispívá k rozkladu multilaterálních mechanismů spolupráce.

Na pozadí těchto procesů nabývá nový význam pojem ekonomické bezpečnosti, který již nelze dále vnímat pouze jako sektorovou součást hospodářské politiky, nýbrž jako strategický a systémový prvek zajištění životně důležitých zájmů státu. Vzhledem k narůstajícím rizikům spojeným s narušením dodavatelských řetězců, závislostí na kritických technologiích a zranitelností vůči nátlakovým praktikám ze strany států i nestátních aktérů, se ekonomická bezpečnost stává nedílnou součástí národní, evropské i globální bezpečnostní architektury.

Jak uvádí Světové ekonomické fórum (2025, s. 4), propojenost mezi geopolitickými konflikty, ekonomickými šoky a strategiemi technologické dominance vede k situaci, v níž je zajištění ekonomické odolnosti klíčovou podmínkou celkové bezpečnosti státu.

2. TEORETICKÁ KONCEPTUALIZACE EKONOMICKÉ BEZPEČNOSTI

Teoretické konceptualizace ekonomické bezpečnosti se vyvíjely paralelně s globalizačními, deregulujícími a technologickými trendy od 70. let 20. století, přičemž reflektují rostoucí komplexnost a nejednoznačnost hranic mezi ekonomikou, technologií a národní bezpečností. V raných stádiích byla ekonomická bezpečnost vnímána zejména v souvislosti s otázkami soběstačnosti a kontroly nad národními zdroji (Kahler, 2006, s. 486). Friedberg (1991, s. 185) ji definoval jako stav, v němž národní ekonomika je schopna podporovat národní zájmy, aniž by byla vystavena nepřijatelnému vnějšímu tlaku nebo vnitřním otřesům. Buzan (1991, s. 97), v rámci svého konceptu sektorové bezpečnosti, považoval ekonomickou bezpečnost za součást širšího bezpečnostního rámce, který chrání stát před existenciálními hrozbami, a současně za nástroj zachování základních hodnot, včetně národní suverenity, hospodářské prosperity a přežití společnosti.

V rámci novějších přístupů Yafteh (2025, s. 107) definuje ekonomickou bezpečnost jako schopnost ekonomického systému odolávat šokům a narušením, rychle se z nich zotavit a zároveň udržovat stabilní růst a zajišťovat blahobyt občanů. Zahrnuje nejen ochranu před vnějšími hrozbami, ale i vnitřní odolnost vůči strukturálním slabostem a nerovnostem. Yuzue a Sekiyama (2025, s. 3) systematizují ekonomickou bezpečnost do tří klíčových kategorií: (a) hodnoty, které zahrnují strategické cíle státu (přežití, prosperita, nezávislost); (b) hrozby, které se projevují jako výpadky dodávek strategických komodit, technologická závislost, narušení zahraničního obchodu či ekonomická koerce; a konečně (c) prostředky, které státy a mezinárodní aktéři využívají k minimalizaci rizik a budování odolnosti.

S rostoucí propojeností globálních ekonomických, finančních a technologických sítí nabývá v úzké souvislosti s ekonomickou bezpečností nový význam koncept „weaponized interdependence“, který artikulovali Farrell a Newman (2019, s. 44). Tento koncept popisuje schopnost států, které zaujímají centrální pozice v globálních produkčních, datových a finančních sítích, prosazovat svou vůli prostřednictvím cíleného přerušení, omezení nebo manipulace s toky zboží, služeb, dat či kapitálu. Typickými příklady jsou americká exportní omezení vůči Číně v oblasti špičkových čipů a pokročilých polovodičových technologií, což má za cíl zpomalit čínský vývoj v oblasti umělé inteligence a super výpočtů (Miller, 2023, s. 17).

V tomto dynamicky se měnícím se prostředí formulují významní globální hráči, jako Evropská unie, Spojené státy americké, Japonsko a další, nové národní a nadnárodní rámce ekonomické bezpečnosti.

Evropská komise v roce 2023 přijala Evropskou strategii hospodářské bezpečnosti, v níž identifikuje čtyři hlavní nástroje: snižování rizik, posilování konkurenceschopnosti, zintenzivnění partnerství a ochranu ekonomických zájmů prostřednictvím obranných nástrojů (Evropská komise, 2023a). Podobně Spojené státy americké ve své Národní bezpečnostní strategii zakotvují ekonomickou bezpečnost jako jeden ze základů strategické konkurenceschopnosti (The White House, 2022, s. 34). Japonsko dokonce v roce 2022 vytvořilo samostatné Ministerstvo pro ekonomickou bezpečnost, čímž reflektovalo rostoucí strategickou váhu této agendy. Tyto rámce potvrzují, že ekonomická bezpečnost se stala jednou z prioritních oblastí strategického myšlení a veřejné politiky v éře multipolarity a fragmentace.

Z uvedeného důvodu se problematikou ekonomické bezpečnosti zabývá i autor tohoto článku. Využívá kvalitativní interdisciplinární přístup založený na triangulaci několika výzkumných metod, především analyticko-syntetické metody, kvalitativní obsahové analýzy a studia vědecké a odborné literatury o bezpečnosti s primárním zaměřením na ekonomickou bezpečnost. Součástí přístupu je diskurzivní analýza politických a strategických rámců, především v případě EU, jako významného aktéra v oblasti globální ekonomické bezpečnosti. Cílem autora článku je poskytnout systematickou analýzu ekonomické bezpečnosti v kontextu prohlubujícího se geopolitického a geoeconomického napětí v multipolárním světě.

3. EKONOMICKÁ BEZPEČNOST: KONCEPT, HROZBY A PROSTŘEDKY

Ekonomická bezpečnost jako analytický koncept, praktická politika a součást celkové bezpečnosti a obrany státu stojí na třech základních pilířích: (a) přežití státu a jeho obyvatelstva, (b) ochraně suverenity a (c) zajištění dlouhodobé prosperity. Tyto dimenze reprezentují nejen národní bezpečnostní a obranné cíle, ale zároveň reflektují strategickou transformaci, kterou prochází globální i regionální bezpečnostní a hospodářské prostředí. Ekonomická bezpečnost vystupuje jako komplexní kategorie, která se nachází na průsečíku veřejné politiky, bezpečnostní a obranné politiky, ekonomické politiky, mezinárodních vztahů a globálních bezpečnostních a ekonomických struktur (Ivančík, 2021b, s. 79).

Přežití představuje nejzákladnější hodnotu, kterou si stát chrání v prostředí ekonomických hrozeb. Může jít o fyzické zabezpečení obyvatelstva prostřednictvím kontinuálního přístupu k základním komoditám, jako jsou potraviny, léky, energie či voda (Buzan, 1991, s. 21). Suverenita, jako druhý pilíř, zahrnuje schopnost státu přijímat a realizovat politická rozhodnutí nezávisle na nátlaku cizích aktérů, včetně ekonomických forem nátlaku. A konečně prosperita označuje schopnost státu zajistit hospodářský růst, inovační kapacitu a konkurenceschopnost v podmínkách čím dál větší geoeconomické soutěže a dynamiky technologického vývoje (Tang, 2015, s. 1472).

V návaznosti na tyto hodnoty je nevyhnutelné analyzovat typologii ekonomických hrozeb, které narušují jejich naplnění. Farrell a Newman (2019, s. 45) v této souvislosti upozorňují, že v kontextu globalizované interdependence dochází k růstu zranitelnosti prostřednictvím centralizovaných globálních síťových struktur, které umožňují selektivní narušování ekonomických toků. Tyto hrozby lze systematicky klasifikovat do čtyř hlavních kategorií.

Zaprvé, jde o výpadky v dodávkách strategických surovin a komponentů, které mohou paralyzovat celá odvětví hospodářství. Krize polovodičů v letech 2020-22, způsobená kombinací pandemie koronaviru, geopolitického napětí a úzkých míst v dodavatelských řetězcích, vedla k ekonomickým ztrátám v automobilovém, elektronickém a elektrotechnickém průmyslu (Frieske & Stieler, 2022, s. 12). Zadruhé, technologická závislost na externích dodavateli kritických technologií – jako jsou mikroprocesory, kvantové výpočty nebo komponenty umělé inteligence – může výrazně omezit suverenitu státu a jeho schopnost reagovat na krizi (Yuzue a Sekiyama, 2025, s. 4).

Zatřetí, narůstá používání ekonomické nátlakové diplomacie, kdy silné státy využívají svou tržní moc k prosazování politických cílů. Příkladem je čínské omezení vývozu vzácných zemin nebo selektivní sankce vůči konkrétním firmám a státům, které přijaly rozhodnutí v rozporu se strategickými zájmy Pekingu (Blackwill a Harris, 2016, s. 57). Začtvrté, klíčovou hrozbou je zneužití globální propojenosti, zejména prostřednictvím datové, platební a logistické infrastruktury. Jak ukazuje koncept „weaponized interdependence“, centrální aktéři mohou narušovat či kontrolovat tok dat (např. přes cloudové platformy), mezibankovní transakce (např. přes SWIFT), nebo tok zboží (např. přes globální námořní trasy), čímž získávají páky na prosazování vlastních zájmů (Farrell a Newman, 2019, s. 45).

Na tyto hrozby reagují státy a integrační uskupení souborem nástrojů z oblasti ekonomické bezpečnosti, které lze rozdělit do několika kategorií podle jejich účelu a formy. Jedním z hlavních nástrojů je diverzifikace dodavatelských řetězců a geografických partnerství. Cílem je snížit závislost na jednom dominantním aktérovi, zejména v případě vysoce koncentrovaných trhů (např. těžba lithia, produkce čipů apod.), čímž se zvyšuje systémová odolnost. Dalším nástrojem je budování technologické suverenity, tedy schopnosti vyvíjet, vyrábět a udržovat klíčové technologie bez kritické závislosti na nepředvídatelných externích aktérech. Tento cíl sleduje například tzv. evropský chipový zákon (Chips Act) (European Commission) nebo japonská politika „economic security promotion“ (Shigeaki, 2024).

Zabezpečení strategických zásob, zejména energií, potravin, léčiv a dalších důležitých surovin, představuje tradiční, ale stále relevantní nástroj pro zvládání krátkodobých šoků a posílení krizové připravenosti. Čtvrtou kategorií je zahraniční hospodářská politika orientovaná na otevřené, ale vyvážené trhy. Tato politika zahrnuje uzavírání spolehlivých bilaterálních a multilaterálních dohod,

podporu fair-trade principů a rozvoj infrastruktury hospodářské spolupráce se strategickými partnery (Kowalski & Legendre, 2023, s. 51).

4. GLOBÁLNÍ HROZBY, RIZIKA A VÝZVY

V současném období čelí světová ekonomika bezprecedentní koncentraci globálních rizik a výzev, které mají kumulativní i interaktivní charakter. Světové ekonomické fórum ve své zprávě uvádí, že mezi největší krátkodobé hrozby do roku 2027 patří geopolitická recese, geoeconomická konfrontace a společenská polarizace (Světové ekonomické fórum, 2025). Tyto jevy vzájemně posilují své dopady a narušují základní předpoklady globální stability, jimiž byly dříve otevřenost, předvídatelnost a vzájemná závislost světové ekonomiky.

Geopolitická recese představuje systematický pokles schopnosti mezinárodního systému předcházet konfliktům a krizím a koordinovat kolektivní řešení v důsledku rostoucí multipolarity, rivality, úpadku důvěry v instituce a návratu mocenské politiky. V tomto prostředí se geoeconomická konfrontace stává jedním z klíčových nástrojů soupeření mezi státy. Zahrnuje opatření jako sankce, cla, zákaz vývozu strategických technologií či selektivní omezení investic, jejichž cílem je oslabit ekonomický potenciál protivníka (Blackwill & Harris, 2016, s. 108). Třetím destabilizačním faktorem je prohlubující se společenská polarizace, kterou zejména v posledních letech zintenzivňuje šíření dezinformací, propagandy, konspiračních teorií a různých falešných zpráv (Ivančík & Kazanský, 2023, s. 75), jakož i narůstající frustrace z neschopnosti politických elit řešit základní sociálně-ekonomické problémy. Dochází tak k vnitřnímu zasahování a oslabování demokratických společností, což snižuje jejich schopnost efektivně a účinně čelit vnějším výzvám (Karásková et al., 2023, s. 23).

Souvislost mezi ekonomickými riziky, růstem bezpečnostních hrozeb a geopolitickým vývojem se v posledním desetiletí stala zjevná. Válka na Ukrajině vyvolala inflační vlnu prostřednictvím prudkého růstu cen energií, potravin a hnojiv, což následně vedlo ke globálnímu zpomalení hospodářského růstu a zvýšení pravděpodobnosti recese v mnoha vyspělých i rozvojových ekonomikách (Mezinárodní měnový fond, 2023). Narušení dodávek z Ukrajiny a Ruska postihlo zejména trhy s obilninami, energetickými surovinami a kovy, přičemž země globálního Jihu se staly obzvláště zranitelnými vůči sekundárním efektům těchto výpadků (FAO, 2023). Současně se zvýšil ochranný přístup některých států, což se projevilo v zavádění exportních zákazů na vybrané komodity a posílení domácí soběstačnosti na úkor efektivnosti mezinárodního obchodu.

Vzhledem k této situaci je opodstatněné hovořit o riziku systémových šoků, které mohou narušit základní fungování globální ekonomiky. Mezi nejzávažnější patří hrozba globální hospodářské a finanční krize, způsobené kombinací vysokého dluhu, zvyšujících se úrokových sazeb, oslabení důvěry investorů a snížené mezinárodní likvidity (Světové ekonomické fórum, 2025). K dalšímu

oslabení globální stability přispívá koncentrace strategických zdrojů a kritických technologií v rukou úzké skupiny zemí či firem.

Příkladem je dominance několika asijských producentů v oblasti pokročilých čipů nebo monopolní postavení při zpracování lithia, kobaltu či vzácných zemin, které jsou nezbytné pro digitální a energetickou transformaci. Tato asymetrie zvyšuje riziko politicky motivovaných omezení vývozu a zároveň prohlubuje strategickou zranitelnost dovážejících států (Miller, 2022, s. 143).

Závažným problémem je i oslabení multilaterálních mechanismů, které měly tlumit konflikty a podporovat koordinaci v oblasti obchodu, financí či energetiky. Efektivita WTO je podkopávána neschopností reformovat mechanismus řešení sporů, zatímco uskupení G20 čelí politické polarizaci mezi jednotlivými členy organizace. Rada bezpečnosti OSN je paralyzována vetem stálých členů a ani regionální uskupení často nedokážou reagovat na komplexní krizové scénáře včas a koordinovaně. Tato eroze multilaterálních struktur vede k orientaci na bilaterální a ad hoc řešení, která však jednak snižují předvídatelnost a jednak oslabují schopnost budovat dlouhodobou stabilitu (Falkner, 2022, s. 19).

5. EVROPSKÁ EKONOMICKÁ BEZPEČNOST V MULTIPOLÁRNÍM SVĚTĚ

V éře narůstající geopolitické konkurence, strategické nejistoty a rozvrácené mezinárodní ekonomické architektury se Evropská unie nachází v situaci, kdy musí přehodnocovat svá dlouhodobá normativní, hospodářská a bezpečnostní východiska. Koncepce ekonomické bezpečnosti se tak čím dál více dostává do popředí strategického uvažování EU, a to zejména v důsledku exogenních šoků, jako byly pandemie koronaviru způsobujícího onemocnění Covid-19, válka na Ukrajině, narušení globálních dodavatelských řetězců či rostoucí ekonomický, energetický a technologický nátlak ze strany autoritářských režimů. V reakci na tyto výzvy EU vypracovala několik strategických dokumentů, které signalizují výrazný posun od naivního liberalismu k pragmatičtější a bezpečnostně orientované ekonomické politice.

Mezi klíčové evropské politické iniciativy patří Evropská strategie hospodářské bezpečnosti z července 2023, který definuje ekonomickou bezpečnost jako schopnost EU ochránit své strategické zájmy před ekonomickými hrozbami, zajistit kritické funkce a posílit konkurenceschopnost v měnícím se globálním prostředí. Strategie staví na čtyřech pilířích: (a) identifikace a hodnocení rizik, (b) budování kapacit a odolnosti, (c) posilování mezinárodních partnerství a (d) využívání obranných nástrojů v souladu s mezinárodním právem (Evropská komise, 2023a). Dalším relevantním dokumentem je Strategický kompas pro bezpečnost a obranu z roku 2022, který reflektuje potřebu silnější evropské přítomnosti ve sféře zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky a vyzdvihuje ekonomickou dimenzi obrany, zejména v oblasti strategických technologií, kybernetické bezpečnosti a obranného průmyslu (Rada EU, 2022).

K implementaci těchto cílů využívá EU různé nástroje na ochranu a posilování ekonomické bezpečnosti, přičemž zvláštní důraz klade na mechanismy prověřování zahraničních investic. Tento mechanismus, zavedený v roce 2020, umožňuje členským státům analyzovat vliv investic ze třetích zemí na bezpečnost a veřejný pořádek a v případě potřeby tyto investice omezit či zablokovat. Kromě toho EU rozvíjí vlastní politiku obrany proti ekonomické nátlakové diplomacii, což se projevilo přijetím návrhu Nástroje proti donucování (ACI), který umožní reagovat na případné ekonomické vydírání třetími státy (Evropská komise, 2023b).

V oblasti strategické autonomie a technologické suverenity se EU usiluje o vytvoření schopností v kritických sektorech, jako jsou polovodiče, cloud computing, kvantové technologie či umělá inteligence. V roce 2022 byl přijat Akt EU o čipech, jehož cílem je zdvojnásobit podíl EU na globálním trhu s čipy do roku 2030 a podpořit investice do evropské výrobní kapacity (Evropská komise, 2023c). Tato opatření doplňují několik iniciativ vycházejících ze Společné bezpečnostní a obranné politiky EU, které jsou zaměřeny na koordinované investice do obrany, rozvoj evropského obranného průmyslu a společný vývoj a budování vojenských způsobilostí a technologií (Ivančík, 2022, s. 66).

Navzdory těmto ambiciózním krokům však EU čelí několika systémovým rizikům a omezením, která snižují účinnost jejích politik. Především jde o vnitřní fragmentaci mezi členskými státy, které mají rozdílné zájmy, průmyslové struktury a historické vazby, což ztěžuje vytvoření jednotného strategického rámce. Některé státy, jako Francie, prosazují autonomní přístup, zatímco jiné, například pobaltské státy či Polsko, preferují úzkou koordinaci s USA. Dále je tu přetrvávající závislost EU na externích aktérech, zejména v oblasti energetiky, technologií a surovin.

Tyto výzvy lze stručně ilustrovat prostřednictvím vybraných případových studií, které odhalují klíčové slabiny evropské ekonomické bezpečnosti. Případ polovodičů ukázal vysokou závislost na Tchaj-wanu a Jižní Koreji, jakož i omezenou evropskou kapacitu v oblasti pokročilých litografických zařízení. Energetická krize po vojenské invazi Ruska na Ukrajinu odhalila, jak hluboce byla EU exponována vůči ruské plynové infrastruktuře, což si vyžádalo urgentní diverzifikační opatření a výstavbu LNG terminálů. V oblasti kritických surovin, jako jsou kobalt, lithium či grafit, je EU výrazně závislá na dovozech z Číny, Demokratické republiky Kongo a dalších geopoliticky nestabilních regionů, a jen pomalu buduje strategické rezervy a partnerské těžební dohody (DiSario, 2025). Z uvedeného vyplývá, že ekonomická bezpečnost EU se formuje v napětí mezi idealistickými hodnotami otevřeného trhu a pragmatickou potřebou ochrany strategických zájmů.

Budoucí efektivnost evropského přístupu bude záviset na schopnosti překonat vnitřní rozdíly, urychlit implementaci strategických projektů a sladit ekonomické a bezpečnostní politiky v rámci jednotného rámce.

6. SMĚŘOVÁNÍ K ODOLNÉ A ADAPTIVNÍ EKONOMICKÉ BEZPEČNOSTI EU

Změny v globálním řádu, rostoucí nejistota a kumulace bezpečnostních hrozeb a systémových rizik vytvářejí tlak na redefinování tradičního chápání ekonomické bezpečnosti. Zatímco v minulosti dominoval protekcionistický a defenzivní přístup, současné podmínky si vyžadují komplexnější, proaktivní a adaptivní model, který spojuje ekonomickou integritu, technologickou nezávislost a geopolitickou předvídatost. V tomto kontextu se čím dál více prosazuje paradigma odolnosti, která již není vnímána pouze jako schopnost přežít krizi, ale jako aktivní nástroj řízení nejistoty a zvyšování autonomie v nestabilním světě (Evropská komise, 2023a).

Odolnost se stává centrálním strategickým cílem, který zahrnuje diverzifikaci zdrojů a partnerství, posilování domácích inovačních kapacit, strategické plánování zásob a rozvoj redundancí v kritických sektorech. EU, jako jeden z největších aktérů v globální ekonomice, čelí výzvě přechodu od závislosti na efektivních, ale zranitelných dodavatelských řetězcích, k flexibilním a robustním strukturám, které umožňují rychlé zotavení v případě narušení (Evropská komise, 2023a). Klíčovou oblastí, v níž se odolnost prolíná s bezpečností, je technologická a digitální suverenita. Schopnost rozvíjet a udržovat kritické technologie, jako jsou mikroprocesory, umělá inteligence, kvantové výpočty či 5G sítě, se stala otázkou národně-bezpečnostního významu. EU – v prostředí rostoucí rivality mezi technologickými velmocemi – nemůže zůstat závislá na externích dodávkách, zejména ze zemí, které nerespektují principy právního státu a otevřeného trhu (Edler, 2024).

Podobně důležité je propojení ekonomické a energetické bezpečnosti, zejména v kontextu klimatické transformace. Přechod na obnovitelné zdroje, elektrifikace průmyslu a digitalizace infrastruktury si vyžadují stabilní dodávky surovin i nová geopolitická a obchodní partnerství. Zvyšuje se tím význam zabezpečení kritických surovin, jako jsou lithium, kobalt, nikl či vzácné zeminy, jejichž těžba a zpracování je vysoce koncentrované. Odolná ekonomika musí proto spojit zodpovědné investice do domácích kapacit s důvěryhodnými mezinárodními dohodami o dodávkách, včetně strategických partnerství s demokratickými státy v Latinské Americe, Africe či Indo-Pacifiku (Edler, 2024).

Vzhledem ke komplexnosti výzev se ukazuje, že ekonomická bezpečnost nemůže být izolovaným sektorem politiky, ale musí být integrována do všech aspektů strategického rozhodování od průmyslové politiky, přes zahraniční vztahy, až po environmentální a digitální agendu. To si vyžaduje nejen koordinaci mezi institucemi EU a členskými státy, ale i vyšší míru předvídání, schopnosti strategického plánování a implementační flexibility.

Na této bázi lze formulovat několik klíčových doporučení pro tvůrce politik:

- Zvýšit investice do domácích inovačních ekosystémů, zejména v oblastech se strategickou hodnotou.
- Zefektivnit evropské mechanismy prověřování investic, aby zahrnovaly i sekundární hrozby a technologické řetězce.

- Budovat aliance odolnosti s podobně smýšlejícími aktéry (např. s USA, Kanadou, Japonskem, Austrálií, Jižní Koreou).
- Zajistit větší strategickou transparentnost, včetně systematického mapování závislostí a pravidelného hodnocení zranitelností.
- Podpořit integraci ekonomické bezpečnosti do vzdělávání a výzkumu, čímž se vytvoří generační rámec strategické gramotnosti v podmínkách proměnlivého světa.

Vychází to z toho, že odolná a adaptivní ekonomická bezpečnost není statický cíl, ale proces budování kapacit, mechanismů a postojů, které umožní evropským demokratickým společnostem čelit budoucím krizím s větší připraveností, soudržností a autonomií.

7. ZÁVĚR

Ekonomická bezpečnost se v průběhu posledního desetiletí transformovala z okrajové součásti bezpečnostní politiky na jednu ze strategických dimenzí, která je integrální součástí geopolitického uvažování, technologického rozvoje a strategického plánování. Zhoršování globálního i regionálního bezpečnostního prostředí, narůstající geopolitická napětí, zneužívání ekonomické propojenosti jako nástroje nátlaku a opakující se systémové šoky (pandemie, konflikty, energetické krize) předefinovaly chápání hospodářských rizik. Jak ukazují nejnovější události, svět čelí křížení několika rizikových faktorů, které si vyžadují koordinovanou, adaptivní, efektivní a také hodnotově ukotvenou reakci.

Z teoretického hlediska se ukazuje, že ekonomická bezpečnost není jen technokratickým konceptem, ale politicko-normativním rámcem, který vyjadřuje hodnoty a preference daného aktéra. Modely přežití, suverenity a prosperity definují nejen objektivní potřeby, ale i subjektivní vnímání hrozeb, které se různí v závislosti na režimovém typu, ekonomické závislosti a úrovni institucionální odolnosti. Přístupy EU, USA či Japonska se sice liší v technikách, ale sdílejí základní chápání strategického významu technologické autonomie, diverzifikace a sdílené odolnosti.

Empirická analýza ukazuje, že Evropská unie přešla od normativního liberalismu k pragmatičtějšímu modelu „strategické otevřenosti“, který klade důraz na prevenci zranitelností, ochranu kritických sektorů a budování domácích kapacit.

Iniciativy jako Evropská strategie hospodářské bezpečnosti, tzv. čipový zákon EU či nástroje zaměřené proti ekonomickému nátlaku naznačují vývoj směrem k holistické politice, která však naráží na omezení vyplývající z fragmentace mezi členskými státy, nedostatečné koordinace a vnějších závislostí. Propojení mezi technologickou, energetickou a ekonomickou bezpečností poukazuje na potřebu systémového přístupu, který přesahuje sektorové rámce a integruje bezpečnostní optiku do všech oblastí strategického plánování.

Prezentované zjištění vedou k závěru, že ekonomická bezpečnost v 21. století nemůže být chápána izolovaně, ale jako součást širšího projektu demokratické odolnosti a strategické kultury založené na otevřenosti, odpovědnosti a spolupráci. V tomto duchu by se evropská politika měla usilovat o: (a) přemostění mezi konkurenceschopností a ochranou hodnot, které jsou základem legitimacy demokratických institucí, (b) institucionalizaci ekonomické bezpečnosti jako horizontální politiky, nikoli jen jako krizového managementu, (c) podporu pluralitního multilateralismu, který zahrnuje nejen státní, ale i nestátní aktéry, a (d) investice do strategického myšlení a výzkumu, které rozvíjejí schopnost anticipovat nové formy hrozeb a rizik (např. v oblasti umělé inteligence).

Literatura:

BLACKWILL, R. D., HARRIS, J. M. 2016. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Cambridge: Harvard University Press, 2016. ISBN 978-0-674-54512-3.

BREMMER, I. 2023. *The Power of Crisis: How Three Threats – and Our Response – Will Change the World*. New York: Simon & Schuster, 2023. ISBN 978-1-982-16750-9.

BUZAN, B. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. ISBN 978-1-555-87784-2.

RADA EU. 2022. A Strategic Compass for Security and Defence. *In Council of the EU*, 2022. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-compass/>

DiSARIO, F. 2025. Europe's quest for critical raw minerals gains new urgency. *In The Parliament Magazine*, 2025. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/europes-quest-for-critical-raw-minerals-gains-new-urgency>

EDLER, J. 2024. Technology, Sovereignty of the EU: Needs, Concepts, Pitfalls and Ways Forward. *European Commission*, 2024. https://ec.europa.eu/assets/rtd/srip/2024/ec_rtd_srip-report-2024-chap-08.pdf

EVROPSKÁ KOMISE. 2023a. *European Economic Security Strategy – Ensuring economic security in a changing world*. *In European Commission*, 2023. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A307%3AFIN>

EVROPSKÁ KOMISE. 2023b. Anti-Coercion Instrument. New tool to enable EU to withstand economic coercion enters into force. *In European Commission*, 2023. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6804

EVROPSKÁ KOMISE. 2023c. Digital sovereignty: European Chips Act enters into force. *In European Commission*, 2023. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/digital-sovereignty-european-chips-act-enters-force>

FALKNER, R. 2022. *Environmentalism and Global International Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. ISBN 978-1-1088-4875-6.

FAO. 2023. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. In *Food and Agriculture Organization*, 2023. URL: <https://www.fao.org/3/cc3017en/cc3017en.pdf>

FARRELL, H., NEWMAN, A. L. 2019. Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion. In *International Security*, 2019, 44(1), 42-79. ISSN 0162-2889. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00351

FRIEDBERG, A. L. (1991). The changing nature of American power. In *Political Science Quarterly*, 1991, roč. 106, č. 2, s. 183-207. ISSN 1538165X. URL: <https://doi.org/10.2307/2151235>

FRIESKE, B., STIELER, S. 2022. The “Semiconductor Crisis” as a Result of the COVID-19 Pandemic and Impacts on the Automotive Industry and Its Supply Chains. In *World Electric Vehicle Journal*, 2022, roč. 13, č. 10, čl. 189. ISSN 2032-6653. URL: <https://doi.org/10.3390/wevj13100189>

MEZINÁRODNÍ SVĚTOVÝ FOND. 2023. *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*. Washington: International Monetary Fund, 2023. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

IVANČÍK, R., KAZANSKÝ, R. 2023. Quo Vadis Humanity? A View of Some Current Global Security Threats and Challenges. In *Security Science Journal*, 2023, roč. 4, č. 1, s. 68-82. ISSN 2737-9493. URL: <https://www.securityscience.edu.rs/index.php/journal-security-science/article/view/96/66>

IVANČÍK, R. 2021a. Treatise on Postulates of Security Theory. In *Security Science Journal*, 2021, roč. 2, č. 1, s. 108-124. ISSN 2737-9493. URL: <https://www.securityscience.edu.rs/index.php/journal-security-science/article/view/44/29>

IVANČÍK, R. 2021b. Treatise on the Paradigm of Security Theory. In *Auspicia*, 2021, roč. 18, č. 2, s. 78-93. ISSN 2464-7217. URL: https://vsers.cz/wp-content/uploads/2022/03/Auspicia_2_2021_5.pdf

IVANČÍK, R. 2022. On European Union Partnership and Cooperation in the Field of Security and Defence. In *Auspicia*, 2022, roč. 19, č. 2, s. 65-75. ISSN 2464-7217. URL: https://vsers.cz/wp-content/uploads/2023/03/Auspicia_2_2022.pdf#page=65

KAHLER, M. 2006. Economic security in an era of globalization: definition and provision. In *The Pacific Review*, 2006, roč. 17, č. 4, s. 485-502. ISSN 1470-1332. URL: <https://doi.org/10.1080/0951274042000326032>

KARÁSKOVÁ, I., BERZINA-ČERENKOVÁ, U. A., NĚMEČKOVÁ, K. 2023. Foreign Electoral Interference Affecting EU Democratic Processes. In *Authority for European Political Parties and*

European Political Foundations, 2023. <https://www.appf.europa.eu/cmsdata/277388/Foreign%20electoral%20interference%20affecting%20EU%20democratic%20processes.pdf>

KOWALSKI, P., LEGENDRE, C. 2023. Raw materials critical for the green transition. Production, international trade and export restrictions. In *OECD Trade Policy Papers*, 2023, č. 269. URL: https://www.oecd.org/en/publications/raw-materials-critical-for-the-green-transition_c6bb598b-en.html

MILLER, C. 2022. *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. London: Simon & Schuster, 2022. 464 s. ISBN 9781982172008.

OECD. 2023. *Critical Raw Materials for the Green Transition*. Paris: OECD Publishing, 2023. URL: <https://doi.org/10.1787/64fa1d1e-en>

SANAEI, M. 2024. The Transition of International Order: Current Debates and Future Directions. *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 133-153. ISSN 2377-7419. <https://doi.org/10.1142/S2377740024500064>

SHIGEAKI, S. 2024. Japan's Economic Security Policy. In *Konrad-Adenauer-Stiftung*, 2024. <https://www.kas.de/en/web/japan/single-title/-/content/japan-s-economic-security-policy-2>

SHOUKAT, W., MUSTAFA, Z., MUNEEER, M. U., SHAHZADI, A. 2024. The Impact of the Russia-Ukraine War on EU Energy Security. In *Social Sciences Spectrum*, 2024, roč. 3, č. 4, s. 337-351. ISSN 3006-0427. URL: <https://doi.org/10.71085/sss.03.04.177>

TANG, S. M. 2015. Rethinking economic security in a globalized world. In *Contemporary Politics*, 2015, roč. 21, č. 1, s. 40-52. ISSN 1469-3631. URL: <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.993910>

THE WHITE HOUSE. 2022. *National Security Strategy*. In Washington: The White House, 2022. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>

SVĚTOVÉ EKONOMICKÉ FÓRUM. 2025. *Global Risks Report 2025*. Geneva: World Economic Forum. 2025. URL: <https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2025/>

YAFTEH, M. 2023. The Paradigm of Economic Security in National Security. In *Journal of Development Economics and Finance*, 2023, roč. 8, č. 3, s. 101-116. ISSN 2582-519. URL: https://jdef.ut.ac.ir/article_88438.html

YUZUE, N., SEKIYAMA, T. 2025. Defining Economic Security through Literature Review. In *Frontiers in Political Science*, 2025, roč. 7, čl. 1501986. ISSN 2673-3145. URL: <https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1501986>

Abstrakt:

Ekonomická bezpečnost se v současnosti stává jednou z klíčových součástí strategického uvažování v podmínkách narůstajícího geopolitického napětí, nestability, nejistoty a systémových ekonomických šoků. Autor v článku analyzuje ekonomickou bezpečnost jako komplexní a multidimenzionální koncept, který spojuje ochranu přežití, suverenity a prosperity společnosti se schopností předvídat, absorbovat a reagovat na narůstající hrozby a rizika. V první části se věnuje teoretickým základům konceptu ekonomické bezpečnosti. Následuje diskuse o globálních trendech a rizicích. Ve třetí části analyzuje nástroje, strategie a limity politiky EU v oblasti ekonomické bezpečnosti. A v závěrečné kapitole formuluje doporučení pro směřování k odolné a adaptivní politice. V závěru na základě výsledků zkoumání naznačuje potřebu koordinované a hodnotově ukotvené odpovědi na výzvy nestabilního multipolárního světa, v němž roste napětí a rivalita, protože ekonomická bezpečnost dnes již není jen otázkou přežití společnosti, ale také zajištění jejího udržitelného rozvoje v období globální transformace.

Klíčové slova: Evropská unie, ekonomická bezpečnost, geopolitické výzvy.

Abstract:***Economic security in a global context: approaches and recommendations for the EU***

Economic security is currently becoming one of the key components of strategic thinking in conditions of growing geopolitical tension, instability, uncertainty and systemic economic shocks. In the article, the author analyses economic security as a complex and multidimensional concept that combines the protection of survival, sovereignty and prosperity of a society with the ability to anticipate, absorb and respond to growing threats and risks. In the first part, he discusses the theoretical foundations of the concept of economic security. This is followed by a discussion of global trends and risks. In the third part, he analyses the tools, strategies and limits of EU policy in the area of economic security.

And in the final chapter, he formulates recommendations for moving towards a resilient and adaptive policy. In conclusion, based on the results of the research, he indicates the need for a coordinated and value-based response to the challenges of an unstable multipolar world in which tension and rivalry are growing, because economic security is no longer just a question of the survival of a society, but also of ensuring its sustainable development in a period of global transformation.

Keywords: European Union, economic security, geopolitical challenges, global transformation.

JEL: F50, F51, F52.

Doc. Ing. **Roman Horák**, CSc. – Univerzita obrany, Fakulta vojenského leadershipu, Katedra řízení zdrojů, Kounicova 65, 662 10 Brno, roman.horak@unob.cz.

BUDOVÁNÍ CIVILNÍ ODOLNOSTI VZDĚLÁVÁNÍM OBYVATELSTVA: VLIV BEZPEČNOSTNÍCH STRATEGIÍ NA SEBEOCHRANU A KRIZOVOU PŘIPRAVENOST OBČANŮ

Eliška Šimůnková, Miloš Zajíc, Dominika Hronová, Irena Tušer

1. ÚVOD

V současném bezpečnostním diskurzu vyspělých států je stále patrnější posun od čistě institucionálních přístupů k bezpečnosti směrem k modelu, který akcentuje roli občanů jako aktivních účastníků v systému národní odolnosti. Vzhledem k narůstající četnosti mimořádných událostí, ať již v podobě přírodních katastrof, výpadků kritické infrastruktury (například blackoutů) či kybernetických útoků, nabývá na důležitosti koncepce civilní nouzové připravenosti. Tato připravenost není vnímána pouze jako funkce státní správy, ale jako soubor schopností celé společnosti, jejích institucí, samospráv, soukromého sektoru a především jednotlivců, efektivně reagovat na krizové situace a minimalizovat jejich dopady (Ministerstvo obrany ČR, 2023).

V řadě států byla tato potřeba formalizována prostřednictvím strategických dokumentů, které pojímají bezpečnost jako komplexní jev, jenž vyžaduje propojení vojenských, ekonomických, sociálních a civilních nástrojů. Vedle obranné politiky a investic do kritické infrastruktury je jako jedna z klíčových oblastí označována právě příprava obyvatelstva. Vzdělávání v oblasti sebeochrany a krizového chování představuje důležitý prvek v posilování odolnosti společnosti, a to jak v rovině psychologické (zvládání stresu, rozhodování pod tlakem), tak i praktické (první pomoc, evakuace, přežití bez externí podpory) (Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), 2022; Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB), 2021). Ve Skandinávii, Pobaltí i dalších členských státech NATO se systematické vzdělávání v těchto oblastech stává běžnou součástí veřejné politiky (Directorate for Civil Protection and Emergency Planning (DSB), 2021; North Atlantic Treaty Organization (NATO), 2023).

Rostoucí důraz na participaci veřejnosti na vlastní bezpečnosti je reakcí na složitou povahu hrozeb i na zkušenost, že v počáteční fázi krizové situace může být reakce státu omezená. V této souvislosti se ukazuje, že občané vybavení praktickými dovednostmi a znalostmi v oblasti sebeochrany představují významný prvek bezpečnostního systému. Například během pandemie COVID-19, energetických krizí nebo extrémních klimatických jevů bylo zřejmé, že právě schopnost jednotlivců a komunit pružně reagovat, sdílet zdroje a uplatnit základní krizové scénáře, významně ovlivnila úroveň zvládnutí dané situace (North Atlantic Treaty Organization (NATO), 2023; OECD, 2022).

Úkolem odborné reflexe, v této oblasti, je analyzovat, do jaké míry jsou existující vzdělávací systémy schopny tyto potřeby naplňovat a jaké metodické, legislativní či organizační nástroje jsou k dispozici

pro jejich rozvoj. Cílem této studie je přispět k porozumění současným trendům ve vzdělávání obyvatelstva v oblasti sebeochrany jako nedílné součásti civilní nouzové připravenosti a formulovat doporučení, která mohou napomoci lepší integraci těchto přístupů do bezpečnostních strategií vyspělých států (European Commission, 2023).

2. MATERIÁL A METODY

Předložená studie využívá kvalitativní výzkumný přístup zaměřený na analýzu dokumentů, případových studií a expertních rozhovorů s cílem posoudit současnou úroveň vzdělávání a praktického výcviku občanů v oblasti sebeochrany a civilní nouzové připravenosti. Výzkumný proces byl strukturován do několika fází, které jsou podrobně popsány níže.

2.1 LITERÁRNÍ REŠERŠE A ANALÝZA STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ V ČESKÉ REPUBLICCE

Prvním krokem byla systematická literární rešerše zaměřená na identifikaci a analýzu klíčových strategických dokumentů a odborných publikací týkajících se civilní ochrany a vzdělávání v oblasti krizové připravenosti. Zvláštní pozornost byla věnována následujícím dokumentům:

- *Bezpečnostní strategie České republiky 2023*, která zdůrazňuje význam celospolečenského přístupu k bezpečnosti a potřebu zapojení občanů do systému ochrany státu (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023).
- *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030* jež formuluje základní principy ochrany obyvatelstva a definuje významné oblasti a nástroje pro její realizaci (Ministerstvo vnitra, 2023).

Dále byly analyzovány materiály Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, týkající se ochrany obyvatelstva a vzdělávání v předmětné oblasti (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2022).

2.2 PŘÍPADOVÉ STUDIE ZAHRANIČNÍCH PROGRAMŮ

Druhá fáze výzkumu se zaměřila na identifikaci a analýzu úspěšných realizovaných zahraničních programů v oblasti vzdělávání občanů v sebeochraně. Byly vybrány následující případové studie:

- Švédská brožura *If Crisis or War Comes* (Om kris eller krig kommer), která poskytuje obyvatelům praktické informace o tom, jak se připravit na krizové situace (Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), 2018).
- Finský program *72 hodin připravenosti*, jenž edukuje občany o nutnosti soběstačnosti na tři dny v případě krizové situace (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023).
- Komunitní kurzy v USA, jako například *FEMA Citizen Preparedness Corps*, které nabízejí školení a cvičení pro veřejnost zaměřená na krizovou připravenost (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022).

Tyto případové studie byly analyzovány s cílem identifikovat osvědčené postupy a možnosti jejich aplikace v kontextu České republiky.

2.3 ANALÝZA VZDĚLÁVACÍCH PROGRAMŮ A KURIKULÁRNÍCH RÁMCŮ

Třetí fáze zahrnovala analýzu stávajících vzdělávacích programů a kurikulárních rámců v oblasti ochrany obyvatelstva v České republice. Byla zkoumána školní kurikula a veřejné kampaně, přičemž zvláštní pozornost byla věnována projektům jako *Ochrana obyvatelstva a Program výchovy a vzdělávání k ochraně obyvatelstva* (POKOS) (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2022). V zahraničí byla porovnána obdobná kurikula a kampaně v zemích s odlišnou tradicí civilní ochrany, například ve Švýcarsku a Izraeli (Federal Office for Civil Protection (FOCP), 2021).

2.4 EXPERTNÍ ROZHOVORY

Poslední fází výzkumu byly polostrukturované rozhovory s odborníky na krizové řízení a civilní nouzové plánování. Byli to zástupci Hasičského záchranného sboru, policie, krizoví manažeři municipalit, neziskových organizací a pedagogové středních a vysokých škol. Cílem rozhovorů bylo získat hlubší vhled do aktuálních výzev a potřeb v oblasti vzdělávání občanů v sebeochraně a identifikovat možné směry pro zlepšení. Kombinace analýzy strategických dokumentů, případových studií, kurikulárních rámců a expertních rozhovorů poskytla komplexní pohled na současný stav a možnosti rozvoje vzdělávání občanů v oblasti sebeochrany jako součásti bezpečnostní strategie ČR.

3. VÝSLEDKY

Výsledky jsou členěny podle použitých metod a slouží k identifikaci současného stavu, nedostatků i příležitostí v oblasti vzdělávání obyvatelstva v sebeochraně jako součásti civilní nouzové připravenosti.

3.1 ANALÝZA STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ

Analýza Bezpečnostní strategie ČR 2023 potvrdila výrazný důraz na participaci občanů v oblasti ochrany obyvatelstva a krizového řízení. Dokument opakovaně zmiňuje potřebu celospolečenského přístupu k bezpečnosti, včetně zvyšování připravenosti jednotlivců a komunit a nezbytnost jejich proaktivního přístupu (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023). Navazující Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030 specifikuje vzdělávání jako jeden ze základních pilířů moderní civilní ochrany, přičemž klade důraz na praktická cvičení, informovanost a zapojení samospráv do plánování a realizace aktivit (Ministerstvo vnitra, 2023).

Dílčí analýza ukázala, že současný systém vzdělávání občanů v krizové připravenosti v České republice je institucionálně ukotven, ale jeho provázanost s praxí je proměnlivá a závislá na místní iniciativě a spolupráci mezi složkami integrovaného záchranného systému (IZS), školami

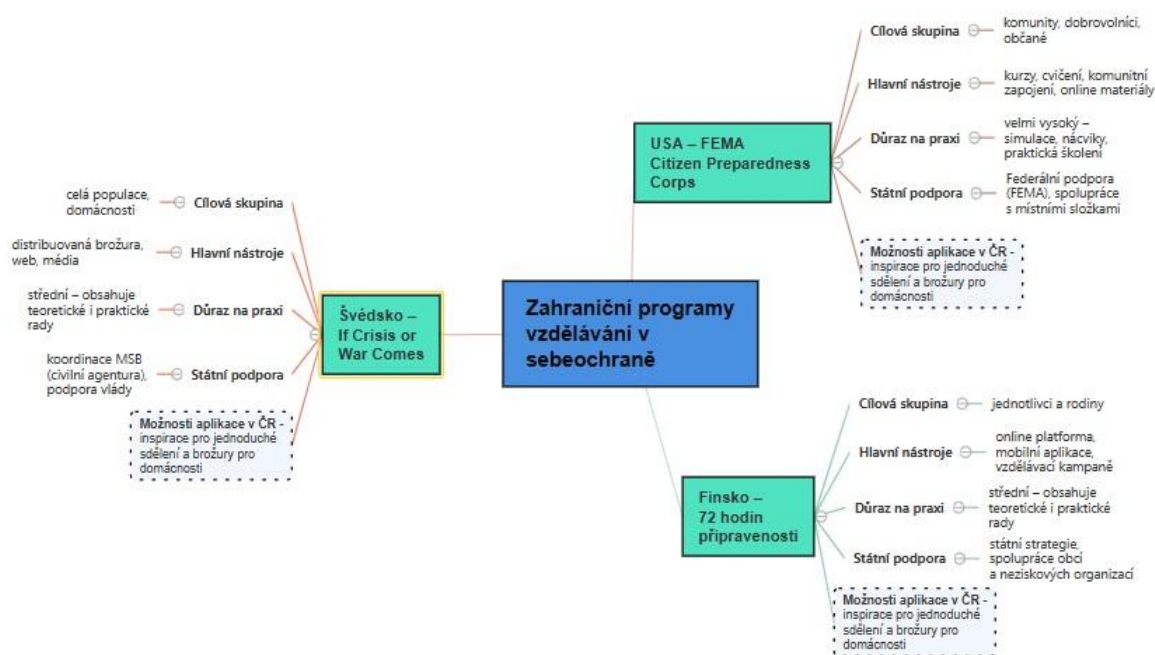
a neziskovým sektorem (NNO). Dokumenty Ministerstva školství dále potvrdily, že kurikulum základních škol obsahuje prvky ochrany obyvatelstva, ovšem chybí jednotná metodika a kontinuální výuka na středních i vysokých školách (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2022).

3.2 PŘÍPADOVÉ STUDIE ZAHRANIČNÍCH PROGRAMŮ

Ve druhé fázi výzkumu byly analyzovány tři inspirativní zahraniční programy, které se věnují vzdělávání občanů v oblasti sebeochrany a krizové připravenosti:

- švédská brožura *If Crisis or War Comes* (Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), 2018);
- finská kampaň *72 hodin připravenosti* (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023);
- program *Citizen Preparedness Corps* spravovaný agenturou FEMA v USA (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022).

Výsledky této analýzy, graficky zpracované srovnání je uvedeno na obrázku 1.



Obrázek č. 1: Srovnání zahraničních programů vzdělávání v sebeobraně

Zdroj: zpracováno autory

Ze získaných poznatků, uvedených na obrázku 1 vyplývá několik důležitých závěrů:

- Všechny programy kladou důraz na jednoduchost sdělení, dostupnost informací a propojení teorie s praxí.

- Finsko a USA staví na schopnosti občana zvládnout první tři dny krizové situace samostatně.
- V USA se daří zapojovat veřejnost do výcviku prostřednictvím komunitních kurzů, simulací a nácviků za přímé podpory státních a místních složek.

Na základě výsledků komparace lze navrhnout pro systém civilní nouzové připravenosti opatření:

- Zavést jednotnou metodiku pro výuku sebeochrany napříč školskými stupni, s důrazem na praktické dovednosti.
- Rozšířit veřejné informační kampaně na úrovni domácností (inspirováno Švédskem), včetně distribuce návodů pro přežití při blackoutu, dlouhodobém výpadku plynu, při povodních nebo kybernetickém útoku.
- Zavést lokální komunitní školení podle vzoru FEMA a využít spolupráci s hasiči, armádou a neziskovým sektorem.
- Podpořit tvorbu e-learningových nástrojů a mobilních aplikací, jaké využívá finský model.
- Zapojit obce do rozvoje odolnosti – vytvořit rámec pro spolupráci mezi školami, IZS a samosprávami v oblasti vzdělávání a prevence.

3.3 ANALÝZA VZDĚLÁVACÍCH PROGRAMŮ A KURIKULÁRNÍCH RÁMCŮ

Zjištění potvrzují, že ačkoliv některé programy (např. Ochrana obyvatelstva a POKOS) existují, jejich realizace je roztržitá, nejednotná a často závislá na nadstandardním úsilí jednotlivců nebo lokálních iniciativ (Tušer et al., 2021). Praktická výuka, která by byla realizována pravidelně a cíleně, chybí zejména na středních a vysokých školách. Výjimku tvoří specializované obory (např. bezpečnostní management), kde je tato výuka integrována do studijních plánů.

3.4 EXPERTNÍ ROZHOVORY

Rozhovory s odborníky potvrdily nedostatečné provázání strategických dokumentů s praktickou výukou. Dále zazněla potřeba budovat dlouhodobou bezpečnostní gramotnost od dětství až po dospělost. Odborníci upozornili na nízké povědomí veřejnosti o základních krizových postupech a doporučili využít nástroje komunitního vzdělávání, simulací a zapojení médií jako posilujících prvků důvěry ve veřejné instituce.

3.5 DÍLČÍ ZÁVĚR

Výsledky ukazují, že současný přístup k vzdělávání obyvatelstva v oblasti sebeochrany není systémově ucelený. Česká republika má sice oporu ve strategických dokumentech, ale chybí přímé nástroje pro plošnou realizaci. Zahraniční praxe, zejména ze severských zemí a USA, ukazuje, že pro budování odolné společnosti je klíčové kombinovat strategickou komunikaci, praktický výcvik,

školní vzdělávání a komunitní zapojení. Doporučení formulovaná v této studii představují konkrétní kroky vedoucí k naplnění tohoto cíle.

4. NÁVRHY A DOPORUČENÍ

Na základě výsledků analýzy strategických dokumentů, zahraničních případových studií a expertních poznatků byla identifikována klíčová opatření, která by mohla přispět ke zvýšení úrovně civilní nouzové připravenosti obyvatelstva v ČR. Cílem doporučení je překlénout propast mezi deklaratorními záměry bezpečnostní politiky a praktickými kroky, které povedou k posílení schopnosti obyvatel efektivně reagovat na krizové situace.

Zásadním krokem je systematizace vzdělávání v oblasti sebeochrany v rámci školního systému a zároveň nabídka prakticky zaměřeného vzdělávání pro širokou veřejnost.

Inspirace byla čerpána z programů implementovaných ve Finsku, Švédsku či Spojených státech amerických, které ukazují, že propojení státní strategie, komunitní akce a praktické přípravy je funkčním nástrojem pro zvýšení odolnosti společnosti (Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), 2018; Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022)

Je doporučeno posílit institucionální podporu a vybavit místní samosprávy nástroji pro rozvoj lokálních vzdělávacích aktivit. Klíčovou roli zde sehrávají jak centrální orgány státní správy (MV, HZS ČR), tak místní samosprávy a neziskové organizace, které mohou zajišťovat realizaci programů na komunitní úrovni (Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2023; Ministerstvo vnitra ČR, 2023). Přehled návrhů je uveden na obrázku 2. Zdrojová opora k obrázku vychází z (Ministerstvo zahraničních věcí ČR, 2023; Ministerstvo vnitra ČR, 2023; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, 2022; Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022).



Obrázek č. 2: Shrnutí návrhů a doporučení

Zdroj: zpracováno autory

5. DISKUSE

Výsledky provedené analýzy ukazují, že v ČR je téma vzdělávání obyvatelstva v oblasti civilní nouzové připravenosti a sebeochrany zakotveno ve strategických dokumentech, avšak implementace do praxe je nedostatečná a nejednotná. *Bezpečnostní strategie ČR 2023* sice klade důraz na zapojení občanů do systému ochrany státu a posilování jejich odolnosti vůči krizovým situacím (Ministerstvo zahraničních věcí 2023), avšak chybí detailní rozpracování konkrétních nástrojů, jak tohoto cíle dosáhnout. To kontrastuje se zahraničními přístupy, kde jsou občané vedeni k praktickému nácviku krizového chování, posilování soběstačnosti a aktivní účasti na krizovém plánování.

Zásadním rozdílem mezi českou a například finskou či americkou praxí je důraz na praktickou přípravu veřejnosti prostřednictvím komunitních školení, simulací a strukturovaných tréninkových programů. Finská iniciativa „72 hodin připravenosti“ podporovaná vládními a nevládními aktéry učí občany, jak být po tři dny soběstační, a zahrnuje checklisty, příručky a veřejná cvičení (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023). V USA agentura FEMA rozvíjí komunitní programy jako *Citizen Preparedness Corps*, které poskytují bezplatná školení a simulace zaměřené na reakci na katastrofy a mimořádné události (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022). Avšak v ČR probíhají obdobné aktivity v omezeném rozsahu a často nejsou systematicky řízeny (Ministerstvo vnitra, 2023).

Pozoruhodným příkladem efektivní veřejné komunikace je švédská brožura *If Crisis or War Comes*, distribuovaná do všech domácností, která srozumitelně a stručně informuje o postupech v případě výpadků energií, mobilizace, nouzových stavů a dalších mimořádných událostí (Swedish Civil Contingencies Agency (MSB), 2018). Česká republika podobný krok zatím nepodnikla – informace o sebeochraně jsou roztržštěné a dostupné primárně na webech jednotlivých institucí (např. Hasičský záchranný sbor), přičemž jejich dosah mezi širokou populací je omezený.

Z komparace se zahraničím rovněž vyplývá, že úspěšné přístupy spojují čtyři klíčové principy: (1) celoživotní vzdělávání začínající na školách a pokračující komunitním vzděláváním, (2) praktická výuka včetně evakuace, první pomoci a krizové orientace, (3) multikanálová a srozumitelná komunikace pomocí tisku, internetu i cvičení a (4) systémová spolupráce mezi státem, samosprávami a komunitami (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022).

Izrael navíc představuje příklad kultury bezpečnosti zakořeněné ve společnosti – školení obyvatel, sirény, evakuační nácviky a domácí příručky jsou tam součástí každodenní reality (Hayman et al., 2025). Naproti tomu v ČR není tento přístup dosud zakotven ani kulturně, ani institucionálně. Chybí celonárodní kampaň s jednoduchým poselstvím a konkrétními návody, jak se chovat při povodni, blackoutu, výpadku sítí nebo kybernetickém útoku. Krizové události posledních let, jako pandemie

COVID-19 nebo tornádo na Moravě v roce 2021, ukázaly, že občané často improvizují, protože jim chybí předchozí příprava (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023; Ministerstvo vnitra, 2023).

Velkou výzvou zůstává překlenutí rozdílu mezi strategickým rámcem a praktickým provedením. Zahraniční modely, např. švýcarská brožura pro nové obyvatele nebo německý *Notfallkochbuch* (nouzová příručka s recepty pro případ krize), ukazují, že i zdánlivě jednoduché materiály mohou mít vysoký dopad (Federal Office for Civil Protection (FOCP), 2021). V Japonsku pak každé 1. září v roce aktivizuje celou společnost k nácviku reakcí na zemětřesení, a dobrovolnické sítě v obcích posilují komunitní odolnost (akce Den prevence katastrof).

V ČR chybí systematická podpora obcí jako klíčových článků implementace – byť by mohly pořádat dny bezpečnosti, školení a cvičení, často postrádají metodickou i finanční oporu (Ministerstvo vnitra, 2023). Podobně školní výuka o ochraně obyvatelstva má sice rámec v základním vzdělávání, ale chybí návaznost na další stupně vzdělávání, a především praktické dovednosti (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2022). Diskuse také ukazuje, že moderní přístup k civilní nouzové připravenosti musí počítat s proměnnou společností – mladá generace reaguje na vizuální a digitální podněty. Je proto vhodné využívat simulační hry, mobilní aplikace a interaktivní vzdělávání, které mohou zpřístupnit důležitá témata i v neformálním prostředí (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022).

Závěrem lze shrnout, že Česká republika má solidní strategický základ, ale k účinné ochraně obyvatelstva je třeba intenzivněji investovat do vzdělávacích a komunikačních nástrojů. Občan informovaný a vycvičený v sebeochraně je totiž jedním z nejcennějších prvků národní bezpečnosti – nejen jako příjemce pomoci, ale jako aktivní prvek schopný snížit dopady krizí a posílit odolnost celé společnosti (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023; Ministerstvo vnitra, 2023; Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023).

6. ZÁVĚR

Tato studie analyzovala úroveň vzdělávání obyvatelstva v oblasti civilní nouzové připravenosti v kontextu bezpečnostní strategie České republiky (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023) a srovnala ji s příklady osvědčené praxe ze zahraničí. Výsledky výzkumu ukazují, že ČR disponuje dobře strukturovaným strategickým rámcem, ale přetrvávají výrazné nedostatky v praktickém naplňování jeho priorit, zejména v oblasti systematického vzdělávání, praktického výcviku a veřejné komunikace. Klíčovým poznatkem je nutnost posílení individuálních schopností obyvatel čelit krizovým situacím. To zahrnuje jak dostupnost základních prostředků pro přežití, tak i osvojení dovedností, jako je první pomoc, orientace v krizových scénářích či schopnost rozhodovat se pod tlakem (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023; Hayman et al., 2025). Tato připravenost snižuje závislost na bezprostřední pomoci státu a přispívá k celkové odolnosti společnosti.

Zásadní roli v procesu posilování krizové gramotnosti by mělo hrát formální vzdělávání. Zavedení systematické výuky sebeochrany do rámcových vzdělávacích programů na základních, středních i vysokých školách by přispělo k vytvoření generace občanů schopných přiměřeně reagovat na mimořádné události (Ministerstvo vnitra, 2023; Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, 2022).

Doporučení uvedená v *Koncepci ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030* podtrhují význam propojení formálního vzdělávání s praktickými nástroji, komunitními aktivitami a meziinstitucionální spoluprací (Ministerstvo vnitra, 2023). Vedle vzdělávacích institucí je vhodné rozvíjet i prakticky orientované programy pro širší veřejnost – například simulace, veřejná cvičení, informační kampaně a tréninkové kurzy ve spolupráci s IZS, obcemi a neziskovým sektorem (Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023; Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2022). Inspiraci lze čerpat ze zahraničních programů, které prokázaly účinnost multikanálové komunikace, komunitní motivace a národní koordinace.

Z hlediska udržitelnosti bezpečnostní politiky je důležité zapojit rovněž firmy, instituce a veřejné správní orgány. Jejich příprava, včetně implementace krizových plánů a školení zaměstnanců, je nezbytná pro zajištění funkčnosti klíčové infrastruktury a plynulého chodu veřejných služeb (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023; Ministerstvo vnitra, 2023; Hayman et al., 2025). Spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem, podpořená sdílením informací a nástrojů, je klíčová pro zvýšení celospolečenské odolnosti (Tušer et al., 2021; Tušer et al., 2021).

Současné bezpečnostní prostředí charakterizované vysokou mírou nejistoty, hybridními hrozbami a geopolitickým napětím vyžaduje, aby se vzdělávání v oblasti sebeochrany a civilní připravenosti stalo pevnou součástí bezpečnostní kultury státu. Česká republika by měla stavět nejen na deklarovaných cílech ve svých strategických dokumentech, ale zejména na jejich implementaci v praxi. Pravidelné aktualizace bezpečnostních koncepcí, doplněné o konkrétní nástroje, vzdělávací metodiky a veřejné kampaně, představují cestu k posílení resilience společnosti a k naplnění základního cíle – ochrany života, zdraví a základních hodnot demokracie (Ministerstvo zahraničních věcí, 2023; Ministerstvo vnitra, 2023; Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (SPEK), 2023).

Literatura

DIRECTORATE FOR CIVIL PROTECTION AND EMERGENCY PLANNING (DSB), 2021. *Civil Protection and Emergency Preparedness in Norway*. Online. Oslo: DSB. Dostupné z: <https://www.dsb.no>. [cit. 2025-05-12].

EUROPEAN COMMISSION, 2023. *Union Civil Protection Mechanism: Building capacity and awareness*. Online. Brussels: European Commission. <https://ec.europa.eu/echo/>. [cit. 2025-05-12].

FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA), 2022. *Citizen Preparedness Corps*. Online. Washington, D.C.: FEMA. Dostupné z: <https://www.ready.gov/citizen-corps>. [cit. 2025-05-12].

FEDERAL OFFICE FOR CIVIL PROTECTION (FOCP), 2021. *Swiss Civil Protection System*. Online. Bern: FOCP. Dostupné z: <https://www.babs.admin.ch>. [cit. 2025-05-12].

HAYMAN, T.; RAKOCZ, B. a KURZ, 2025. *The State of Israel's National Security: Doctrine and Policy Guidelines for 2025–2026*. Institute for National Security Studies. ISBN 978-965-7840-12-2.

MINISTERSTVO OBRANY, 2023. *Koncepce přípravy občanů k obraně státu 2025–2030*. Online. Praha: Ministerstvo obrany. Dostupné z: <https://www.mo.gov.cz>. [cit. 2025-05-12].

MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY, 2022. *Ochrana obyvatelstva a krizové řízení ve školách*. Online. Praha: MŠMT. Dostupné z: <https://www.msmt.cz/ministerstvo/ochrana-obyvatelstva>. [cit. 2025-05-12].

MINISTERSTVO VNITRA, 2023. *Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030*. Online. Praha: Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru. Dostupné z: <https://hzscr.cz/clanek/ochrana-obyvatelstva-pravni-predpisy-a-koncepcni-materialy-pravni-predpisy-a-koncepcni-materialy.aspx>. [cit. 2025-05-12].

MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ, 2023. *Bezpečnostní strategie České republiky 2023*. Online. Praha: Ministerstvo zahraničních věcí. Dostupné: https://mzv.gov.cz/file/5118610/Bezpecnostni_strategie_Ceske_republiky_2023.pdf. [cit. 2025-05-12].

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (NATO), 2023. *Resilience and Civil Preparedness – Factsheet*. Online. Brussels: NATO. Dostupné z: <https://www.nato.int>. [cit. 2025-05-12].

OECD, 2022. *Building Resilient Societies: Lessons from the COVID-19 Pandemic*. Online. Paris: OECD Publishing. Dostupné z: <https://www.oecd.org>. [cit. 2025-05-12].

SUOMEN PELASTUSALAN KESKUSJÄRJESTÖ (SPEK), 2023. *72 tuntia – varaudu selviytymään*. Online. Helsinki: SPEK. Dostupné z: <https://72tuntia.fi/>. [cit. 2025-05-12].

SWEDISH CIVIL CONTINGENCIES AGENCY (MSB), 2018. *If Crisis or War Comes: Important information for the population of Sweden*. Online. Stockholm: MSB. Dostupné z: <https://www.msb.se/en/publications/publications/2018/if-crisis-or-war-comes/>. [cit. 2025-05-12].

SWEDISH CIVIL CONTINGENCIES AGENCY (MSB), 2022. *Total defence concept in Sweden*. Online. Stockholm: MSB. Dostupné z: <https://www.msb.se>. [cit. 2025-05-12].

TUŠER, Irena; JÁNSKÝ, Jiří a PETRÁŠ, Antonín, 2021. Assessment of military preparedness for naturogenic threat: the COVID-19 pandemic in the Czech Republic. Online. *Heliyon*. Roč. 7, č. 4. ISSN 2405-8440. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06817>. [cit. 2025-05-12].

TUŠER, Irena; JÁNSKÝ, Jiří; SOITU, Daniela; HOŠKOVÁ-MAYEROVÁ, Šárka a MATURO, Fabrizio, 2021. Security Management in the Emergency Medical Services of the Czech Republic—Pre-case Study. Online. In: *Decisions and Trends in Social Systems*. Cham: Springer International Publishing, s. 409-423. https://doi.org/10.1007/978-3-030-69094-6_32. [cit. 2025-05-12].

Abstrakt:

S rostoucí komplexností bezpečnostních hrozeb se stává vzdělávání obyvatelstva v oblasti sebeochrany jedním z klíčových nástrojů civilní nouzové připravenosti. Cílem tohoto článku je analyzovat současný stav vzdělávacích a výcvikových opatření v České republice, zhodnotit jejich provázanost s aktuálními národními strategiemi a koncepcemi a komparovat je s modely úspěšně realizovanými v zahraničí (např. Finsko, Švédsko, USA, Izrael). Výzkum využívá kvalitativní metodologii zahrnující analýzu strategických dokumentů, případových studií a rozhovorů s odborníky na krizové řízení a civilní ochranu. Dílčí výsledky ukazují, že český strategický rámec sice deklaruje význam vzdělávání obyvatel, avšak jeho implementace je fragmentovaná a málo efektivní. Naproti tomu zahraniční přístupy staví na principech praktického výcviku, komunitní motivace a jednoduché, multikanálové komunikace.

Článek navrhuje konkrétní opatření v oblasti vzdělávání ve školách, komunitních školení, podpory obcí a metodického řízení ze strany státu. Doporučuje vytvoření jednotného rámce pro vzdělávání v sebeochraně, který by reflektoval aktuální hrozby a potřeby obyvatelstva v kontextu krizového řízení a národní bezpečnosti. Výstupy mají přispět k formování moderní politiky civilní ochrany, jejímž cílem je odolná, sebevědomá a informovaná společnost.

Klíčová slova: civilní nouzová připravenost; sebeochrana; vzdělávání obyvatelstva; bezpečnostní strategie; krizové řízení.

Abstract:

Building civilian resilience through public education: The Impact of Security Strategies on Citizen Self-Protection and Crisis Preparedness

With the increasing complexity of security threats public education in self-protection has become one of the key components of civil emergency preparedness. The aim of this article is to analyse the current state of educational and training measures in the Czech Republic, assess their alignment

with the Security Strategy of the Czech Republic 2023, and compare them with successful models implemented in foreign countries (e.g., Finland, Sweden, USA, Israel).

The research is based on a qualitative methodology including analysis of strategic documents, case studies, and interviews with experts in crisis management and civil protection. The findings reveal that although the Czech strategic framework acknowledges the importance of public education, its implementation remains fragmented and insufficient. In contrast, foreign approaches emphasize practical training, community engagement, and simple, multi-channel communication.

The article proposes specific measures in the fields of school-based education, community training, municipal support, and methodical state coordination. It recommends the development of a unified framework for public self-protection education that reflects current threats and societal needs in the context of crisis preparedness and national security. The outputs aim to contribute to shaping modern civil protection policy directed at creating a resilient, informed, and empowered society.

Keywords: *civil emergency preparedness; self-protection; public education; security strategy; crisis management.*

JEL: H56.

Ing. **Eliška Šimůnková** – České vysoké učení technické v Praze; Fakulta biomedicínského inženýrství, Katedra zdravotnických oborů a ochrany obyvatelstva, Kladno; simunel2@student.cvut.cz.

Ing. Bc. **Miloš Zajíc**, MBA, MSc. – České vysoké učení technické v Praze; Fakulta biomedicínského inženýrství, Katedra zdravotnických oborů a ochrany obyvatelstva, Kladno; zajicm14@cvut.cz.

Ing. **Dominika Hronová** – České vysoké učení technické v Praze; Fakulta biomedicínského inženýrství, Katedra zdravotnických oborů a ochrany obyvatelstva, Kladno; hronodom@cvut.cz.

Doc. Mgr. **Irena Tušer**, Ph.D. – AMBIS vysoká škola, a.s., Katedra bezpečnostního managementu, Praha; irena.tuser@ambis.cz.

VÝZVY VNĚJŠÍ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

Petr Rožňák

1. ÚVOD

V průběhu posledních let se událo několik důležitých momentů, které vytvořily nový strategický kontext, v jehož rámci byla EU nucena reagovat. První souvisel s přesunem amerických strategických zájmů do asijsko-tichomořské oblasti. Tento strategický obrat zájmů USA směrem k Asii a Tichomoří podstatně změnil pohled na závazek Spojených států k evropské bezpečnosti a obraně. Ještě více se zkomplikoval poté, co v USA převzala po volbách v roce 2016 moc nová administrativa v čele s Donaldem Trumpem (Ivančík, 2022a, s. 44). Po letech stabilizace transatlantických vztahů během Bidenova prezidentství došlo k dalším komplikacím po opětovném nástupu Donalda Trumpa do úřadu amerického prezidenta v roce 2025. Sám prezident Trump se v této souvislosti vícekrát vyjádřil, že by se v žádném případě nemělo očekávat, že Washington bude i nadále snášet náklady na obranu Evropy (Wertheim, 2025, s. 5).

Dalším momentem, který významným způsobem ovlivnil rozhodnutí vlád členských států EU posílit jejich obrannou spolupráci, bylo britské rozhodnutí opustit EU (Brexit). Tato událost usnadnila proces obranné spolupráce, který byl díky více nesouhlasným postojům představitelů Spojeného království předtím dost sporný (Ivančík, 2022a, s. 44). Nejdůležitějším faktorem pro rozšíření obranné spolupráce v kontextu EU a výzvy k větší spolupráci EU v oblasti bezpečnosti a obrany, která by mohla vést k bezpečnostní a obranné unii, bylo intenzivní zhoršování bezpečnostního prostředí a bezpečnostní situace v rámci i v okolí Evropy (Ivančík, 2022b, s. 67).

Dramatický nárůst nových asymetrických bezpečnostních hrozeb, k nimž došlo v prvních dvou desetiletích 21. století, způsobil, že EU a její členské státy nemohly zůstat nadále letargické, ale musely se postavit čelem k realitě (Cappelletti, 2023, s. 12; Jurčák – Ivančík, 2023a, s. 42). Hlavní představitelé EU si uvědomili, že pokud chtějí, aby Unie byla schopna zajistit svou bezpečnost a obranu a dokázala hrát roli globálního bezpečnostního aktéra, musejí vyvinout větší iniciativu a převzít odpovědnost za účinnou reakci nejen mimo své hranice, ale i v rámci Evropy (Jurčák – Ivančík, 2023b, s. 87). Bezpečnost, obrana a ochrana EU a jejích občanů se proto po roce 2022 zařadila mezi priority nejvyšší důležitosti (Cappelletti, 2023, s. 9).

Od toho momentu lze pozorovat proces sekuritizace vnější činnosti Evropské unie (EU). Z institucionálního hlediska se Společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP) stále více překrývá se Společnou bezpečnostní a obrannou politikou (SBOP). To však neřeší problém nedostatečných evropských vojenských způsobilostí a kapacit a schopnost jednat v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky (ESVČ, 2022). Naopak, trend sekuritizace zahraniční a bezpečnostní politiky EU odvádí pozornost od už dávno potřebné reformy v této oblasti.

Po Mnichovské bezpečnostní konferenci v únoru 2025 a následném veřejném ponížení ukrajinského prezidenta Volodymyra Zelenského americkým prezidentem Donaldem Trumpem a viceprezidentem J. D. Vancem je zřejmé, že Spojené státy americké se vzdaly své role bezpečnostního garanta Evropy (Sabbagh, 2025). Kromě toho se potvrdila neochota USA přijmout Ukrajinu do NATO a nerealizuje se ani vyhlídka na zajištění příměří podél rusko-ukrajinské hranice s americkými jednotkami nebo prostřednictvím bezpečnostních záruk pro nasazené vojáky.

Tato nová realita se pro členské státy Unie ukazuje jako velká výzva, jelikož se dosud ve velké míře spoléhaly na Spojené státy z hlediska vojenské a bezpečnostní politiky. Vstup Finska a Švédska do NATO v letech 2023, resp. 2024, vedl k poklesu počtu nezúčastněných členských států v rámci EU. Spojené státy uzavřely bilaterální obranné dohody s mnoha státy NATO – včetně Švédska, Norska a nejnověji Finska – s cílem umožnit nebo rozšířit přístup americkým ozbrojeným silám k vojenským základnám v těchto zemích. Kromě toho EU a NATO v posledních letech posílily své strategické partnerství, přičemž v lednu 2023 podepsaly třetí společnou deklaraci o spolupráci (NATO, 2023).

2. SEKURITIZACE VNĚJŠÍ ČINNOSTI EVROPSKÉ UNIE

Termín „sekuritizace“ vytvořili v 90. letech akademici pod vedením Barryho Buzana z takzvané Kodaňské školy. Podle tohoto teoretického rámce je prvořadým cílem státní akce legitimizovat vojenská a politická opatření, která by za normálních okolností nebyla vynutitelná. Úspěch tohoto úsilí závisí na efektivním prezentování nebo „rámcování“ problémů jako potenciálních existenčních hrozeb pro vlastní obyvatelstvo státu. V podstatě jde o proces, při kterém se určitá téma (například migrace, klimatická změna, ekonomická závislost atd.) definuje a komunikuje veřejnosti jako existenční hrozba, která si vyžaduje přijetí mimořádných, často bezpečnostních nebo dokonce vojenských opatření, jež by za běžných okolností nebyla společností akceptovatelná (Buzan a kol., 2005, s. 52).

Při aplikaci tohoto přístupu na současnou politiku EU je zřejmé, že SZBP – spolu s ostatními oblastmi vnější činnosti (obchodní, asociační a rozvojová politika), které jsou ve výlučné nebo sdílené kompetenci EU i jejích členských států – je orientována na zbrojení a obrannou politiku prostřednictvím zavádění nových finančních nástrojů. V důsledku toho je SZBP do určité míry prostoupěna svou složkou v podobě bezpečnostní a obranné politiky – SBOP. Kromě toho se záležitosti jako partnerství a sektorové dohody, které byly předtím považovány za spíše technokratické a apolitické, nyní stávají ústředním bodem asertivní bezpečnostní a obranné politiky Evropy. Tento proces sekuritizace vnější politiky EU umožňuje unijním institucím, zejména Evropské komisi, získat přístup k novým oblastem politiky (bezpečnostní a obranné) a stimulovat další oblasti politiky (např. rozšíření, sankce apod.).

V oblasti migrace instituce EU přizpůsobují své politiky tak, aby byly v souladu s politikami členských států prostřednictvím procesu „rámcování politiky“ v naději, že existující pravidla budou sladěna s obranou území EU. Konečně, zahraničně-ekonomická politická dimenze vnější činnosti EU prochází rekalibrací směrem k cílům snižování rizik a přesunu dodavatelských řetězců k spřáteleným zemím (Balfour, 2024, s. 2).

V kontextu mocenské politiky se zdá, že Evropská komise je obzvláště dobře připravena těžit z těchto trendů, vzhledem k rozšíření pravidel vnitřního trhu na obstarávání obranného vybavení. Potenciální rozšíření role Komise v bezpečnostní a obranné politice prostřednictvím zapojení soukromých společností a bezpečnostních aktérů do politického procesu na úrovni EU by také mohlo posílit její vyjednávací pozici vůči členským státům v kontextu společné zbrojní spolupráce (Genini, 2025, s. 28). V této souvislosti je ale potřeba dodat, že celkový integrační trend sekuritizace naráží v některých oblastech na své limity, zejména v těch, kde je evropská sedmadvacítka politicky rozdělena a není schopna jednat koherentně a konzistentně vůči třetím zemím z hlediska strategie a zahraničního obchodu (Balfour, 2024, s. 16).

3. VYUŽÍVÁNÍ SANKCÍ JAKO NÁSTROJE VNĚJŠÍ POLITIKY EVROPSKÉ UNIE

Od začátku vojenské invaze Ruské federace na Ukrajinu zavedla EU vůči Moskvě bezprecedentní sankční režim. Navazujíc na omezení iniciovaná v roce 2014 v návaznosti na anexi Krymu, EU dosud přijala 18 sankčních balíků, které se zaměřují na více než 1 800 jednotlivců a více než 500 organizací. Opatření zahrnují zákazy cestování, zmrazení aktiv, odepření přístupu k finančním a ekonomickým zdrojům atd. (Evropská rada, 2025b). Rozšíření evropského sankčního režimu se však neomezilo pouze na Rusko. V lednu 2024 Rada EU přijala rozhodnutí o zavedení sankcí proti všem podporovatelům Hamasu a Palestinského islámského džihádu, čímž doplnila přímá opatření přijatá proti oběma teroristickým organizacím z předchozího roku. Po měsících jednání, která zpočátku blokovalo Německo a další země, se ministři zahraničních věcí EU v březnu 2024 dohodli i na sankcích proti radikálním izraelským osadníkům na Západním břehu Jordánu. Další sankce byly uvaleny na Írán, zejména v souvislosti s útokem na Izrael v dubnu 2024 a přetrvávajícími dodávkami zbraní do Ruska, jakož i za aktivity proti Sýrii. Existující omezení byla rozšířena také proti Venezuele, Konžské demokratické republice, Bělorusku a Myanmaru (Evropská komise, 2025a).

Vedle zvyšování počtu sankcí EU také zlepšuje jejich účinnost. Pokud jde o Rusko, bylo to obzvláště zjevné v rozhodnutí Rady z května 2024 použít výnosy z úroků ze zmrazených aktiv ruské centrální banky na vojenské vybavení a rekonstrukci Ukrajiny (O'Carroll, 2024). Ve stejném měsíci EU rozšířila rozsah svých sankcí. Ty nyní zahrnují i vojenskou podporu ruské invaze na Ukrajinu prostřednictvím dronů a raket, jakož i vývoz potřebných komponentů.

Tato rozhodnutí jsou primárně zaměřena na Írán, který byl ve stejnou dobu podroben dalším omezením. V dubnu 2024 se Rada EU a Evropský parlament také dohodly na zavedení trestných činů za příslušná porušení proti přetrvávajícímu obcházení sankcí uvalených na Rusko.

4. SEKURITIZACE DOHOD S TŘETÍMI ZEMĚMI

EU již několik let využívá dohody s třetími zeměmi nejen k řízení migrace a bezpečnosti, ale také ke zvýšení bezpečnosti svých zdrojů. V oblasti migrace a bezpečnosti podepsala EU v září 2023 dohodu o partnerství s Albánií, která předpokládá posílenou operační spolupráci v boji proti přeshraniční kriminalitě a nelegální migraci. Podobné dohody byly předtím podepsány se Srbskem (obnovena v červnu 2024), Moldavskou republikou, Černou Horou a Severní Makedonií. Sedmá a osmá dárcovská konference o budoucnosti Sýrie a regionu v červnu 2023 a květnu 2024 byly silně ovlivněny cíli migrační politiky, přičemž Turecko, Libanon, Jordánsko a Irák dostaly finanční podporu za jejich ochotu hostit uprchlíky (Evropská komise, 2025b).

Kromě Blízkého východu se stala středobodem migračního a bezpečnostního úsilí Evropy Afrika. V červenci 2023 EU podepsala ekonomickou a migrační dohodu s Tuniskem. Dohody s Egyptem a Mauritánií následovaly v březnu 2024. Řízení migrace je také zahrnuto v mandátech misí a operací EU. EU poskytla několik milionů eur prostřednictvím Evropského mírového nástroje na vojenský výcvik v Beninu, Ghaně, Kamerunu, Somálsku, Pobřeží slonoviny a Africké unii. Zároveň Rada prodloužila mandáty několika výcvikových misí EU, včetně těch v Mosambiku a Libyi. K implementaci těchto mandátů, které jsou všechny zaměřeny na bezpečnost, budou s dotčenými třetími zeměmi uzavřena memoranda o porozumění. Iniciativa EU pro bezpečnost a obranu v Guinejském zálivu se zaměřuje na výcvik vojáků a policistů ze čtyř pobřežních států s cílem bojovat proti teroristickým hrozbám. Původní rozhodnutí ze srpna 2023 zahrnovalo jen Ghanu a Benin. V září 2023 však byla mise rozšířena i na Pobřeží slonoviny a Togo (ESVČ, 2025).

5. BEZPEČNOST ZDROJŮ

V červenci 2023 Rada pověřila Komisi, aby zahájila jednání s USA o dohodě týkající se dodavatelských řetězců kritických minerálů. V únoru 2024 EU a Rwanda podepsaly dohodu o zajištění takových dodavatelských řetězců. O měsíc později následovala dohoda s Angolou o podpoře udržitelných investic. V březnu 2024 Rada také schválila bilaterální obchodní dohodu s Chile, která by měla EU poskytnout lepší přístup k surovinám, jako je lithium, měď a vodík. Konečně, v květnu 2024 EU a Austrálie podepsaly memorandum o porozumění o spolupráci v oblasti kritických a strategických materiálů. Podobné partnerství s Uzbekistánem bylo podepsáno krátce poté (Evropská unie, 2025).

Tyto dohody s konkrétními zeměmi byly zahrnovány nařízením z listopadu 2023 na ochranu EU před ekonomickým nátlakem ze strany třetích zemí. Početné dohody o partnerství, obchodu a surovinách, jakož i úsilí o snižování rizik a přesun dodavatelských řetězců k spřáteleným zemím ukazují, že společným jmenovatelem primárně normativně orientované evropské zahraniční a bezpečnostní politiky je zachování vlastních ekonomických a bezpečnostních zájmů EU (Alcidi a kol., 2025, s. 9).

Kromě bilaterálních iniciativ EU prohlubuje regionální hospodářskou spolupráci. Vzhledem k probíhající válce na Ukrajině – ale zejména k soupeření mezi Spojenými státy a Čínou – Rada EU opakovaně zdůrazňuje potřebu posilování mezinárodních partnerství, zejména prostřednictvím strategie Globální brány (Evropská komise, 2023), která je všeobecně vnímána jako evropská odpověď na čínskou iniciativu Pás a cesta. V období let 2021 až 2027 si iniciativa klade za cíl financovat infrastrukturní a udržitelné projekty v partnerských zemích v celkovém objemu až 300 miliard eur (McBride – Norman, 2023). První fórum Globální brány se konalo v říjnu 2023, na kterém byly přijaty finanční závazky ve výši více než 3 miliardy eur. Zároveň EU podepsala dohody o komoditách s Konžskou demokratickou republikou (KDR) a Zambií, jakož i společnou dohodu se Spojenými státy, Angolou, KDR a Zambií o oživení koridoru Lobito, který bude přepravovat kritické komodity z KDR na západní pobřeží Afriky. V kontextu strategie Globální brány EU a Africká rozvojová banka podepsaly dohodu o spolupráci v lednu 2024 (ESVČ, 2024)

6. NOVÉ FINANČNÍ NÁSTROJE PRO PŘEZBROJENÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ EU

Počet finančních nástrojů v bezpečnostní a obranné politice EU se zvýšil již od prvního funkčního období Donalda Trumpa. Pravděpodobně nejdůležitějším pilířem tohoto vývoje je dosud Evropský obranný fond (European Defence Fund – EDF), který byl vytvořen v roce 2021 a disponuje rozpočtem téměř 8 miliard eur. EDF financuje společný výzkum obranného vybavení a spolufinancuje jeho vývoj (EDA, 2025). Předtím EU spustila Přípravnou akci pro obranný výzkum (Preparatory Action on Defence Research – PADR) a Evropský program rozvoje obranného průmyslu (European Defence Industrial Development Programme – EDIDP) (Evropská komise, 2021). PADR byl spuštěn na období 2017–2019, zatímco EDIDP na období 2019–2020. Ačkoli EDF a jeho předchůdci financovaly jen aktivity související s fází výzkumu a vývoje obranného vybavení, rozsáhlá vojenská invaze Ruska okamžitě změnila zaměření nástrojů financování obrany EU.

Zákon o posílení evropského obranného průmyslu prostřednictvím společného obstarávání (European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act – EDIRPA), přijatý v roce 2023, má za cíl podpořit společné obstarávání obranného vybavení členskými státy prostřednictvím cílených stimulů (Evropský parlament, 2023).

Jako takový má doplnit EDF. EDIRPA má na své úkoly rozpočet 310 milionů eur – pocházejících z přebytků rozpočtu v letech 2023 a 2024 – což je výrazně pod 500 miliony eur, které původně předpokládala Komise. To je způsobeno zvýšenými požadavky na financování pro zákon na podporu výroby munice (Act in Support of Ammunition Production – ASAP), který má za cíl zvýšit výrobní kapacitu munice v evropské sedmadvacítce. ASAP se zaměřuje na obnovu zásob členských států, které byly vyčerpány v důsledku dodávek velkokalibrové munice a raket Ukrajině. ASAP má v současnosti pro tento účel k dispozici 500 milionů eur z uvedených rozpočtových přebytků (Evropská komise, 2025c).

Konečně, na mimořádné Evropské radě v březnu 2025 bylo dohodnuto přizpůsobení kritérií úvěrování Evropské investiční banky pro dříve vyloučené činnosti v obranném sektoru a zvýšení objemu dostupného financování. Cílem je usnadnit úzkou spolupráci mezi bankou a Evropskou obrannou agenturou. Finanční závazky budou doprovázeny nařízením EDIRPA z října 2023 a rozšířením pravomocí EDA v oblasti obstarávání obrany v květnu 2024. V březnu 2024 Komise také předložila návrh nařízení o Evropském programu obranného průmyslu (European Defence Industry Programme – EDIP). Iniciativa je spojena s fondem ve výši 1,5 miliardy eur pro zbytek současného víceletého finančního rámce, který by měl pomoci konsolidovat krátkodobé nástroje EDIRPA a ASAP do roku 2027. EDIP je stále předmětem jednání mezi Komisí a členskými státy a uvidí se, do jaké míry mohou tyto zásadní posuny v evropském bezpečnostním pořádku tento proces urychlit.

7. NOVÉ FINANČNÍ NÁSTROJE PRO VOJENSKÝ VÝCVIK TŘETÍCH ZEMÍ

Mimorozpočtový Evropský mírový nástroj (European Peace Facility – EPF) se stal dalším základním kamenem financování evropské bezpečnosti. EPF byl zřízen k financování společných nákladů vojenských operací EU, podpoře vojenských způsobilostí třetích zemí nebo mezinárodních a regionálních organizací, nebo k pokrytí nákladů výslovně vojenských aspektů operací na podporu míru, které provádí třetí země nebo regionální či mezinárodní organizace. Finanční prostředky dostupné pro EPF na období 2021 až 2027 byly původně omezeny na 5,69 miliardy eur, ale byly v několika krocích zvýšeny až na 17 miliard eur. V březnu 2024 Rada EU rozhodla o dalším zvýšení EPF o celkem 5 miliard eur na podporu Kyjeva (Evropská rada, 2025c).

Kromě vojenské pomoci EU zřídila v rámci EPF samostatný nástroj, který nabyl účinnosti v březnu 2024 a z něhož poskytne Ukrajině až 50 miliard eur na rekonstrukci a modernizaci během následujících čtyř let. V listopadu 2023 se členské státy dohodly na poskytnutí 194 milionů eur pro Asistenční misi Evropské unie pro Ukrajinu (EU Military Assistance Mission in support of Ukraine – EUMAM). EU také prodloužila misi na reformu bezpečnostního sektoru Ukrajiny do roku 2027. Tímto způsobem Unie buduje druhý pilíř podpory pro Ukrajinu, který přesahuje přímou vojenskou

pomoc a podporuje perspektivu členství země v EU po možném ukončení války s Ruskem. V červnu 2024 členské státy otevřely přístupová jednání s Ukrajinou a Moldavskem (ESVČ, 2025).

Tyto aktivity ukazují, že členské státy a Evropská komise jsou ochotné vytvářet nástroje pro přímé i nepřímé financování zbrojních a obranných projektů. Navzdory tomuto pokroku však Unii stále chybí seriózní a účinné iniciativy k řešení strukturálních nedostatků evropské zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky. Evropský obranný sektor zůstává vysoce roztržštěný, s duplicitními vojenskými kapacitami větších členských států a nedostatkem účinné centrální koordinace (Whitman, 2025). Iniciativa „ReArm Europe“ z března 2025, která zahrnuje půjčku ve výši 150 miliard eur na mobilizaci dodatečných výdajů na obranu, taktéž s největší pravděpodobností nepomůže překonat rozsáhlou fragmentaci obranného sektoru. Rovněž zůstává nejasné, do jaké míry může ohlášená úprava národní únikové klauzule Paktu stability a růstu – nebo zásadní revize paktu – mobilizovat cílových 650 miliard eur dodatečných národních výdajů na obranu (Pugnet, 2025; Wolff a kol., 2025).

8. ZÁVĚR

Bližší pohled na vnější činnost EU poskytuje několik výhledů na schopnost EU jednat v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky v éře geopolitických změn. Na základě uvedených informací je zřejmé, že proces sekuritizace nevyřeší hlavní problém, a to nedostatek vojenských způsobilostí a kapacit. V podstatě se tak dá konstatovat, že pokud se chce EU prosadit jako relevantní bezpečnostní aktér v nové geopolitické éře, je to možné jen prostřednictvím institucionální reformy. Pokud se tak nestane, alternativou je vytvoření Evropské bezpečnostní rady stojící mimo smlouvy EU – skládající se minimálně z Německa, Francie, Polska a Spojeného království – a ad hoc zvat další státy podle regionálních a tematických priorit. Jejím hlavním úkolem bude vytvářet mezinárodní koalice ochotných, připravené hledat multilaterální řešení založená na společných hodnotách.

Literatura

- ALCIDI, C. 2025. What ways and means for a real strategic autonomy of the EU in the economic field? In *Centre for European Policy Studies*, 2025. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-23-358-en-n_0.pdf>.
- BALFOUR, R. 2024. Geopolitics and Economic Statecraft in the European Union. In *Carnegie Europe*, 2024. [online] [cit. 24-05-2025]. Dostupné na: <<https://carnegieendowment.org/research/2024/11/geopolitics-and-economic-statecraft-in-the-european-union?center=europe&lang=en>>.

BUZAN, B. 2005. *Bezpečnost: Nový rámec pro analýzu*. Brno: Centrum strategických studií, 2005. 270 s. ISBN 978-80-9033-336-2.

CAPPELLETTI, F. 2023. Towards a New European Security Architecture. In *European Liberal Forum*, 2023. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2023/06/BOURCHIER_ELF_New_European_Security.pdf>.

EDA. 2025. European Defence Fund (EDF). In *European Defence Agency*, 2025. [online] [cit. 26-05-2025]. [https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-\(edf\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/EU-defence-initiatives/european-defence-fund-(edf)).

ESVČ. 2022. We need to increase European defence capabilities, working better together. In *Evropská služba pro vnější činnost*, 2022. [online] [cit. 24-05-2025]. https://www.eeas.europa.eu/eeas/we-need-increase-european-defence-capabilities-working-better-together_en.

ESVČ. 2024. Africa and the EU. In *Evropská služba pro vnější činnost*, 2024. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/africa-and-eu_en>.

ESVČ. 2025. Missions and Operations. In *Evropská služba pro vnější činnost*, 2022. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en>.

EVROPSKÁ KOMISE. 2021. European Defence Industrial Development Programme (EDIDP). In *Evropská komise*, 2023. [online] [cit. 26-05-2025]. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-industrial-development-programme-edidp_en.

EVROPSKÁ KOMISE. 2023. Strategie Global Gateway. In *Evropská komise*, 2023. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_cs>.

EVROPSKÁ KOMISE. 2025a. Overview of sanctions and related resources. In *Evropská komise*, 2025. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_en>.

EVROPSKÁ KOMISE. 2025b. EU support to partner countries. In *Evropská komise*, 2025. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <https://enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/eu-support-partner-countries-migration-and-forced-displacement_en>.

EVROPSKÁ KOMISE. 2025c. Act in Support of Ammunition Production (ASAP). In *Evropská komise*, 2025. [online] [cit. 26-05-2025]. Dostupné na: <https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en>.

- EVROPSKÁ RADA. 2025a. Mimořádné zasedání Evropské rady, 6. března 2025. In *Evropská rada*, 2025. [online] [cit. 24-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/european-council/2025/03/06/>>.
- EVROPSKÁ RADA. 2025b. Válečná agrese Ruska vůči Ukrajině: EU se dohodla na 17. balíčku sankcí. In *Evropská rada*, 2025. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2025/05/20/russia-s-war-of-aggression-against-ukraine-eu-agrees-17th-package-of-sanctions/>>.
- EVROPSKÁ RADA. 2025c. Evropský mírový nástroj. In *Evropská rada*, 2025. [online] [cit. 27-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/european-peace-facility/>>.
- EVROPSKÝ PARLAMENT. 2023. European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA). In *Evropský parlament*, 2023. [online] [cit. 26-05-2025]. Dostupné na: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739294](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739294)>.
- GENINI, D. 2025. How the war in Ukraine has transformed the EU's Common Foreign and Security Policy. In *Yearbook of European Law*, 2025. [online] [cit. 24-05-2025]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.1093/yel/yeaf003>>.
- IVANČÍK, R. 2022a. Strategický kontext európskej bezpečnostnej a obrannej politiky. In *Právo a bezpečnosť*, 2022, roč. 16, č. 1, s. 43-61. ISSN 2336-5323. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <https://www.vske.cz/data/ke_stazeni/pravo_a_bezpecnost/Pravo_a_bezpecnost_1-2022.pdf>.
- IVANČÍK, R. 2022b. On European Union Partnership and Cooperation in the Field of Security and Defence. In *Auspicia*, 2022, roč. 19, č. 2, s. 65-75. ISSN 2464-7217. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <https://doi.org/10.36682/a_2022_2_7>.
- JURČÁK, V. – IVANČÍK, R. 2023a. *Bezpečnostná a obranná politika Európskej únie*. Liptovský Mikuláš: Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika, 2023. 290 s. ISBN 978-80-8040-661-5. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.52651/bopeu.b.2023.9788080406615>>.
- JURČÁK, V. – IVANČÍK, R. 2023b. The conflict in Ukraine – A Turning Point for Security and Defence of the EU? In *Security Dimensions*, 2023, roč. 44, č. 44, s. 84-101. ISSN 2353-7000. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.1744>>.
- McBRIDE, J. – BERMAN, N. 2023. China's Massive Belt and Road Initiative. In *Council on Foreign Relations*, 2023. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative>>.
- NATO. 2023. NATO and European Union leadership sign third joint declaration. In *Severoatlantická aliance*, 2023. [online] [cit. 24-05-2025]. Dostupné na: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_210523.htm>.

O'CARROLL, L. 2024. EU agrees in principle to give profits from frozen Russian assets to Ukraine. In *The Guardian*, 2025. [cit. 24-05-2025]. <https://www.theguardian.com/world/2024/mar/21/eu-agrees-in-principle-to-give-profits-from-frozen-russian-assets-to-ukraine>.

PUGNET, A. 2025. Von der Leyen's 'Rearm Europe' plan and the holes in it. In *Euractive*, 2025. [online] [cit. 26-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.euractiv.com/section/defence/news/von-der-leyens-rearm-europe-plan-and-the-holes-in-it/>>.

ROŽŇÁK, Petr. *Mechanismy fungování Evropské unie: in quorum gratiam?* Monografie. Ostrava: Key Publishing, 2015. ISBN 978-80-7418-237-2.

SABBAGH, D. 2025. US no longer 'primarily focused' on Europe's security, says Pete Hegseth. In *The Guardian*, 2025. [online] [cit. 24-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/12/us-no-longer-primarily-focused-on-europes-security-says-pete-hegseth>>.

WERTHEIM, S. 2025. Take Donald Trump Seriously. In *Carnegie Endowment for International Peace*, 2025. [online] [cit. 23-05-2025]. Dostupné na: <<https://carnegieendowment.org/posts/2025/03/take-donald-trump-seriously?lang=en>>.

WHITMAN, R. G. 2025. Why Europe needs a common market for defence. In *European Policy Center*, 2023. [online] [cit. 25-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.epc.eu/publication/Why-Europe-needs-a-common-market-for-defence-639c00/>>.

WOLFF, G. B. – STEINBACH, A. – ZETTELMEYER, J. 2025. The governance and funding of European rearmament. In *Bruegel*, 2025. [online] [cit. 26-05-2025]. Dostupné na: <<https://www.bruegel.org/policy-brief/governance-and-funding-european-rearmament>>.

Abstrakt:

Článek analyzuje zintenzivněný proces sekuritizace vnější činnosti Evropské unie. Sekuritizace, která je definována jako politická strategie rámcování problémů jako existenčních hrozeb, slouží institucím a orgánům EU k prosazování bezpečnostní a obranné agendy. Tento trend však zakrývá zásadní strukturální slabiny zahraniční, bezpečnostní a obranné politiky Unie, a to zejména její omezenou schopnost jednat jednotně, efektivně a účinně.

Klíčové slova: *Evropská unie, bezpečnost, obrana, politika, geopolitické změny.*

Abstract:

The article analyses the intensified process of securitization of the European Union's. Securitization, defined as a political strategy of framing problems as existential threats, serves EU institutions and bodies to advance a security and defence agenda. However, this trend masks fundamental

structural weaknesses in the Union's foreign, security, and defence policy, particularly its limited ability to act uniformly, effectively, and efficiently.

Keywords: *European Union, security, defence, politics, geopolitical changes.*

JEL: *F53, H12, O19.*

Dr. **Petr Rožňák**, CSc., MBA, MSc. – AMBIS Vysoká škola, a.s., Lindnerova 575/1, 180 00 Praha 8 – Libeň, petr.roznak@ambis.cz.

ZDENĚK KOUDELKA: ÚSTAVA A PRÁVO EVROPSKÉ UNIE. CO JE VÍC?

Nakladatelství Leges Praha 2025, ISBN 978-80-7502-801-3, 76 stran,
<https://www.knihyleges.cz/ustava-a-pravo-evropske-unie-co-je-vic>



Kniha se zabývá vztahem ústavy a práva Evropské unie. V případě jejich rozporu přináší argumenty pro přednost ústavy, pakliže jsou členské státy suverénními státy. Ústava je nejvyšší a základní právní pramen státu. V případě střetu hodnot obsažených v ústavě členského státu Evropské unie a práva Evropské unie je střet nutno řešit podle obecného vztahu ústavního práva členského státu a práva Evropské unie. V Ústavě ČR je stanovena přednost ratifikovaných mezinárodních smluv před zákony. Tato přednost se však nevztahuje na ústavní zákony. Opačná teorie přednosti práva EU před celým právním řádem členského státu, tedy i jeho ústavou, je

založena na judikatuře Soudního dvora Evropské unie, nemá však oporu v mezinárodních smlouvách o Evropské unii.

Otázka přednosti konkrétního právního řádu je spojena s otázkou suverenity. Pokud členský stát vstupem do Evropské unie neztrácí svou suverenitu, platí, že nad jeho nejvyššími právními normami – ústavou – nemůže být nadřazeno právo jiného subjektu, včetně Evropské unie. Pakliže nadřadíme právo Evropské unie nad ústavy jejích členských států i bez souhlasu těchto členských států, vstupem do Evropské unie ztrácí členský stát suverenitu. Jelikož v přístupové smlouvě, kterou podepsala Česká republika před vstupem do Evropské unie, není stanoveno, že Česká republika ztrácí svou suverenitu, a rovněž tam není stanovena zásada přednosti práva EU vůči ústavním zákonům republiky, je Česká republika stále suverénním státem. Její základní hodnoty jsou vyjádřeny v ústavě a nepodléhají žádnému cizímu právnímu řádu.

Redakční rada časopisu

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. <i>Předseda</i>	<i>AMBIS vysoká škola, Brno, Právnická fakulta Masarykovy univerzity</i>
Prof. Vladimír Belych, DrSc.	<i>Právnická fakulta, Uralská státní univerzita Jekatěrinburg, Rusko</i>
Doc. Akos Cserny, PhD	<i>Univerzita tělesné výchovy, Budapešť, Maďarsko.</i>
Prof. JUDr. Jozef Čentěš, Ph.D.	<i>Generální prokuratura Slovenska Bratislava, Univerzita Komenského, Bratislava</i>
PhDr. Alois Daněk, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
Doc. Ing. Jaroslav Dočkal, CSc.	<i>Střední škola informatiky, poštovníctví a finančnictví, Brno</i>
JUDr. Ing. Zdeněk Dufek, Ph.D.	<i>Fakulta stavební, Vysoké učení technické, Brno</i>
Prof. Ivan Halász, PhD	<i>Národní univerzita veřejné služby, Ústav práva Maďarské akademie věd, Budapešť, Maďarsko</i>
Doc. JUDr. Milan Hodás, Ph.D.	<i>Právnická fakulta Univerzity Komenského, Bratislava, Slovensko</i>
Doc. Ing. Radoslav Ivančík, Ph.D.	<i>Akademie Policejního sboru Bratislava, Slovensko</i>
Doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.	<i>Mendelova univerzita, Brno</i>
Prof. Ing. Ludvík Juříček, Ph.D.	<i>Vysoká škola DTI Dubnica nad Váhom, Slovensko</i>
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D.	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno</i>
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
Doc. JUDr. Jan Kolouch, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
Prof. Dr. Antoni Olak	<i>Vysoká škola podnikání a správy, Lublin, Polsko</i>
Prof. JUDr. Petr Průcha, Ph.D.	<i>Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Brno</i>
Doc. Ing. Milan Jan Půček, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
JUDr. Filip Rigel, Ph.D.	<i>Univerzita Hradec Králové</i>
RSDr. Petr Rožňák, CSc.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
Ing. Renata Skýpalová, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
Doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.	<i>Ústavní soud Brno</i>
Prof. Dr. Bogusław L. Ślusarczyk	<i>Řešovská univerzita, Rzeszów, Polsko</i>
Doc. JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Brno</i>
Mgr. Irena Tušer, Ph.D.	<i>AMBIS vysoká škola, Praha</i>
JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.	<i>Vysoká škola finanční a správní, Praha</i>

Adresa redakce:

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

Vydává:

AMBIS vysoká škola, a.s.
Lindnerova 1
180 00 Praha

Tisk:

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

*Registrováno Ministerstvem kultury pod číslem E 21228.
ISSN 2336–5323; www.pravoabezpecnost.cz*

Časopis Právo a bezpečnost vychází od roku 2014 v Brně.

Datum vydání: 31. 8. 2025

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.



www.pravoabezpecnost.cz