



Právo a bezpečnost

OBSAH

PRÁVO A BEZPEČNOST, ČÍSLO 1, ROČNÍK 2026

Editorial

<i>Zdeněk Koudelka</i> Zákon o znacích a vlajkách Čech, Moravy a Slezska	5
---	---

Články

<i>Stanislav Gaňa</i> Efektivita kontroly a zodpovednosť v ústavnom práve	6
--	---

<i>Zdeněk Krejčí, Josef Šenk</i> Nezúčastněná osoba pro úkony v trestním řízení z pohledu kriminalistické taktiky	20
--	----

<i>Karel Marek, Eva Zindulková</i> Změny živnostenského zákona	34
---	----

<i>Petr Kolman</i> Ombudsman na Maltě	42
--	----

<i>Miloš Zajíc, Irena Tušer</i> Bezpečnost a provozní odolnost ambulantních zdravotnických zařízení: analýza rizik v kontextu ochrany obyvatelstva	47
---	----

<i>Ladislav Hanuš</i> Přepisuje se "pohlaví", proč ne "věk"? Cesta od sexu ke „statusovému“ pohlaví	60
--	----

Recenze

<i>Tomáš Grygar</i> Zdeněk Koudelka: Ústava a právo Evropské unie. Co je víc?	64
--	----

<i>Zdeněk Koudelka</i> Jiří Malenovský: Osudová setkání Československa s velmocemi 1918, 1938, 1968	67
--	----

CONTENT

LAW AND SECURITY, ISSUE 1, YEAR 2026

Editorial

Zdeněk Koudelka

Act on the Emblems and Flags of Bohemia, Moravia and Silesia 5

Articles

Stanislav Gaňa

Effectiveness of control and accountability in constitutional law 6

Zdeněk Krejčí, Josef Šenk

A person not involved in criminal proceedings from the perspective of
criminalistic tactics 20

Karel Marek, Eva Zindulková

Changes to the Trade Licensing Act 34

Petr Kolman

Ombudsman in Malta 42

Miloš Zajíc, Irena Tušer

Security and Operational Resilience of Outpatient Healthcare Facilities: A Risk
Analysis in the Context of Civil Protection 47

Ladislav Hanuš

"Gender" is being rewritten, why not "age"? The journey from sex to "status"
gender 60

Review

Tomáš Grygar

Zdeněk Koudelka: The Constitution and Law of the European Union. What is
more? 64

Zdeněk Koudelka

Jiří Malenovský: Fateful encounters of Czechoslovakia with the great powers
1918, 1938, 1968 67

EDITORIAL

ZÁKON O ZNACÍCH A VLAJKÁCH ČECH, MORAVY A SLEZSKA

Moravský poslanec Radek Vondráček (ANO) podal 23. 1. 2026 návrh zákona o zemských znacích a vlajkách. Zákon podporují i poslanci jiných stran. Obdobný návrh v roce 2023 podalo 79 poslanců, ale zůstal ve skupině návrhů, které se nestihly projednat do voleb. Návrh zákona o zemských znacích a vlajkách vychází z tradice státnosti zemí Koruny české, což výslovně zakotvuje naše Ústava, jakožto zdroje státnosti České republiky, která navazuje na státnost Království českého, Markrabství moravského a Vévodství slezského. Chrání odkaz našich předků i v úctě k symbolům Čech, Moravy a Slezska, které jsou součástí symboliky státu. V současnosti jsou upraveny znaky Čech, Moravy a Slezska jen jako součást velkého státního znaku, jejich vlajky nejsou upraveny vůbec. Přitom jsou zemské znaky i vlajky užívány. Zejména na Moravě se tradičně moravská vlajka vyvěšuje na svátek sv. Cyrila a Metoděje 5. července.



Zákon upravuje zemské znaky tak, jak jsou upraveny ve velkém státním znaku. Štít je použit francouzský, aby se český zemský znak odlišil od malého státního znaku. Vlajka vychází ze znaku a má podobu heraldické vlajky, kdy list vlajky je v barvě pole štítu znaku a na listu je uprostřed umístěna příslušná heraldická zvířecí figura dané země. Obdobně jsou vytvořeny vlajky krajů. Autorem výtvarného návrhu zemských znaků a vlajek je moravský heraldik Zdeněk Kubík. Autorem návrhu zákona je moravský právník Zdeněk Koudelka. V případě znaku Moravy je připuštěno užívání varianty se zlatočerveným šachováním, které vychází z polepšení moravského znaku císařem Fridrichem III. privilegiem ze 7. prosince 1462. Tuto variantu užívá Jihomoravský kraj ve čtvrtém poli svého čtvrceného znaku a dále jej užívají některá města i městské části – Znojmo, Napajedla, Brno-Královo Pole, Ostrava-Mariánské Hory, Ostrava-Vítkovice.

Zákon připouští, že zemské znaky a vlajky mohou užívat všechny osoby, soukromé i veřejné, důstojným způsobem. Zákon je projevem uznání historického zdroje zemí na tvorbu státnosti České republiky a respektu k lidem, kteří se hlásí k tradicím země, kde žijí.

Zdeněk Koudelka
Předseda Redakční rady

EFEKTIVITA KONTROLY A ZODPOVEDNOSŤ V ÚSTAVNOM PRÁVE

Stanislav Gaňa

1. ÚVOD

Veda ústavného práva v súvislosti s horizontálnou deľbou moci (moc zákonodarná, moc výkonná a moc súdna), osobitne reflektujúc vzťah medzi mocou zákonodarnou a mocou výkonnou, charakterizuje Slovenskú republiku ako štát s parlamentnou formou vlády, v ktorom sa výkonná moc delí medzi monokratickú hlavu štátu – priamo voleného prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) a kolektívny orgán – vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), ktorá za výkon svojich právomocí zodpovedá Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“). Legitimitu tak prezident získava priamo od suveréna – občanov, ktorí sú jediní oprávnení rozhodovať vo voľbách, kto sa hlavou štátu stane, a zároveň sú jediní, ktorí môžu hlavu štátu z funkcie odvolať. Vláda svoju legitimitu primárne odvodzuje od parlamentnej väčšiny, ktorá ju môže kontrolovať a rozhodnúť o tom, či má jej dôveru alebo nie. Práve kontrolné mechanizmy sú dôležitým prvkom ochrany ústavnosti a zákonnosti súvisiacej s výkonom ústavných právomocí tak prezidenta jako aj vlády.

Na jednej strane máme mechanizmus kreovania týchto orgánov moci výkonnej, na strane druhej je nevyhnutné mať v právnom poriadku aj mechanizmy, ktoré nám umožnia právne konformným spôsobom vykonávať kontrolu činnosti orgánov, a prípadne voči nim vyvodit' zodpovednosť – či už ústavnoprávnu alebo ústavnopolitickú. Zodpovednostný vzťah je dôležitým právnym vzťahom, ktorý nám umožňuje udržiavanie demokratického režimu. Prostredníctvom kontrolných mechanizmov, ktorými overujeme ústavnosť a zákonnosť postupu štátnych orgánov, môžeme získať informácie, ktoré sú dôležité pre správne rozhodnutie súvisiace s prípadným vyvodením zodpovednosti. Pre prijatie čo najsprávnejšieho rozhodnutia je nevyhnutné, aby subjekt, ktorý plní kontrolné funkcie, disponoval dostatkom objektívnych informácií. Či už je to volič alebo poslanec parlamentu. Kontrola bez možnosti vyvodenia následkov za porušenie práva alebo stratu politickej dôvery by bola neefektívna.

V tomto príspevku sa zameriavame na niekoľko aspektov kontrolných a zodpovednostných mechanizmov v slovenskom ústavnom práve, pokiaľ sa jedná o kontrolu činnosti orgánov výkonnej moci – vlády a prezidenta. Zamýšľame sa nad otázkou účinnosti takejto kontroly – či je právna úprava dostatočne efektívna, či nemá viac negatív než pozitív, prípadne čo zlepšiť. Pracujeme pritom primárne s dvomi hypotézami. Prvou je: „Kontrola vlády zo strany parlamentu je v Slovenskej republike neefektívna.“ A druhou: „Súčasná ústavnoprávna úprava obmedzuje práva parlamentnej opozície na efektívnu kontrolu vlády.“

Zdôrazniť chceme skutočnosť, že skúmame efektivitu realizácie kontroly výkonnej moci bez ohľadu na politické súvislosti, respektíve personálne obsadenie jednotlivých ústavných funkcií, a to v intenciách Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).

2. ZODPOVEDNOSŤ VLÁDY

Vláda je podľa čl. 108 Ústavy vrcholným orgánom výkonnej moci. Spolu s prezidentom je v Ústave upravená v spoločnej – šiestej – hlave nadpisanej *Výkonná moc*. Ako sme už spomenuli, v parlamentnej forme vlády, ktorá sa na Slovensku uplatňuje, funguje dualizmus výkonnej moci – jej rozdelenie medzi prezidenta a vládu. Vláda ako kolektívny orgán rozhodujúci v zbere odvodzuje primárne svoju legitimitu od parlamentu – jednokomorovej Národnej rady – ktorý jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru.¹² Urobiť tak môže smerom k vláde ako celku, ale aj ku ktorémukoľvek jej členovi. Vláda tak zodpovedá parlamentu ako celok, a zároveň mu zodpovedá individuálne ktorýkoľvek jej člen.³

Ústava v čl. 113 priamo ukladá novovymenovanej vláde povinnosť, aby do 30 dní od jej vymenovania do funkcie prezidentom predložila do Národnej rady svoje programové vyhlásenie (vládny program) a zároveň požiadala o vyslovenie dôvery. Dovtedy vykonáva svoje ústavné právomoci v plnom rozsahu podľa Ústavy na tom ústavnom základe, ktorým je poverenie prezidentom, ktoré získala pri jej vymenovaní. Takáto vláda napriek tomu, že svoje pôsobenie neodvodzuje od dôvery parlamentu, je plnohodnotnou vládou – vládou s plným Ústavou vymedzením rozsahom jej pôsobnosti. Povinnosťou novovymenovanej vlády však je Národnú radu o dôveru požiadať. Zároveň je úlohou zákonodarného orgánu sa programovým vyhlásením vlády zaoberať a prerokovať ho. Politická logika hovorí, že po parlamentných voľbách prebiehajú rokovania parlamentných politických strán a hnutí za účelom vytvorenia takej vlády, ktorá bude disponovať parlamentnou väčšinou. Preto by prerokovanie a schválenie programového vyhlásenia vlády – ergo vyslovenia dôvery vláde zo strany parlamentu – nemalo byť problematické.

Problém môže nastať najmä v prípade, ak k zmene vlády dôjde počas prebiehajúceho volebného obdobia parlamentu, čo nemusí viesť ani k predčasným parlamentným voľbám, ani k vytvoreniu vlády, ktorá bude disponovať parlamentnou väčšinou, ale napríklad k vymenovaniu tzv. úradníckej vlády (vlády odborníkov), ktorá však získať dôveru parlamentu nemusí.⁴

¹ Tu však poukazujeme na tú skutočnosť, že len vláda, ktorá odvodzuje svoju legitimitu od dôvery parlamentu, môže o túto dôveru prísť. Je to vláda, ktorá pôsobí na prvom a najdôležitejšom ústavnom základe svojho pôsobenia – dôvere zo strany parlamentu. Na ostatných ústavných základoch odvodzuje svoju legitimitu buď od poverenia prezidentom alebo priamo z Ústavy. Bližšie: Giba, M. a kol.: *Ústavné právo*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2025, s. 258 a nasl.

² Bližšie aj: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. januára 1995 o výklade Ústavy, sp. zn. I. ÚS 58/94.

³ V prípade, ak dôveru Národnej rady stratí predseda vlády, má to za následok „pád vlády“ – zásada, podľa ktorej je jednota vlády založená na jednote premiéra.

⁴ To sa udialo na Slovensku v roku 2023, keď jediná doterajšia úradnícka vláda v existencii samostatného Slovenska (vláda Eudovíta Ódora) dôveru parlamentu nezískala, a následne bola odvolaná a poverená výkonom ústavných právomocí

Určitou „hrozbou“ v tomto kontexte, tak pre vládu ako aj parlament, je čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy umožňujúci prezidentovi fakultatívne rozpustiť Národnú radu, ak tá do šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie. O vyslovenie dôvery žiada vláda vždy ako celok, nie jej jednotliví členovia samostatne, a to len po vymenovaní vlády ako celku. V prípade čiastkových personálnych zmien vo vláde nový člen vlády nežiada parlament o vyslovenie dôvery, a nerobí tak ani vláda ako celok v čiastočne obmenenom zložení.

Vo vyššie uvedenom prípade sa jedná o obligatórne požiadanie vlády o vyslovenie dôvery zo strany parlamentu, teda o povinnosť vlády. Na strane druhej podľa čl. 119 písm. k) v spojení s čl. 114 ods. 2 Ústavy môže vláda rozhodnúť v zbere, že požiadala Národnú radu o vyslovenie dôvery – ergo fakultatívne rozhodnutie vlády v zodpovednostnej rovine. Zároveň podľa čl. 114 ods. 3 Ústavy môže vláda spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere.

Z hľadiska parlamentných počtov je v súvislosti s vyslovením dôvery vláde dôležitý čl. 84 Ústavy. Podľa odseku 1 je Národná rada uznášania schopná za prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých jej členov (minimálne 76 poslancov prítomných na hlasovaní). Podľa odseku 2 je na prijatie platného uznesenia nevyhnutný súhlas nadpolovičnej väčšiny uznášania schopného pléna (jednoduchá väčšina), s významným dodatkom „*ak táto ústava neustanovuje inak*“. Tu je nevyhnutné uviesť, že ústavný text *inak* v prípade vyslovovania dôvery vláde neustanovuje. Z uvedeného vyplýva, že vláde na získanie dôvery postačuje jednoduchá väčšina, čo ad minimum môže predstavovať podporu 39 poslancov zákonodarného zboru. Získanie takejto podpory poslancov sa javí ako relatívne jednoduché, na rozdiel od absolútnej väčšiny potrebnej na vyslovenie nedôvery vláde, čomu sa venujeme v ďalšej časti textu. Ako nám parlamentná matematika ukazuje, nie je nevyhnutné, aby vláda disponovala absolútnou väčšinou parlamentu na to, aby mohla vykonávať svoje ústavné právomoci. Ak ňou nedisponuje, vyžaduje si to následne značnú disciplínu poslancov parlamentu podporujúcich vládu. Vláda v takom prípade môže vládnuť ďalej, pokiaľ sa jej darí presadzovať svoje programové vyhlásenie a zároveň nestráti dôveru nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, ktorí by jej vyslovili nedôveru. O vyslovenie dôvery môže vždy žiadať len vláda ako celok, nie jej jednotlivý člen, návrh na vyslovenie nedôvery môžu naopak iniciovať len poslanci, a to tak smerom k vláde ako celku, jej predsedovi alebo ktorémukoľvek inému jej členovi.

Z hľadiska dikcie čl. 114 ods. 3 Ústavy je dôležité uviesť, že spojenie hlasovania o prijatí zákona alebo hlasovania v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde je logicky možné len v takom prípade, v ktorom na prijatie platného uznesenia Národnej rady Ústava predpisuje rovnakú väčšinu. Ak na vyslovenie dôvery vláde postačuje jednoduchá väčšina, potom aj na rozhodovanie v spojenej veci musí postačovať jednoduchá väčšina.

v obmedzenom rozsahu podľa čl. 115 ods. 3 Ústavy, a to až do predčasných parlamentných volieb, ktoré sa uskutočnili na jeseň roku 2023.

Vláda nemôže spojiť hlasovanie o dôvere napríklad s hlasovaním o návrhu ústavného zákona, na prijatie ktorého Ústava v čl. 84 ods. 4 vyžaduje tzv. kvalifikovanú alebo ústavnú väčšinu, tj. minimálne 90 hlasov poslancov. Predstavme si napríklad situáciu, že za spojený návrh by hlasovalo 80 poslancov. Návrh ústavného zákona, s ktorým bolo spojené hlasovanie o dôvere vláde, by schválený nebol. Bola by vláde vyslovená dôvera, ak sa jednalo o jedno spojené hlasovanie, ktoré vo finálnej podobe nebolo úspešné? Tu by sme potom museli rozdeliť výsledky jedného hlasovania podľa dvoch rozdielnych odsekov čl. 84 Ústavy upravujúcich jednoduchú väčšinu (odsek 2) a kvalifikovanú/ústavnú väčšinu (odsek 4), čo by postrádalo elementárnu logiku. Rovnako nemôžeme totiž povedať, že keďže vláda získala dôveru 80 poslancov, bol takouto väčšinou schválený aj ústavný zákon (čo by odporovalo dikcii čl. 84 ods. 4 Ústavy). Ak sa jedná o spojené hlasovanie, potom musíme vnímať jeho výsledok ako celok a musíme vychádzať z potreby rovnakej väčšiny Ústavou ustanovenej na vyslovenie dôvery vláde a zároveň na schválenie zákona alebo na platný výsledok hlasovania v inej veci. Ad absurdum by spojenie hlasovania o dôvere vláde s hlasovaním o návrhu ústavného zákona, ktorý vyžaduje prísnejšiu parlamentnú väčšinu, de facto zvýšilo väčšinu potrebnú na vyslovenie dôvery vláde z väčšiny jednoduchej na väčšinu trojpäťtinovú všetkých členov zákonodarného zboru.

Pokiaľ sa jedná o samotný kontrolný a zodpovednostný vzťah vlády smerom k Národnej rade, Ústava v čl. 86 písm. f) ustanovuje, že *do pôsobnosti Národnej rady patrí rokovať o programovom vyhlásení vlády, kontrolovať činnosť vlády a rokovať o dôvere vláde alebo jej členom*. Podľa čl. 114 ods. 1 Ústavy *vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná Národnej rade, ktorá jej môže kedykoľvek vysloviť nedôveru, pričom návrh na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi prerokuje Národná rada vtedy, keď o to požiada najmenej pätina jej poslancov a na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov* (čl. 88 Ústavy). Uvedený zodpovednostný rámec vychádza, ako už bolo vyššie spomenuté, zo vzájomných vzťahov medzi orgánmi zákonodarnej moci a orgánmi moci výkonnej, charakterizujúcimi Slovenskú republiku ako parlamentnú republiku. Zároveň sú vymedzené esenciálne podmienky, za ktorých môže vláda stratiť dôveru Národnej rady, resp. väčšiny jej poslancov.

Tieto podmienky sú:

- návrh aspoň päťtiny všetkých poslancov (tj. minimálne 30) na vyslovenie nedôvery vláde (kolektívna zodpovednosť vlády ako celku) alebo ktorémukoľvek jej členovi (individuálna zodpovednosť jednotlivého člena vlády) a
- súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov s takýmto návrhom (tj. minimálne 76 poslancov).

Ústava umožňuje vysloviť nedôveru tak vláde ako celku, ako aj jej jednotlivému členovi. Pričom vyslovenie nedôvery predsedovi vlády má za následok jeho odvolanie a následné odstúpenie vlády ako takej.

Tu môžeme uviesť, že s osobou predsedu vlády je spojená jednota vlády a s „pádom premiéra“ dochádza k „pádu vlády“. Pokiaľ ide o charakteristiku zodpovednosti ako takej, na stratu dôvery vlády alebo jej člena zo strany parlamentu sa nevyžaduje porušenie práva, postačuje strata dôvery väčšiny zákonodarného zboru, ergo sa jedná o zodpovednosť ústavnopolitickú.

Ak chceme logicky vnímať vyvodenie zodpovednosti vlády stratou dôvery zo strany parlamentu, musíme si nevyhnutne zodpovedať minimálne tieto otázky:

- Akým spôsobom sa uskutočňuje kontrola vlády?
- Ako procesne prebieha rokovanie o návrhu na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi?
- Sú to esenciálne otázky, ktoré nám umožnia zamyslieť sa nad efektívnosťou kontroly vlády a možnosťami vyvodenia zodpovednosti.

Medzi základné kontrolné mechanizmy Národnej rady podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rokovacom poriadku“) – osobitne jeho osemnástu časť – v tejto súvislosti patrí najmä:

- Správy
- Interpelácie
- Hodina otázok
- Poslanecké prieskumy

Ad: Správy (§ 128 zákona o rokovacom poriadku)

Plénum Národnej rady ako aj jej výbory sú oprávnené požadovať od členov vlády, vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy a vyšších štátnych funkcionárov správy o otázkach patriacich do ich pôsobnosti. Dopytovaní sú povinní takejto žiadosti vyhovieť. Správy predstavujú primárny nástroj výkonu kontrolnej pôsobnosti Národnej rady a jej výborov.

Ad: Interpelácie (§ 129 a 130 zákona o rokovacom poriadku)

Pod týmto pojmom rozumieme kvalifikovanú otázku poslanca týkajúcu sa uplatňovania a vykonávania zákonov, plnenia programového vyhlásenia vlády a uznesení Národnej rady zo strany vlády a jej členov. Predstavuje spôsob, akým môže poslanec parlamentu získať informácie od vlády, jej členov alebo vedúcich ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ktorí majú povinnosť mu na interpeláciu odpovedať.

Mechanizmus podávania interpelácií a odpovedí na ne upravuje podrobnejšie § 129 a 130 zákona o rokovacom poriadku. Kvalita odpovede na interpeláciu ako aj obsahu správ predstavujú významný zdroj informácií pre Národnú radu a jej poslancov pri výkone ich kontrolnej pôsobnosti.

Ad: Hodina otázok (§ 131 zákona o rokovacom poriadku)

Predstavuje kontrolný mechanizmus získavania informácií od členov vlády, generálneho prokurátora a predsedu Najvyššieho kontrolného úradu na aktuálne otázky týkajúce sa ich pôsobnosti. Hodina otázok sa zaraďuje na rokovanie riadnej schôdze Národnej rady, a to vždy vo štvrtok o 14tej hodine, pričom prvých 15 minút je vyhradených na odpovede predsedu vlády. Poradie otázok sa určuje žrebom spomedzi všetkých otázok podaných poslancami, čo vytvára predpoklad efektívnosti za podmienky, že otázky položili poslanci všetkých parlamentných politických strán a hnutí, a to proporcionálne podľa zastúpenia v Národnej rade. Zákon o rokovacom poriadku v § 131 ods. 7 prvej vete ukladá členom vlády povinnosť zúčastniť sa osobne Hodiny otázok, čo sa však nie vždy stáva, a člen vlády sa dáva zastúpiť iným členom vlády pri zodpovedaní položenej otázky.

Ad: Poslanecké prieskumy (§ 63a v spojení s § 45 ods. 3 písm. d) zákona o rokovacom poriadku)

Za účelom preverenia dodržiavania a vykonávania zákonov a súladnosti hospodárenia s verejnými prostriedkami s právom môže poslanec alebo skupina poslancov vykonať poslanecký prieskum, ak sú na to poverení Národnou radou alebo jej výborom. Osobitne sa to týka kontroly hospodárenia s verejnými zdrojmi vo verejnoprávnych inštitúciách a iných právnických osobách, ktoré hospodária s majetkom a finančnými prostriedkami štátu. Nevyhnutnosťou vykonania poslaneckého prieskumu je poverenie Národnou radou alebo jej výborom, čo výrazne limituje výkon kontrolnej činnosti parlamentnej menšiny, ktorá na to potrebuje súhlas parlamentnej väčšiny, ktorou tá disponuje tak v pléne parlamentu, ako aj v jeho výboroch.

Vyššie uvedené nástroje kontrolnej pôsobnosti Národnej rady predstavujú spôsob získavania informácií poslancov súvisiacich predovšetkým s činnosťou vlády a jej členov. Kontrolné pôsobenie opozičných strán na základe zistených poznatkov vedie v mnohých prípadoch k iniciovaniu mimoriadnych schôdzí výborov Národnej rade alebo jej pléna, nezriedka s návrhom na zvolanie mimoriadnej schôdze Národnej rady, na ktorej programe má byť rokovanie o návrhu na vyslovenie nedôvery vláde alebo niektorému jej členovi.

Národná rada podľa § 2 ods. 1 v spojení s odsekom 2 písm. d) zákona o rokovacom poriadku *pri výkone kontrolnej činnosti rokuje o programovom vyhlásení vlády, kontroluje jej činnosť a rokuje o dôvere vláde a jej členom*. Podľa § 45 ods. 1 zákona o rokovacom poriadku *Národná rada zriaďuje z poslancov výbory ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány*.⁵

⁵ Zákon o rokovacom poriadku v § 45 ods. 2 ustanovuje, ktoré výbory sa zriaďujú obligatóme. Okrem toho sa obligatóme zriaďujú aj tie výbory, o ktorých to ustanovuje osobitný predpis – napríklad Výbor na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu podľa ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady

Spomínajúc parlamentnú matematiku súvisiacu s uznášaniami schopnosťou Národnej rady a väčšinou potrebnou na prijatie platného uznesenia parlamentu sme uviedli, že plénum je uznášaniami schopné, ak je prítomná (prezentovaná) nadpolovičná väčšina všetkých poslancov – t. j. minimálne 76. Vzhľadom na prezumované zloženie jediného ústavodarného a zákonodarného orgánu Slovenskej republiky kreovaného na základe proporcionálneho volebného systému a nadväzujúc na ústavnopolitickú realitu na Slovensku (s výnimkou obdobia jedinej úradníckej vlády v roku 2023) možno uviesť, že koaličné vlády alebo jednofarebná vláda politickej strany SMER – sociálna demokracia vždy disponovali väčšinovou podporou v Národnej rade (bez ohľadu na to, akým spôsobom bola zabezpečená). Situácia, v ktorej parlamentná menšina iniciuje rokovanie o vyslovení nedôvery vláde alebo jej členovi, sa dostáva do problematickeho bodu, keď Národná rada nie je opakovaním uznášaniami schopná na otvorenie schôdze pléna. Parlamentná menšina sa nazýva menšinou práve preto, že nedisponuje väčšinou v parlamente. Ak nedôjde k podpore otvorenia schôdze zo strany parlamentnej väčšiny, potom sa naskytá otázka efektívnosti výkonu kontroly Národnej rady smerom k vláde, ako jej významnej Ústavou danej pôsobnosti a zároveň, či nedochádza k obmedzovaniu práv opozičných poslancov podieľať sa na účinnej kontrole výkonnej moci. Rovnaká parlamentná matematika platí aj pri rokovaní výborov Národnej rady, v ktorých sa rozhoduje väčšinou, a na otvorenie rokovania ktorých je potrebná účasť nadpolovičnej väčšiny členov príslušného výboru.⁶⁷

V tomto kontexte chceme dať do pozornosti ústavnú úpravu v Českej republike, kde Ústava Českej republiky v čl. 39 ods. 1 ustanovuje, že *komory sú uznášaniami schopné za prítomnosti aspoň jednej tretiny svojich členov, pričom na prijatie uznesenia komory je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných členov príslušnej komory, ak Ústava neustanoví inak* (čl. 39 ods. 2 Ústavy Českej republiky).⁸

Zodpovednosť českej vlády smerom k parlamentu je charakterizovaná parlamentnou formou vlády, pričom vláda zodpovedá ako celok Poslaneckej snemovni, ktorá jej môže vysloviť nedôveru na základe návrhu predloženého najmenej 50 poslancami (tj. jednej štvrtiny všetkých poslancov), a to hlasmi aspoň 101 poslancov (tj. absolútna väčšina).⁹ V tomto kontexte sa žiada uviesť, že väčšina

Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu v znení ústavného zákona č. 168/2022 Z. z. Národná rada môže fakultatívne zriadiť aj ďalšie výbory.

⁶ Problematické je tiež, že sa poslanci nezriedka podpisujú do prezenčnej listiny daného rokovacieho dňa parlamentu, ale na rokovaní sa neprezentujú a nehlasujú, čím si neplnia svoje ústavné a zákonné povinnosti. Ani hrozba straty nároku na plat, funkčný príplatok a paušálne náhrady v intenciiach § 7 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 120/1993 Z. z. o platových pomeroch niektorých ústavných činiteľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov sa v tejto súvislosti nejaví dostatočne účinná.

⁷ Prípadná argumentácia zákazom imperatívneho mandátu (čl. 73 ods. 2 druhá veta Ústavy) by na tomto mieste neobstála. Politická obštrukcia je síce jedným zo spôsobov politiky, ale výkon mandátu spôsobom jeho nevykonávania možno charakterizovať ako neprípustnú svojvôľu.

⁸ Do pozornosti dávame, že Česká republika má dvojkomorový parlament pozostávajúci z 200 člennej Poslaneckej snemovne a 81 členného Senátu. (čl. 15 a 16 Ústavy Českej republiky)

⁹ Čl. 72 Ústavy Českej republiky.

všetkých poslancov potrebná na vyslovenie nedôvery vláde je v českom ústavnom práve rovnaká ako v slovenskom.

Iniciovanie rokovania o návrhu na vyslovenie nedôvery vláde je obdobné, aj keď na Slovensku postačuje iniciatíva jednej pätiny všetkých poslancov Národnej rady a v Českej republike sa vyžaduje jedna štvrtina poslancov Poslaneckej snemovne. Za problematickú považujeme najmä uznášaniaschopnosť Národnej rady pre otvorenie rokovania schôdze. Ak na otvorenie schôdze Poslaneckej snemovne postačuje pri celkovom počte jej 200 poslancov, aby bolo prítomných aspoň 67 poslancov, tak slovenská Ústava pri nižšom počte poslancov (150) vyžaduje na uznášaniaschopnosť minimum 76 prítomných poslancov. V tomto kontexte sa zameriavame výhradne na problematiku otvorenia rokovania pléna, na ktorého programe má byť návrh na vyslovenie nedôvery vláde, nakoľko na Slovensku vláda nesie zodpovednosť k Národnej rade a v Českej republike k Poslaneckej snemovni. Možnú mieru kontroly prostredníctvom otvorenia rokovania pléna považujeme v Českej republike za omnoho priaznivejšiu pre parlamentnú menšinu. Ak by sa český model otvorenia rokovania pléna zákonodarného orgánu preniesol do slovenskej ústavnoprávnej reality, potom by na otvorenie rokovania pléna Národnej rady postačovala prítomnosť 50 poslancov. To samozrejme nie je dostatok potrebný na vyslovenie nedôvery vláde, ale je to dostatok potrebný na otvorenie diskusie pri výkone kontrolnej pôsobnosti parlamentu. Ak sa pozrieme do histórie slovenského parlamentarizmu od 1. januára 1993, česká právna úprava by v slovenských podmienkach znamenala, že parlamentná menšina by v každom volebnom období v prípade koordinácie spoločného postupu umožňovala otvorenie schôdzí Národnej rady, a to nielen v prípade, že predmetom schôdze má byť rokovanie o návrhu na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi. Samozrejme limitujúcim faktorom je aj úroveň politickej kultúry a efektívnosť samotnej rozpravy, ktorú upravuje zákon o rokovanom poriadku, ktorému sa však už podrobnejšie nebudeme v tomto príspevku venovať.

Záverom chceme ešte poukázať na právnu úpravu povinnosti vlády požiadať Národnú radu o vyslovenie dôvery v súlade s čl. 5 ods. 8 v spojení s odsekom 10 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti.¹⁰

Nakoľko výška dlhu prekročila týmto ústavným zákonom ustanovenú výšku a zároveň koncom novembra 2025 uplynula tzv. dvojročná imunita alebo výnimka pre vládu, očakáva sa, kedy vláda požiada Národnú radu o vyslovenie dôvery.

¹⁰ „Ak výška dlhu podľa odseku 2 dosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, okrem realizácie postupu podľa odsekov 5 až 7, vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery.“ (čl. 5 ods. 8 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.) „Povinnosť uplatňovať ustanovenia odsekov 6 až 8 sa nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde.“ (čl. 5 ods. 10 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z.)

3. ZODPOVEDNOSŤ PREZIDENTA

Ústava charakterizuje prezidenta ako monokratickú hlavu štátu, ktorá *svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov* (č. 101 ods. 1 Ústavy). Z hľadiska voľby musíme rozdielne vnímať prezidenta, ktorý bol volený Národnou radou v súlade s ústavným textom z 1. septembra 1992, a zmenou ústavy realizovanou ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. účinným od 27. januára 1999, ktorý zaviedol priamu voľbu hlavy štátu. Ústava z 1. septembra 1992 schválená vtedajšou Slovenskou národnou radou (predchodkyňou dnešnej Národnej rady) zaviedla nepriamu voľbu prezidenta parlamentom a to cestou ústavnej väčšiny, s jeho zodpovednosťou smerom k parlamentu. Vychádzame pritom primárne z čl. 84 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého *„Na prijatie ústavy, zmenu ústavy, ústavného zákona, na voľbu a odvolanie prezidenta a na vypovedanie vojny inému štátu je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.“* Prvý slovenský prezident po rozdelení Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bol (z)volený poslancami Národnej rady s tým, že na jeho zvolenie do funkcie sa vyžadovalo získanie aspoň 90 hlasov poslancov Národnej rady. Michal Kováč získal 15. februára 1993 106 hlasov poslancov a inaugurovaný do najvyššej ústavnej funkcie bol 2. marca 1993.

Z hľadiska ústavnej úpravy možného vyvedenia zodpovednosti voči slovenskej hlave štátu, prichádzali v čase prijatia Ústavy a nadobudnutia jej účinnosti do úvahy čl. 106 a 107 vtedajšieho znenia ústavného textu, podľa ktorých: *„Národná rada Slovenskej republiky môže odvolať prezidenta z funkcie, ak prezident vyvíja činnosť smerujúcu proti zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky alebo činnosť smerujúcu k odstráneniu demokratického ústavného zriadenia Slovenskej republiky. Návrh na odvolanie prezidenta v týchto prípadoch môže podať nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Na odvolanie prezidenta je potrebný súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov.“* (čl. 106 Ústavy). *„Prezidenta možno stíhať len pre vlastizradu. Obžalobu na prezidenta podáva Národná rada Slovenskej republiky; o obžalobe rozhoduje Ústavný súd Slovenskej republiky.“* (čl. 107 Ústavy).

Z vtedy platného a účinného textu Ústavy vidíme, že Národná rada, ktorá prezidenta volila, mala za Ústavou limitovaných situácií možnosť prezidenta vydať na stíhanie, ale ho aj odvolať. To zodpovedá aj vzťahu prezidenta a parlamentu v parlamentnej forme vlády, pokiaľ nie je prezident priamo volený občanmi – voličmi.

Tam sa Slovensko dostalo v dôsledku ústavnej zmeny s účinnosťou od 27. januára 1999 – nadobudnutie účinnosti novely Ústavy realizovanej ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., ktorým bola zavedená priama voľba prezidenta, a zároveň nastavené nové zodpovednostné vzťahy medzi

občanmi – voličmi a parlamentom na strane jednej a prezidentom na strane druhej. Novela Ústavy nanovo upravila spôsob odvolania priamo voleného prezidenta, jako aj podmienky jeho stíhania.¹¹

Suverén sa v priamych voľbách zúčastňuje na výbere hlavy štátu (v intenciách čl. 101 a 103 Ústavy), pričom na zvolenie prezidenta v prvom kole volieb sa vyžaduje vo väčšinovom volebnom systéme absolútna väčšina – nadpolovičná väčšina platných hlasov oprávnených voličov.¹² V druhom kole sa prezidentom stáva ten kandidát, ktorý získa najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. Spôsob kreácie je v tomto kontexte jasný. Pokiaľ sa jedná o možnosť odvolania prezidenta z funkcie, podľa ústavnej úpravy *de constitutione lata*, na vyvodenie ústavnopolitickej zodpovednosti (čl. 106 Ústavy) sa vyžaduje iniciovanie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta (analogické k inštitútu referenda) zo strany Národnej rady, a to ústavnou väčšinou. Nositeľ moci v štáte tak nie je tým, z ktorého vôle môže byť ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlásené, ale na jeho vyhlásenie sa vyžaduje práve aktivita parlamentu, ktorý však na to môže dostať podnet od voličov. Národná rada platným uznesením k návrhu na vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta *de facto* ústavnou väčšinou vyslovila nedôveru hlave štátu, aj keď tá nepodlieha zodpovednostnému vzťahu smerom k zákonodarnému orgánu. Výsledkom ľudového hlasovania podľa Ústavy môže byť buď odvolanie prezidenta alebo rozpustenie parlamentu. Na odvolanie hlavy štátu z funkcie sa vyžaduje rovnaká väčšina ako na jeho zvolenie v prvom kole volieb (nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov). Ak sa takáto väčšina dosiahne, prezident je z funkcie odvolaný. Ak nie, dôjde k obligatórnemu rozpusteniu Národnej rady a hlave štátu začne plynúť nové volebné obdobie. Voliči tak rozhodnú, kto si ponechá ich dôveru a zostane vo funkcii, a naopak kto v nej skončí. V kontexte doterajšieho ústavného vývoja na Slovensku sa neuskutočnilo ani jedno ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta.

Z politologického hľadiska možno uviesť, že pre zákonodarný orgán by bolo hazardom uznieť sa na vyhlásení ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, nakoľko uvedená potrebná absolútna

¹¹ „Čl. 106 Ústavy: (1) Prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia uznesenia tak, aby sa ľudové hlasovanie vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia.

(2) Prezident je odvolaný, ak za jeho odvolanie v ľudovom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov.

(3) Ak prezident nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný, rozpustí prezident Národnú radu Slovenskej republiky do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania. V takom prípade začína prezidentovi plynúť nové volebné obdobie. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľby do Národnej rady Slovenskej republiky do siedmich dní od jej rozpustenia.

(4) Podrobnosti o odvolaní prezidenta ustanoví zákon.“

Čl. 107 Ústavy: „Prezidenta možno stíhať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu. O podaní obžaloby na prezidenta rozhoduje Národná rada Slovenskej republiky trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Obžalobu podáva Národná rada Slovenskej republiky na Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodne v pléne. Odsudzujúce rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať.“

¹² To sa v doterajších šiestich priamych voľbách nepodarilo ani jednému kandidátovi, a preto sa vždy uskutočnilo druhé kolo volieb, ktorého víťaz sa stal slovenskou hlavou štátu.

väčšina všetkých oprávnených voličov nebola ani pri voľbe prezidenta, ako sme už uviedli, nikdy dosiahnutá.

Z hľadiska stíhateľnosti prezidenta ako ďalšieho možného spôsobu vyvedenia jeho zodpovednosti to prichádza podľa čl. 107 Ústavy do úvahy iba v prípade podozrenia z vlastizrady alebo z úmyselného porušenia Ústavy. Obžalobu je oprávnená rovnako podať len Národná rada a to na základe súhlasu ústavnej väčšiny. O obžalobe rozhoduje plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky. Odsudzujúci rozsudok znamená stratu funkcie prezidenta a spôsobilosti túto funkciu opätovne získať. Podľa § 187 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) „*pri rozhodovaní o obžalobe národnej rady proti prezidentovi za vlastizradu je ústavný súd viazaný Trestným zákonom, len ak ide o posúdenie naplnenia znakov skutkovej podstaty trestného činu vlastizrady podľa § 311 Trestného zákona. V konaní o obžalobe proti prezidentovi sa primerane použijú ustanovenia Trestného poriadku.*“. Ústava ani zákon o ústavnom súde však neriešia situáciu, čo treba vnímať pod „úmyselným porušením Ústavy“. Je to úmyselné konanie hlavy štátu proti ktorejkoľvek ústavnej norme? Diskusia na túto tému ostáva v odborných kruhoch otvorená.¹³ Na stíhanie prezidenta za úmyselné porušenie Ústavy alebo za vlastizradu sa vyžaduje, ako sme už uviedli, aktívny prístup ústavnej väčšiny parlamentu. Ak takéto rozhodnutie Národnej rady nepríde, nie je možné hlavu štátu stíhať. Jedná sa o prezidentskú imunitu. Túto imunitu má prezident iba počas výkonu najvyššej ústavnej funkcie, a nevyklučuje to stíhanie hlavy štátu po zániku jej mandátu.¹⁴ Elimináciou vyvedenia zodpovednosti hlavy štátu je ústavnoprávny inštitút kontrasignácie podľa čl. 102 ods. 2 Ústavy, pri realizácii ktorého zodpovednosť za rozhodnutia prezidenta preberá na seba vláda.¹⁵ Postup Národnej rady proti prezidentovi podľa čl. 107 Ústavy nebol v histórii Slovenska použitý.

4. ZÁVER

Efektívita výkonu verejnej moci musí mať na seba nevyhnutne naviazané funkčné kontrolné mechanizmy s následnou možnosťou vyvedenia účinnej zodpovednosti. Poukázali sme na dva kľúčové zodpovednostné vzťahy pri orgánoch moci výkonnej – prezidentovi a vláde. V úvode sme si zadefinovali dve hypotézy („*Kontrola vlády zo strany parlamentu je v Slovenskej republike neefektívna.*“ a „*Súčasná ústavnoprávna úprava obmedzuje práva parlamentnej opozície na efektívnu kontrolu vlády.*“), ktoré sme chceli potvrdiť alebo vyvrátiť. Ako sme v príspevku

¹³ Bližšie napr.: OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, s. 296 a nasl.

¹⁴ Obdobne sme to mohli vnímať pri stíhaní bývalého prezidenta Andreja Kisku.

¹⁵ Čl. 102 ods. 2 Ústavy: „*Rozhodnutie prezidenta vydané podľa čl. 102 ods. 1 písm. c) a podľa písmena j), ak ide o udelenie amnestie, a podľa písmena k) je platné, ak ho podpíše predseda vlády Slovenskej republiky alebo ním poverený minister; v týchto prípadoch za rozhodnutie prezidenta zodpovedá vláda Slovenskej republiky.*“

uviedli, Ústavou zakotvená uznášaná schopnosť Národnej rady pri prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov, v spojení s „parlamentnou matematikou“ a častými obštrukciami zo strany poslancov reprezentujúcich parlamentnú väčšinu, do značnej miery ovplyvňuje právo parlamentnej menšiny (opozície) na efektívny výkon kontroly vlády, čo v demokratickom zriadení predstavuje jej dôležitú úlohu.

Napriek tomu, že také inštitúty ako interpelácie alebo Hodina otázok, predstavujú významné možnosti výkonu kontroly smerom k vláde, problém vidíme najmä pri návrhoch na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi, keď nedochádza k otvoreniu schôdze v dôsledku neprezentovania sa poslancov vládnych strán, čím sa znemožňuje konfrontácii názorov prezentovaných opozíciou na jednej strane a členmi vlády na strane druhej. V tomto kontexte sa prikláňame k českému modelu, keď na otvorenie schôdze hociktorej komory parlamentu postačuje prítomnosť aspoň jednej tretiny všetkých členov. Tento krok by bol rozhodne pozitívny smerom k demokratizácii slovenského parlamentarizmu. Ak by sme v tomto kontexte mali odpovedať na nastolené hypotézy, potom sa pri oboch hypotézach prikláňame na stranu ich pravdivosti, aj keď by sme nehovorili o neefektívnosti či nefunkčnosti kontroly ako takej, ale o čiastočnej neefektívnosti. Zníženie počtu poslancov, ktorých prítomnosť je potrebná na otvorenie schôdze pléna Národnej rady, sprísnenie (platových) sankcií za neúčast' poslancov na rokovaní pléna i výborov parlamentu, ako aj zvýšenie politickej kultúry by prispeli k zvýšeniu účinnosti kontroly vládnej moci zo strany zákonodarného orgánu.

V druhom prípade – kontrolného a zodpovednostného vzťahu – hlavy štátu – poukazujeme na úlohu Národnej rady. Aj keď sa ústavnopolitická zodpovednosť dá vnímať (rovnako ako pri poslancoch parlamentu) cez nezvolenie prezidenta v ďalších voľbách, ak sa o zvolenie bude znovu uchádzať, v kontexte ústavnej úpravy zodpovednosti prezidenta zohráva kľúčovú úlohu v prvom kroku vyvedenia zodpovednosti práve parlament. Ten jediný je oprávnený ústavou väčšinou iniciovať ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta ako aj obžalobu na prezidenta za úmyselné porušenie Ústavy alebo za vlastizradu. Napriek tomu, že ani k jednému z takýchto postupov počas existencie samostatného Slovenska neprišlo, rámec tejto právnej úpravy považujeme za správny. Dovoľme si však uviesť dve úvahy nad možným zlepšením platnej a účinnej ústavnej úpravy.

Po prvé, v prospech veci by bolo vymedzenie toho, čo sa má v prípade obžaloby prezidenta rozumieť pod pojmom „úmyselné porušenie Ústavy“, nakoľko neexistuje jednoznačný pohľad na to, či sa má tento pojem vykladať doslovne, zúžene alebo rozšírene. Právne vymedzenie by jednoznačnosťou a správnosťou výkladu a prípadnej aplikácii jednoznačne pomohlo. Po druhé, ak právo voľby prezidenta patrí suverénovi, rovnako ako aj právo ho z funkcie odvolať, myslíme si, že popri Národnej rade, ktorá je de constitutione lata jediná oprávnená ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta iniciovať, by takáto iniciatíva mohla patriť aj občanom a to napríklad petíciou ako to Ústava upravuje v prípade referenda. Z hľadiska stability štátu by sme však odporučili vyšší počet potrebných podpisov občanov pod petíciu za vyhlásenie ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta,

než to vyžaduje pri referende čl. 95 ods. 1 Ústavy. Akákoľvek dobrá právna úprava pri nízkej politickej kultúre tak predstaviteľov štátu, ako aj obyvateľov štátu, narazí na mantinely efektívnosti výkonu kontroly a možností vyvodenia zodpovednosti – či už ústavnopolitickej alebo ústavnoprávnej.

Literatúra

GIBA, MARIÁN a kol. *Ústavné právo*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2025, ISBN978-80-571-0746-0.

OROSZ, LADISLAV, SVÁK, JÁN a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, ISBN 978-80-571-0506-0.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 31. januára 1995 o výklade Ústavy, I. ÚS 58/94.

Výročné správy Národnej rady a Kancelárie Národnej rady (www.nrsr.sk).

Abstrakt:

Slovensko je republikou parlamentnou, na čele ktorej stojí hlava štátu – prezident. V kontexte parlamentnej formy vlády je potrebné vnímať vzájomné vzťahy medzi mocou výkonnou a mocou zákonodarnou. Dualizmus moci výkonnej predstavuje monokratická hlava štátu na jednej strane a kolektívna vláda ako vrcholný orgán výkonnej moci na strane druhej. Kým prezident získava svoju legitimitu priamou voľbou občanmi a nie je zodpovedný parlamentu, tak vláda odvodzuje svoju legitimitu od jednokomorovej Národnej rady, ktorá môže jej ako celku alebo ktorémukoľvek jej členovi vysloviť nedôveru. Práve efektívnosť kontroly činnosti orgánov výkonnej moci a možnosť občanov alebo poslancov Národnej rady vyvolať ústavnopolitickú alebo ústavnoprávnu zodpovednosť voči jej predstaviteľom je dôležitým atribútom pre vnímanie štátu ako štátu demokratického. V príspevku analyzujeme právnu úpravu kontroly výkonnej moci a možnosť vyvodenia zodpovednosti voči jej predstaviteľom v slovenskom ústavnom práve.

KLúčové slová: prezident, vláda, parlament, kontrola, zodpovednosť

Abstract:

Effectiveness of control and accountability in constitutional law

The Slovak Republic is a parliamentary republic headed by a head of state – the president. In the context of a parliamentary form of government, it is necessary to consider the mutual relations between the executive and legislative powers. The dualism of executive power is represented by the monocratic head of state on the one hand and the collective government as the supreme executive authority on the other. While the president derives his legitimacy from direct election

by the citizens and is not accountable to parliament, the government derives its legitimacy from the unicameral National Council, which may express no confidence in it as a whole or in any of its members. It is precisely the effectiveness of control over the activities of the organs of executive power and the possibility for citizens or members of the National Council to hold its representatives constitutionally and politically accountable that is an important attribute for the perception of the state as a democratic state. In this article, we analyse the legal regulation of the control of executive power and the possibility of holding its representatives accountable in Slovak constitutional law.

Key words: *president, government, parliament, control, accountability*

JEL: *K40.*

JUDr. **Stanislav Gaňa**, PhD. – Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, Katedra ústavného práva, Slovensko, stanislav.gana@flaw.uniba.sk.

NEZÚČASTNĚNÁ OSOBA PRO ÚKONY V TRESTNÍM ŘÍZENÍ Z POHLEDU KRIMINALISTICKÉ TAKTIKY¹

Zdeněk Krejčí, Josef Šenk

1. ÚVOD

Právní institut nezúčastněné osoby vyvažuje mocenské zásahy orgánů veřejné moci, zejména orgánů činných v trestním řízení do práv jednotlivce tím, že do klíčových procesních úkonů přináší prvek veřejné kontroly, nestrannosti a důvěryhodnosti. Za touto „suchou“ definicí je ale zájem na udržení důstojnosti lidí ve chvíli, kdy orgán činný v trestním řízení využívá mocenské oprávnění narušit jejich soukromí, pokud jde např. o domovní prohlídku nebo prohlídku nebytových prostor a pozemků, či zajištění věcí a majetku, vstup do obydlí.

2. POSTAVENÍ NEZÚČASTNĚNÉ OSOBY

Náš právní řád transparentnost a procedurální spravedlnost při zásazích státu do soukromí tradičně zajišťuje i laickou přítomností (nezúčastněná osoba), zatímco americký model spoléhá na soudní příkaz a následnou judikaturu. Oba systémy se liší v prostředcích, ale shodují se v cíli: zabránit svévoli a posílit legitimitu zásahu. **Transparentnost** ve svém pojmu znamená, že výkon státní moci je kontrolovatelný a předvídatelný. Pojem **procesuálnost** vymezuje ve svém obsahu, že zásah probíhá podle jasných, předem stanovených pravidel, nikoli z libovůle veřejné moci. Jde o naplnění materiálního právního státu: stát v takovém případě nejen formálně dodržuje zákon, ale činí tak způsobem, který je srozumitelný a kontrolovatelný občanem.

3. NEZÚČASTNĚNÁ OSOBA A KRIMINALISTICKÁ TAKTIKA

Z hlediska kriminalistické taktiky je třeba si nejdříve vymezit, jaké podmínky musí osoba splňovat pro výkon této role. Takže v rámci kriminalistické taktiky musí ten, kdo vede procesní úkonu zvažovat, o jaký trestný čin se jedná z hlediska jeho závažnosti, o jakou osobu se jedná, u níž nebo s níž je prováděn procesní úkon, hrozící riziko nebezpečnosti. Je třeba vnímat i skutečnost, že volba osoby může být též závažná z hlediska provádění procesního úkonu s ohledem na náboženské tradice (křesťanské, muslimské a jiné), rasového původu, ale někdy i z hlediska pohlaví (i když nedochází k odhalování těla).

¹Téma bylo v průběhu zpracování posuzováno za využití internetové sítě a prostředku AI Copilot, přičemž byly využívány jeho náměty.

Obecně platí, že taková osoba musí být svéprávná. Pokud by byla omezena ve svéprávnosti, nemůže tuto roli vykonávat. Nesmí mít žádný osobní, majetkový nebo jiný zájem na výsledku řízení. Orgány činné v trestním řízení musí vyloučit osoby, u nichž by hrozilo, že nebudou objektivní. Nezúčastněná osoba nesmí být v příbuzenském nebo jiném blízkém vztahu k obviněnému, poškozenému či svědkovi. Stejně tak nesmí být zaměstnancem orgánů činných v trestním řízení, které úkon provádějí.

Z právního hlediska se jedná o občanskou povinnost ve smyslu § 1 odst. 2 trestního řádu, tedy povinnost občana zúčastnit se některých procesních úkonů, jestliže k nim byl přibrán jako osoba, která není na věci zúčastněna, orgánem činným v trestním řízení², např. při odnětí věci podle § 79 odst. 4 trestního řádu, domovní prohlídce a osobní prohlídce podle § 85 odst. 2 trestního řádu, při předložení protokolu o výsledku obviněnému před jeho podpisem v případech, kdy byl výslech prováděn bez přibrání zapisovatele podle § 95 odst. 3 trestního řádu³. Problematika nezúčastněné osoby má ale širší dosah, a to i na další činnosti orgánů policie v kontextu zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ale zde není nezúčastněná osoba obecně vyžadována.

Stanovisko odboru bezpečnosti politiky Ministerstva vnitra (MV)⁴ vymezuje, že je třeba vždy posuzovat účel prováděného procesního úkonu, přičemž platí, že policejním orgánem není jen útvar Policie ČR (§ 12 odst. 2, § 161 odst. 2 trestního řádu). Platí, že policejní orgán v postavení orgánu činného v trestním řízení je povinen respektovat a dodržovat instituty upravené v trestním řádem, zejména tehdy, sledují-li účel trestního řízení. Není možné obcházet podmínky pro výkon určitého institutu upraveného trestním řádem využitím oprávnění uvedeným v jiném právním předpise. Nepřibrání vyloučených osob v postavení nezúčastněné osoby je dáno smyslem (účelem) takového požadavku zákonodárce, aby byla přítomna fyzická osoby pro záruku zákonného a objektivního průběhu úkonu a prostředkem nestranného zhodnocení situace, pokud by vznikly pochybnosti.

I v této souvislosti je třeba upozornit na závaznost zásady přiměřenosti postupu ve smyslu ustanovení § 11, písm. c) zákona o Policii. Zde je podstatná interpretace k míře nezbytné k dosažení účelu, což znamená požadavek proporcionality: zásah musí být skutečně nutný, nejméně omezující z dostupných prostředků a přiměřený sledovanému cíli; soudy i odborná literatura tento test aplikují jako vícestupňové posouzení faktů, alternativ a poměru přínosu k zásahu. Jedná se o obecný princip, ukládá procesní a materiální limit zásahů do práv třetích osob. Jde o normu hodnotící povahu zásahu (nutnost, přiměřenost) a slouží jako právní základ pro odmítnutí nadbytečných opatření nebo pro volbu alternativ (např. méně invazivní kontrola).

² § 54 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád stanovuje, že správní orgán může k ohledání přibrat nezúčastněnou osobu, pokud je to vhodné k zajištění objektivitu důkazu. (viz „*Správní orgán může k účasti na ohledání přizvat nestranné osoby, aby zajistil jejich přítomnost při provádění důkazu. Tyto osoby nemají práva ani povinnosti účastníků.*“).

³ ŠÁMAL, Pavel. § 1 [Účel zákona]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 12.

⁴Aktualizované stanovisko k přítomnosti nezúčastněné osoby při osobní prohlídce a k postupům dle zákona o policii a dle trestního řádu ze dne 20. 04. 2018, čj. MV-26046-5/OBP-2018.

Stanovisko poradního orgánu Ministerstva vnitra k výběru nezúčastněné osoby uvádí: „*Nad rámec sjednaného druhu práce a pracovní náplně, která se ke sjednanému druhu práce váže, nelze zaměstnanci ukládat úkoly, a pokud by k tomu docházelo, pak má zaměstnanec právo je odmítnout. V případě, že nebyla předmětná činnost dohodnuta jako druh práce, mohl zaměstnanec obce plnit tyto úkoly jen jako fyzická osoba v režimu ustanovení § 202 zákoníku práce, tedy jako výkon občanské povinnosti. Obec tak mohla působit toliko jako „prostředník“, který zaměstnanci obce tlumočil žádost policejního orgánu o zajištění úkolů nezúčastněné osoby s tím, že zaměstnanci obce bude v souladu s ustanovením § 200 zákoníku práce poskytnuto zaměstnavatelem (obcí) pracovní volno v nezbytně nutném rozsahu. Náhrada platu za tuto činnost nenáležela. Uvedené však zjevně naráželo na aplikační praxi, která se v naprosté většině případů projevovala tak, že plnění úkolů nezúčastněné osoby bylo zaměstnancům obce předkládáno jako pracovní úkol, což však zpravidla nemělo oporu v pracovněprávní dokumentaci!* (srov. mv.gov.cz, Informace pro obce k problematice zajištění úkolů tzv. nezúčastněné osoby).

Soudy opakovaně řešily, jak nezúčastněné osoby participují na procesních úkonech, mimo jiné u rekognice podle fotografií a limitů zásahů do důstojnosti a ochrany osobních údajů — důraz na přiměřenost a zákonnou licenci je v judikatuře pevný motiv. Pro přehled je níže uvedený seznam úkonů, ke kterým se vztahuje nebo nevztahuje účast nezúčastněné osoby při procesním úkonu:

1) Úkony, kde je nezúčastněná osoba povinná

Domovní prohlídka – zásah do soukromí, nutná kontrola objektivitu.

Osobní prohlídka – ochrana práv osoby, u níž se úkon provádí⁵.

Prohlídka jiných prostor a pozemků – obdobně jako u domovní prohlídky.

Rekognice (identifikace osoby či věci) – prevence manipulace se svědkem.

2) Úkony, kde není povinná

Ohledání věci a prohlídka těla – pokud jde o zásah do osobní integrity⁶.

Výslech svědka, obviněného, poškozeného – objektivitu zajišťuje protokol a procesní rámec.

Podání vysvětlení – administrativní úkon.

Zajištění listinných důkazů – pokud nejde o prohlídku prostor.

⁵ V § 85 odst. 2 tr. řádu se hovoří o specifické situaci, kdy k výkonu domovní a osobní prohlídky je třeba přibrat osobu, která není na věci zúčastněna, ale i též přibrat osoby, jejichž účast při prohlídce je potřebná zejména pro účely náležité identifikace, ocenění a zabezpečení vydaných a odňatých věcí.

⁶ V § 113 ani 114 trestního řádu není stanovena podmínka zajistit nezúčastněnou osobu. Tato podmínka v minulosti vycházela z kriminalistické metodiky a taktiky. V současnosti se tato „volná“ podmínka projevuje v čl. 15 odst. 2 Pokynu policejního prezidenta o kriminalisticko-technické činnosti „*K ohledání přibere policista odpovědný za ohledání podle možnosti nezúčastněnou důvěryhodnou osobu, která nebyla účastníkem nebo svědkem objasňované trestní věci*“. Je na úvaze, zda taková osoba bude přítomna z důvodu zásahu do intimní oblasti, neboť musí být respektována důstojnost osoby a zpravidla se provádí osobou stejného pohlaví.

Operativní úkony v utajení – účast třetí osoby by ohrozila účel.

3) Úkony, kde je nezúčastněná osoba vyloučena

Pokud je příbuzná nebo blízká osoba obviněného, poškozeného či svědka.

Pokud má osobní nebo majetkový zájem na výsledku řízení.

Pokud je policistou v postavení osoby činné v policejním orgánu⁷ nebo zaměstnancem orgánů činných v trestním řízení.

Pokud není způsobilá k právním úkonům (např. omezená svéprávnost).

Jak již bylo zmíněno, je text zvažován jako metodika kriminalistické taktiky v kontextu požadavku na konkrétní postupy při volně nezúčastněné osoby pro úkony v trestním řízení. Kriminalistická taktika v tomto smyslu spočívá v pečlivém výběru a ověření podmínek, které zaručí objektivitu a zákonnost procesního úkonu. Volba musí respektovat nejen právní rámec, ale i kulturní, náboženské a bezpečnostní faktory.

Základem je vymezení, že účelem je zajištění **objektivity** a **transparentnosti** procesního úkonu, posílení **důvěryhodnosti** důkazního prostředku a prevence proti možným pochybnostem o zákonnosti či manipulaci s výsledkem úkonu. Vedlejší aspektem při volbě nezúčastněné osoby je i otázka státní příslušnosti, lze k tomu uvést, že se vždy nebude jednat o občana České republiky, ale může jím být i cizinec s trvalým pobytem v ČR, občan jiného státu (bez pobytu v České republice), ale v takovém případě je orgán činný v trestním řízení povinen zvážit praktické a právní aspekty, např. existenci jazykové bariéry, ověřitelnost identity takové osoby.

Jak bylo sděleno, musí být nastaveny podmínky, které musí nezúčastněná osoba splňovat, zejména:

- a) **Musí být svéprávný**, tj. nesmí být soudně omezena ve svéprávnosti ani mít léčené diagnostikované psychiatrické onemocnění nebo poruchu osobnosti s vlivem na kognitivní schopnosti.
- b) **Nesmí vykazovat osobnostní charakteristiku, která by zvýšila bezpečnostní riziko**, že dojde k ohrožení procesního úkonu, z důvodu např. agresivního chování, extremistických postojů, rasistické nenávisti apod.
- c) **Nesmí mít zájem na výsledku řízení**, tj. nesmí mít osobní, majetkový či jiný prospěch.
- d) **Nesmí mít příbuzenský vztah**, tj. nesmí být v příbuzenském nebo jiném blízkém vztahu k obviněnému, poškozenému či svědkovi.
- e) **Nesmí být personálně závislí na orgánech činných v trestním řízení**, zejména nesmí být zaměstnancem ani spolupracovníkem policejního orgánu.

⁷ Současný výklad a soudní praxe vyžaduje již osobu mimo útvar policejního orgán – k útvaru srov. § 6 zákona o Policii.

Z uvedeného pohledu je třeba vymezit taktická hlediska pro výběru nezúčastněné osoby, jimiž jsou:

- a) **Závažnost trestného činu, neboť** u závažnějších trestných činů je vhodné volit osoby s vyšší autoritou či společenskou důvěryhodností.
- b) **Charakter osoby, u níž se úkon provádí**, neboť to v úvahu připadá, např. u procesních úkonů dotýkající se zájmů dotčené osoby na výchově, na jejím věku, zastávaných názorech, reakcí na podrobení se veřejné moci.
- c) **Riziko nebezpečnosti**,⁸ které je permanentní vždy, kdy hrozí konflikt a který může ohrozit samotnou bezpečnost nezúčastněné osoby při úkonu; tímto pohledem by nezúčastněná osoba měla mít přirozenou autoritu se schopností zachovat klid a nenechat se ovlivnit.
- d) **Kulturní a náboženské aspekty**, neboť je nutno přihlídnout k uznávaným hodnotám minority, ke které taková osoby, vůči níž je veden procesní úkon, ctí a respektuje; nesmí z tohoto důvodu dojít k narušení důvěry v zákonnost úkonu.

Z výše uvedeného lze dojít k praktickým zásadám kriminalistické praxe, které spočívají v provádění ověření totožnosti, způsobilosti a absence konfliktu zájmů, poučení nezúčastněné osoby, kdy se přesně a jasně vysvětlí její role, povinnosti a práva (např. možnost upozornit na nesrovnalosti). Je nezbytné, aby došlo k zajištění neutrality, protože nezúčastněná osoba nesmí aktivně zasahovat do procesního úkonu, pouze přihlíží způsobu jeho provádění a na jeho konci potvrzuje jeho průběh svým podpisem⁹.

Je nutno podotknout, že nezúčastněná osoba se nevyžaduje vždy, ale jen u některých procesních úkonů, kde je třeba posílit objektivitu a důvěryhodnost. Podle trestního řádu se **nepřibírá** zejména:

- a) **U úkonů, které nejsou důkazně citlivé**, např. běžný výslech svědka, podání vysvětlení, prosté administrativní úkony.
- b) **Pokud zákon výslovně nestanoví její přítomnost**, kdy trestní řád přesně vymezuje, kdy je nezúčastněná osoba nutná (např. domovní prohlídka, osobní prohlídka, rekognice, ohledání těla či věci).

⁸ § 85 odst. 5 trestního řádu – „Účast osob uvedených v odstavci 1 při vstupu do obydlí však lze odepřít a osobu uvedenou v odstavci 2 nepřibrat, **jestliže by mohlo dojít k ohrožení jejího života nebo zdraví**“.

⁹ K podpisování protokolu je nutno doplnit, že jde o jinou osobou přivzatou k úkonu, pod kterou se rozumí jen osoba, která byla přibrána k úkonu podle trestního řádu, nikoli z technických důvodů (např. figurant při rekonstrukci či vyšetřovacím pokusu protokol nepodepisuje).

Proto je osobou přivzatou k úkonu zejména osoba, která není na věci zúčastněna při odnětí věci (§ 79 odst. 4), nezúčastněná osoba přibraná k výkonu domovní nebo osobní prohlídky podle § 85 odst. 2, nezúčastněná osoba přibraná k předložení k přečtení protokolu o výslechu sepsaného bez zapisovatele vyslychané osobě nebo k přečtení takového protokolu vyslychané osobě (§ 95 odst. 3), pedagog nebo jiná osoba mající zkušenosti s výchovou mládeže (§ 102 odst. 1) a osoba, která není na věci zúčastněna u rekognice, vyšetřovacího pokusu, rekonstrukce a prověrky na místě (§ 104b odst. 1, § 104c odst. 3, § 104d odst. 2 a § 104e odst. 2) - (ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 56 [Podpisování protokolu]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 651.).

- c) **Pokud by její účast byla neproveditelná nebo neúčelná**, např. při úkonech prováděných v utajení, nebo při operativních opatřeních, kde by přítomnost třetí osoby ohrozila účel úkonu.

Někdy je nezúčastněná osoba i vyloučena, již v kontextu s výše uvedeným, zejména nesplňuje-li shora uvedené podmínky, ale o tom rozhoduje orgán činný v trestním řízení. Důležité je též zajistit náležité poučení nezúčastněné osoby před každým z procesních úkonů, u kterého má být tato účastna. Primárně je třeba zmínit povinnost poučení podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti. Poučení nezúčastněné osoby je v tomto případě, ve smyslu podle § 51b odst. 1 trestního řádu, obligatorní. Písemný záznam o poučení podepisuje fyzická osoba a ten, kdo poučení provedl; jeden výtisk jí předá a jeden výtisk založí do trestního spisu.¹⁰

Výklad pojmu nezúčastněné osoby nemusí být zřejmý, jako je např. výklad k § 79 odst. 4 trestního řádu k odnětí věci, kdy *„Podle výkladového stanoviska Nejvyššího státního zastupitelství nezúčastněnou osobou může být jiný policejní orgán, a to popř. i ten, který bude ve věci případně působit později jako policejní orgán, nikoli však policejní orgán, který v ní byl činný dříve (srov. výkladové stanovisko č. 4/1998 Sb. výkl. st. NSZ). Tento výklad však vzbuzuje závažné pochybnosti o své správnosti, neboť připouští obcházení zákona, zvláště když policejním orgánem se ve smyslu § 12 odst. 2 i § 161 odst. 2 nebo 3 trestního řádu nemíni příslušník policejního orgánu, ale policejní orgán jako útvar. Navíc smyslem přibrání nezúčastněné osoby je v případě pochybností o náležitém provedení úkonu odnětí věci včetně jeho zákonnosti takovou osobu ke způsobu a okolnostem odnětí věci vyslechnout jako svědka, což je velmi problematické při přibrání příslušníka policejního orgánu, který by měl v takovém případě jako svědek vypovídat např. proti svým spolupracovníkům, nebo dokonce nadřízeným. Proto podle našeho názoru je třeba trvat na přibrání skutečně nezúčastněné osoby ve smyslu tohoto ustanovení, kterou není policejní orgán. Pokud to není možné, je třeba postupovat ve smyslu slov „podle možností“... „Slova podle možnosti je třeba vykládat tak, že od přibrání nezúčastněné osoby je možno upustit jen zcela výjimečně (např. v případě, kdy je třeba odnětí doličné věci vykonat ihned, neboť hrozí její zničení nebo ztráta a žádná nezúčastněná osoba není k dispozici.“¹¹*

Komentář k trestnímu řádu uvádí k vyšetřovacímu pokusu v přípravném řízení, že zásadně musí být k němu přibrána alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna. Nezúčastněnou osobou může být i tzv. figurant, pokud se účastní vyšetřovacího pokusu např. proto, aby demonstroval určitou činnost či chování nebo aby se to demonstrovalo na něm. Od její účasti na vyšetřovacím pokusu lze *upustit jen výjimečně*, jestliže přítomnost nezúčastněné osoby nelze zajistit a v důsledku toho *hrozí zmaření provedení* vyšetřovacího pokusu.

¹⁰ ŠÁMAL, Pavel. § 51b [Poučení o utajovaných informacích]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 603–604.

¹¹ ŠÁMAL, Pavel, RŮŽIČKA, Miroslav. § 79 [Odnětí věci]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1024.

Může tomu tak být zejména v případě, když je třeba provést vyšetřovací pokus neprodleně, protože jinak vznikne nebezpečí, že nebude možno uměle vytvořit nebo obměňovat podmínky pozorování, např. z důvodu změny počasí, možné samodestrukce předmětu nebo prostředku potřebného k experimentu apod.¹².

Jde-li o procesní úkon k rekonstrukci, která se provádí v přípravném řízení, musí být přibrána alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna, ledaže by nemožnost zajistit její přítomnost při rekonstrukci zmařila její provedení ve smyslu § 104c odst. 3 věta první trestního řádu¹³. Obdobně je tomu tak při prověrci na místě, která je prováděna v přípravném řízení, musí být přibrána alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna, ledaže by nemožnost zajistit její přítomnost při prověrci na místě zmařila její provedení ve smyslu § 104c odst. 3 věta první trestního řádu¹⁴, anebo k provedení rekognice. K ní se vždy přibere alespoň jedna osoba, která není na věci zúčastněna, přičemž o obligatorní postup, který má přispět k objektivnímu průběhu tohoto procesního úkonu. Osobou, která není na věci zúčastněna, se rozumí jakákoli fyzická osoba, pokud sama není poznávající osobou, poznávanou osobou ani orgánem činným v trestním řízení. Pozor: Přibraná osoba však může být jednou z nejméně tří ukázaných osob, mezi které se zařadí poznávaná osoba, je-li prováděna rekognice osoby podle § 104b odst. 3 trestního řádu.¹⁵

Orgány činné v trestním řízení mají povinnost nezúčastněnou osobu poučit – tedy že má sledovat průběh úkonu, potvrdit jeho řádný průběh a případně podepsat protokol. Nezúčastněná osoba musí být fyzicky přítomna při procesním úkonu (např. domovní prohlídce, rekognici, odposlechu), aby mohla potvrdit, že byl proveden v souladu se zákonem. Přítomnost nezúčastněné osoby se váže na úkony s nejvyšší intenzitou zásahu do soukromí (domovní prohlídka, prohlídka jiných prostor a pozemků, některé zajišťovací úkony). Za normálních okolností napomáhá transparentnosti a zabránění excesům.

Z hlediska odpovědnosti nezúčastněné osoby lze vyjádřit nejdříve, že tato má především povinnost být přítomna u úkonu (např. domovní prohlídky), sledovat jeho průběh a potvrdit jej svým podpisem v protokolu. S tímto souvisí právo být poučena o své roli. Její práva jsou vymezena (výkladem „a contrario“), tedy může odmítnout účast, pokud by byla v konfliktu zájmů nebo by byla ohrožena, a má právo na ochranu své důstojnosti a osobních údajů. Neodpovídá samozřejmě za výsledek procesního úkonu ani za jeho zákonnost. Má nárok na náhradu ve smyslu § 104 odst. 2 trestního řádu, neboť je „jinou osobou, která se na výzvu orgánu činného v trestním řízení dostavila

¹² PÚRY, František. § 104c [Vyšetřovací pokus]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1556.

¹³ PÚRY, František. § 104d [Rekonstrukce]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1562.

¹⁴ PÚRY, František. § 104e [Prověrka na místě]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1565.

¹⁵ PÚRY, František. § 104b [Rekognice]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. Trestní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 1541.

k provedení jiného úkonu dokazování“. Nárok na náhradu nemají podezřelý a obviněný. Zákonodárce ale další subjekt či osobu neoznačil.

Proto je třeba zopakovat, že nezúčastněná osoba je přibírána k úkonům dokazování, kdy se k úkonu dostavuje na výzvu orgánu činného v trestním řízení, a proto má nárok, který zahrnuje náhradu hotových výdajů (cestovné), náhradu ušlého výdělků. Nárok se uplatňuje stejně jako u svědka, tedy podáním žádosti u orgánu, který úkon vedl.

Za správnost protokolace a zákonnost průběhu úkonu odpovídá orgán činný v trestním řízení, který úkon vede. Nezúčastněná osoba odpovídá pouze za vlastní jednání, např. pokud by posléze úmyslně a nepravdivě zkreslila průběh procesního úkonu, jehož byla přítomna, což by mohlo vést k odpovědnosti za trestný čin „Křivá výpověď“ a nepravdivý znalecký posudek“ podle § 346 odst. 2 trestního zákoníku, za podmínky, kdy by uvedla nepravdu o okolnosti, která má podstatný význam pro rozhodnutí.

Nezúčastněná osoba je procesní zárukou: má ale také symbolizovat, že zásah není tajný ani svévolný. V demokratickém právním státě založeném na úctě k základním právům jednotlivce (čl. 1 odst. 1 Ústavy) je nezbytné, aby orgány veřejné moci vždy volily takový výklad právních norem a aplikovaly je takovým způsobem, který bude v maximální možné míře respektovat základní práva jednotlivce a šetřit jejich smysl a podstatu (čl. 4 odst. 4 Listiny). Každý (citelnější) zásah do základních práv musí být doprovázen efektivními procesními zárukami umožňujícími dotčené osobě, aby se domohla nápravy. Transparentnost je zde externalizována do přítomnosti civilisty.

Při **ohledání a prohlídce živé osoby** (osobní prohlídka, prohlídka těla, ohledání tělesných stop) český řád institut nezúčastněné osoby výslovně nevyžadují tak striktně jako u domovní prohlídky. Přítomnost nezúčastněné osoby se u těchto úkonů uplatní jen výjimečně (např. pokud jde o zásah do intimní sféry a je třeba zvýšit transparentnost). Základní záruky jsou dány příkazem soudu, protokolací, přítomností lékaře či znalce.

4. HODONÍNSKÝ PŘÍPAD

V návaznosti na možnost nepřibrat nezúčastněnou osobu je třeba zmínit reálnou tragickou situaci, která proběhla v květnu 2019 na okrese Hodonín. Tamější policisté plnili příkaz k zadržení osoby podezřelé podle § 76 odst. 1 trestního řádu se souhlasem státního zástupce. Zadržovaná osoba se zdržovala ve svém rodinném domku; ačkoli byla popisována jako „zvláštní podivín“ a navenek se neprojevovala agresivně, nereagovala na výzvy policejního orgánu a odmítala opustit úkryt. Přestože tyto okolnosti představovaly indikátory latentní agrese a potenciálně skrytého nebezpečí, situace byla předběžně vyhodnocena jako nehrozící bezprostřední nebezpečí na životě nebo zdraví.

Příkaz k zadržení byl rozhodnut realizovat postupem podle § 83c odst. 2 písm. c) ve spojení s § 85 odst. 1 a odst. 5 trestního řádu. Před zákrokem byly zjišťovány dostupné informace o zadržované osobě; z prověrek nevyplývalo, že by tato někdy někoho fyzicky napadla nebo vyhrožovala násilím, ani nebylo zjištěno vlastnictví či držení střelné zbraně.

Na základě tohoto vyhodnocení byla přivolána úřední osoba z obecního úřadu, aby byla přítomna při úkonu v postavení nezúčastněné osoby. Z taktického hlediska byla považována za výhodu její znalost rodiny a místních vztahů včetně sousedského sporu.

Při realizaci úkonu policisté vyzývali zadržovanou osobu, aby vyšla z rodinného domu a spolupracovala; policisté se pohybovali kolem domu až do prostor před jeho okny a dveřmi. Přivolaná nezúčastněná osoba se snažila napomoci řešení a pohybovala se v součinnosti s policisty. Ve chvíli, kdy se přistupovalo k vstupním dveřím a současně se klepalo a zvonilo, ozval se výstřel a zvuky tříštění skla. Následně byla zjištěna zraněná nezúčastněná osoba ležící na zemi; byla zasažena do hrudníku a přes okamžitá záchranná opatření jí nebylo možné pomoci. Pozdější zjištění ukázala, že smrt nastala jedním výstřelem z pušky, který způsobil poranění hrudníku a vnitřních orgánů. Zadržovaná osoba následně spáchala sebevraždu průstřelem hlavy z pistole. Případ vyvolal značnou mediální odezvu.¹⁶ Postup policistů byl prověřován policejním orgánem Generální inspekce bezpečnostních sborů, který uzavřel šetření s tím, že policisté postupovali správně. Nebylo shledáno pochybení policejního orgánu ani nesprávný úřední postup. Zásah byl veden podle předpisů, policie neměla indicie, že by situace mohla eskalovat do střelby. Útočník byl dosud bezúhonný, nevlastnil legálně drženou zbraň, střelba přišla bez varování.

5. INDIKÁTORY LATENTNÍ AGRESE

S ohledem na výjimečnou situaci bylo potřeba se hlouběji zamyslet nad existencí latentní agrese v kontextu tématu článku. Vzhledem k tomu, že odmítání spolupráce a setrvání v úkrytu představují indikátory latentní agrese, mělo by být rozhodnutí o příbrání nezúčastněné osoby činěno s maximální obezřetností; pokud nelze bezpečnost této osoby plně garantovat, příbrání se nedoporučuje¹⁷ a dokumentace má být zajištěna technickými prostředky nebo vyškolenými osobami. Z toho vyplývají taktické zásady:

- **prevence vzniku rizikové situace:** Pokud tyto indikátory existují, je třeba situaci vyhodnotit s předpokladem možnosti ozbrojeného odporu, i když přímé důkazy o zbraních chybí.

¹⁶ [ct24.ceska...elevize.cz], [tv.idnes.cz]; [ct24.ceska...elevize.cz];

¹⁷ § 85 odst. 5 trestního řádu – „Při vstupu do obydlí, jiných prostor a pozemků se užíje ustanovení odstavce 1 až 4 přiměřeně. Účast osob uvedených v odstavci 1 při vstupu do obydlí však lze odepřít a osobu uvedenou v odstavci 2 nepřibrat, jestliže by mohlo dojít k ohrožení jejího života nebo zdraví“.

- **ochrana práv nezúčastněné osoby:** V případech, kdy nelze bezpečnost nezúčastněné osoby plně garantovat, by se nezúčastněná osoba neměla přibírat. Dokumentace zákonnosti úkonu má být zajištěna technickými prostředky (video/audio) nebo osobami s odpovídajícím výcvikem.
- **taktické doporučení:** Zásah v obydlí plánovat s variantou ozbrojeného odporu; policisté musí využívat krytí, minimalizovat vystavení oken a dveří a komunikovat z bezpečných pozic. Nezúčastněná osoba musí být vždy umístěna mimo přímou linii ohrožení a poučena o své pasivní roli.

6. DE LEGE LATA

Z obligatorních případů lze uvést zejména:

- **domovní prohlídka** (§ 85 tr. ř.), není-li přítomna osoba, u níž se úkon provádí, ani jiný dospělý člen domácnosti,
- **prohlídka jiných prostor a pozemků** (§ 83a tr. ř.),
- **otevření zásilek** (§ 86 tr. ř.),
- **rekognici** (§ 104b, § 104c tr. ř.).

Fakultativní účast nezúčastněné osoby se uplatňuje např. při vydání a odnětí věci (§ 78 tr. ř.) nebo při ohledání místa činu (§ 113 tr. ř.), kde zákon ponechává větší prostor pro úvahu orgánů činných v trestním řízení.

Z hlediska kriminalistické taktiky nelze institut nezúčastněné osoby posuzovat pouze formálně. Jak upozorňuje Jelínek, procesní instituty trestního řízení je nutno vykládat v materiálním pojetí, tedy s ohledem na jejich skutečný účel a praktický dopad¹⁸. Přítomnost laické nezúčastněné osoby u odborně náročných kriminalistických úkonů často nevede k reálné kontrole zákonnosti, ale pouze k formálnímu naplnění zákonné podmínky. Problém se projevuje zejména při ohledání místa činu nebo rekognici, kde může přítomnost další osoby narušit integritu místa činu či psychologické aspekty úkonu¹⁹.

Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje, že zásahy do základních práv musí splňovat nejen požadavek zákonnosti, ale i proporcionalitu a šetrnosti. V nálezů Ústavního soudu II. ÚS 362/06²⁰ soud konstatoval, že pouhé formální dodržení zákonných podmínek nemůže legitimizovat zásah do základních práv, pokud je proveden způsobem nepřiměřeným. Tento

¹⁸ KOLÁŘOVÁ, Kateřina. *Právní a kriminalistické aspekty ohledání místa činu v trestním řízení*. Praha: Právnická fakulta Univerzita Karlova. 2023, s. 28.

¹⁹ ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář. Svazek I. 7. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 42–43.

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 01. 11. 2006, sp. zn. II. ÚS 362/06. In: ASPI ID JUD34630CZ.

judikurní závěr má přímý význam i pro posuzování role nezúčastněné osoby, zejména v případech, kdy její přítomnost z kriminalistického hlediska nepřispívá k ochraně práv, ale naopak komplikuje provedení úkonu.

Významným prvkem je možnost nahrazení nezúčastněné osoby audiovizuálním záznamem podle § 104b tr. ř., kdy Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. I. ÚS 3038/07²¹ připustil, že technický záznam může představovat plnohodnotný procesní kontrolní mechanismus, pokud jsou splněny požadavky autenticity, kontinuity a úplnosti. Z kriminalisticko-taktického hlediska má audiovizuální dokumentace nesporné výhody – umožňuje objektivní zachycení průběhu úkonu, jeho zpětnou analýzu a minimalizuje riziko subjektivního zkreslení. V praxi se tak otevírá prostor pro širší využití technických prostředků, které mohou nahradit tradiční institut nezúčastněné osoby.

Pozornost si zaslouží ohledání místa činu podle § 113 tr. ř., které je klíčovým kriminalistickým úkonem. Musil zdůrazňuje, že základním taktickým principem ohledání je ochrana stop a minimalizace rušivých vlivů.²² Přítomnost nezúčastněné osoby zde může být z tohoto hlediska kontraproduktivní. Judikatura Ústavního soudu (nález III. ÚS 291/03²³) přitom podporuje zásadu minimalizace zásahů a šetrnosti při provádění procesních úkonů, což vytváří prostor pro preferenci technických nebo institucionálních forem kontroly namísto fyzické přítomnosti laické osoby.

7. DE LEGE FERENDA

Do budoucna se nabízí několik možností:

- **Rozšíření využití audiovizuální dokumentace** – jako standardního kontrolního mechanismu, zejména u úkonů, kde přítomnost nezúčastněné osoby může narušit kriminalistickou taktiku.
- **Profesionalizace role nezúčastněné osoby** – namísto laika by mohla být přítomna osoba s právním či technickým vzděláním, která by byla schopna skutečně posoudit zákonnost a průběh úkonu.
- **Institucionální kontrola** – např. prostřednictvím inspekčních orgánů či specializovaných útvarů, které by prováděly ex post kontrolu legality úkonů.
- **Flexibilní právní úprava** – umožnit orgánům činným v trestním řízení volbu mezi fyzickou přítomností nezúčastněné osoby a technickým záznamem, s ohledem na povahu úkonu.

Do budoucna lze uzavřít, že vazba institutu nezúčastněné osoby na jednotlivá ustanovení trestního řádu vyžaduje systematickou revizi, která by reflektovala:

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 01. 2009, sp. zn. I. ÚS 3038/07. In: ASPI ID JUD105380CZ.

²² MUSIL, Jiří a kol. Kriminalistika. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 215–216.

²³ Nález Ústavního soudu ze dne 6. 06. 2006, sp. zn. III. ÚS 291/03. In: ASPI ID JUD33646CZ.

- poznatky kriminalistické taktiky,
- technické možnosti dokumentace (zejména audiovizuální záznamy),
- závěry odborné literatury,
- judikaturu Ústavního soudu zdůrazňující proporcionalitu a šetrnost zásahů do základních práv.

Budoucí úprava by měla směřovat k:

- vyšší odbornosti – možnost zapojení odborně způsobilých nezúčastněných osob,
- flexibilitě – volba mezi fyzickou přítomností a technickou dokumentací podle povahy úkonu,
- efektivitě – minimalizace zdržení a procesních komplikací při zajišťování osob.

Z pohledu kriminalistické praxe i *de lege ferenda* lze formulovat několik základních závěrů. Institut nezúčastněné osoby by neměl být chápán jako samoúčelný formální požadavek, ale jako prostředek k zajištění materiální legality a důkazní použitelnosti úkonů.

- V případech obligatorní účasti je nezbytné dbát na skutečný smysl institutu, nikoliv pouze na formální naplnění zákona.
- U fakultativních případů by měla být přítomnost nezúčastněné osoby zvažována s ohledem na kriminalisticko-taktické okolnosti konkrétního úkonu.
- Podstatný je vždy účel, pro který má být nezúčastněná osoba přítomna – tedy zda skutečně přispívá k ochraně práv a transparentnosti, nebo zda její účast pouze formálně naplňuje zákonný požadavek.

Za žádoucí lze považovat širší využívání audiovizuální dokumentace jako náhrady nezúčastněné osoby, zejména u ohledání místa činu, rekognice či neodkladných úkonů. Do budoucna lze uvažovat o zavedení odborně způsobilé nezúčastněné osoby pro specifické úkony, kde laická kontrola postrádá reálný význam.

Možným řešením je vytvoření institutu „stálého okruhu nezúčastněných osob“, vedeného při vybraných policejních útvarech nebo státních zastupitelstvích. Tyto osoby by nebyly zaměstnanci orgánů činných v trestním řízení, avšak absolvovaly by základní školení o svých právech, povinnostech a významu své role. Mohlo by se jednat např. o studenty právnických fakult či bývalé policisty. Z hlediska kriminalistické taktiky by takový model:

- snížil riziko procesních chyb,
- eliminoval zdržení při zajišťování náhodných osob,
- posílil důvěryhodnost úkonů v očích soudů

8. ZÁVĚR

Institut nezúčastněné osoby by měl být v kriminalistice chápán nikoliv jako samoučelný procesní požadavek, ale jako prostředek k dosažení materiální legality a důkazní použitelnosti výsledků úkonů. Materiální pojetí procesních záruk, upřednostňující skutečnou kontrolu zákonnosti před pouhým formálním naplněním zákonných požadavků, představuje perspektivu odpovídající modernímu pojetí spravedlivého trestního procesu.

Z hlediska kriminalistické taktiky je nezbytné, aby institut nezúčastněné osoby byl vnímán v kontextu praktických potřeb vyšetřování. Přítomnost laické osoby může mít význam tam, kde je třeba posílit důvěryhodnost zásahu, avšak v odborně náročných úkonech je vhodnější využívat technické prostředky či odborně způsobilé osoby. Institut nezúčastněné osoby tak zůstává důležitým prvkem procesních záruk, avšak jeho budoucí podoba by měla být přizpůsobena požadavkům procesnímu právu a moderní kriminalistice. Směřování k materiálnímu pojetí legality, využívání audiovizuální dokumentace a případná profesionalizace role nezúčastněné osoby představují cestu, jak zachovat kontrolní funkci tohoto institutu, aniž by byla narušena efektivita a taktika trestního řízení.

Literatura

JELÍNEK, Jiří a kol. *Trestní právo procesní*. 7. vyd. Praha: Leges, 2021. ISBN 978-80-7502-492-8.

KOLÁŘOVÁ, Kateřina. *Právní a kriminalistické aspekty ohledání místa činu v trestním řízení*. Praha. Právnická fakulta Universita Karlova. 2023.

MUSIL, Jan; KONRÁD, Zdeněk; SUCHÁNEK, Marek. *Kriminalistika*. 3. vydání Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-749-6.

ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní řád. Komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck 2013, ISBN 978-80-7400-465-0. 9. vydání Praha: C. H. Beck 2022, ISBN 978-80-7400-884-4.

Stanovisko Odboru bezpečností politiky MV ČR pro obce k problematice zajištění úkolů tzv. nezúčastněné osoby ze dne 20.12.2017, pod č.j. MPSV-2017/253590-521/1 [online], [cit. 14.02.2024]. Dostupné na internetu: <https://www.informace.pro-obce.k.problematicke.zajištění.úkolů.tzv.nezúčastněné.osoby/>

Zprávy z Čt 24, Idnes.cz [online], [cit. 05.06.2019]. Dostupné na internetu: S policií by k zásahům neměl chodit starosta, reagují na neštěstí v Dražůvkách samosprávy — ČT24 — Česká televize, Nechceme být živé terče vedle policistů, volají starostové po tragédii - iDNES.cz

Abstrakt:

Článek se zabývá institutem nezúčastněné osoby v trestním řízení z hlediska jeho historického vývoje, současné právní úpravy a kriminalisticko-taktických souvislostí. Pozornost je věnována zejména funkci nezúčastněné osoby jako procesní záruky zákonnosti, transparentnosti a ochrany základních práv při zásazích orgánů činných v trestním řízení do soukromí jednotlivce. Text analyzuje podmínky výběru nezúčastněné osoby, její právní postavení, práva a povinnosti, jakož i aplikační problémy spojené s jejím přibíráním v praxi. Samostatná část je věnována judikatuře českých soudů a komparaci s vybranými zahraničními právními úpravami, zejména anglosaským modelem založeným na soudní kontrole zásahů. Článek rovněž reflektuje rizika spojená s přítomností nezúčastněné osoby z pohledu kriminalistické taktiky a bezpečnosti, včetně analýzy mimořádných případů z praxe. V závěru jsou formulována doporučení de lege ferenda.

Klíčové slova: *Nezúčastněná osoba, domovní prohlídka, osobní prohlídka, výslech.*

Abstract:

The article deals with the institution of an uninvolved person in criminal proceedings from the perspective of its historical development, current legal regulation, and criminological-tactical contexts. Particular attention is paid to the function of an uninvolved person as a procedural guarantee of legality, transparency, and the protection of fundamental rights during interventions by law enforcement authorities into an individual's privacy. The text analyzes the conditions for selecting an uninvolved person, their legal status, rights and obligations, as well as practical issues associated with their involvement. A separate section is devoted to the case law of Czech courts and a comparison with selected foreign legal regulations, especially the Anglo-Saxon model based on judicial oversight of interventions. The article also reflects on the risks associated with the presence of an uninvolved person from the perspective of criminal tactics and security, including an analysis of exceptional cases from practice. In conclusion, recommendations are formulated de lege ferenda, which aim at a substantive approach to procedural safeguards, wider use of audiovisual documentation, and possible professionalization of the institute of the non-participating person.

Key words: *Uninvolved person, house search, personal search, examination, interrogation.*

JEL: *K40.*

Mgr. **Zdeněk Krejčí**, Ph.D. et Ph.D. – Katedra bezpečnostního managementu AMBIS Univerzita, Lindnerova 1, 180 00 Praha, zdenek.krejci@ambis.cz.

JUDr. **Josef Šenk**, LL.M. – Katedra bezpečnostního managementu AMBIS Univerzita, Lindnerova 1, 180 00 Praha, josef.senk@ambis.cz.

ZMĚNY ŽIVNOSTENSKÉHO ZÁKONA

Karel Marek, Eva Zindulková

1. ÚVOD

Živností rozumíme oprávnění fyzických i právnických osob provozovat vymezené podnikatelské činnosti za určených podmínek. Jedná se o oprávnění veřejnoprávní. V období před druhou světovou válkou upravoval živnosti všeobecný obchodní zákoník. Tehdy se vycházelo z toho, že podnikáním „po živnostensku“ se rozumělo podnikání za účelem získání obživy (k vývoji tohoto druhu podnikání blíže K. Schelle, 2017, s. 752–760). Po roce 1989 se živnostenské podnikání stalo jedním ze základních druhů podnikání. V prvotním období opětovného rozvoje podnikání bylo řazeno mezi základní druhy podnikání obchodním zákoníkem. Dnes definici podnikatele upravuje občanský zákoník. Počet živnostenských oprávnění aktuálně přesahuje 2,5 milionu, přičemž jedna osoba může mít více oprávnění.

2. ŽIVNOSTENSKÝ ZÁKON

Živnostenský zákon č. 455/1991 Sb. upravuje pojem živnosti a činnosti vyloučené ze živnostenského podnikání, zajištění státní správy živnostenského podnikání, živnostenský rejstřík (k tomu viz Důvodovou zprávu, 2022, s. 26-27), rozdělení živností (ohlašovací řemeslné, ohlašovací vázané i ohlašovací činnost volnou a živnosti koncesované), provozování živnosti a druhy živnosti podle předmětu činnosti. Dále upravuje vznik živnostenského oprávnění, zánik živnostenského oprávnění, provozování živnostenského oprávnění prostřednictvím odpovědného zástupce, povinnosti podnikatele při provozování živnosti, živnostenskou kontrolu a správní delikty (viz K. Marek, 2022, s. 511–529).

Živnostenský zákon obsahuje i přílohy. Novelty živnostenského zákona se dotkly i jeho příloh (viz níže) jejichž počet byl nyní zvýšen na 7.

Příloha č. 1 – obsahuje v části A, B, C seznam řemeslných živností.

Příloha č. 2 – obsahuje živnosti vázané včetně požadované odborné způsobilosti.

Příloha č. 3 – obsahuje koncesované živnosti včetně požadované odborné a jiné zvláštní způsobilosti a podmínky, jejichž splnění se vyžaduje podle ustanovení živnostenského zákona.

Příloha č. 4 – obsahuje názvy oborů činností náležejících do živnosti volné.

Příloha č. 5 – obsahuje seznam živností, jejichž výkon je podnikatel povinen zajistit pouze fyzickými osobami splňujícími odbornou způsobilost, a odborné způsobilosti pro výkon těchto činností s uvedenou požadovanou odbornou způsobilostí.

Příloha č. 6 – obsahuje seznam živností a oborů činností živnosti volné, jejichž výkon právnickou osobou vyžaduje bezúhonnost jejího skutečného majitele a osoby, která je členem jejího statutárního orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu anebo v postavení obdobném postavení člena statutárního orgánu, a oborů činností živnosti volné podléhajících povinnému ohlášení.

Živnost a obor činností živnosti volné podle této přílohy k živnostenskému zákonu nemůže provozovat právnická osoba, pokud její skutečný majitel podle zákona upravujícího evidenci skutečných majitelů není bezúhonný nebo fyzická osoba, která je členem jejího statutárního orgánu nebo další vyjmenovanou osobou.

Ministerstvo spravedlnosti umožnilo živnostenským úřadům pro účely výkonu jejich působnosti podle této úpravy získat způsobem umožňujícím dálkový přístup do evidence skutečných majitelů podle zákona upravujícího evidenci skutečných majitelů úplný výpis platných údajů a údajů, které byly vymazány bez náhrady nebo s náhradou.

Příloha č. 7 obsahuje seznam živností, jejichž výkon vyžaduje splnění podmínky neexistence záznamu v evidenci skutečností důležitých pro práci s dětmi s účinností k 1. 1. 2027. Živnostenský zákon má ke dni zpracování tohoto příspěvku přes 180 novel. Počet novelizací se přitom zvyšuje. Pro běžného uživatele se tento předpis stává méně přehledným. Pro lepší orientaci uživatelů jsme se novelám zákona již věnovali (K. Marek, E. Zindulková, 2024, s. 341–366) a činíme tak i dnes. Věnujeme se přitom významným změnám z posledního období.

3. VÝBĚR ČINNOSTÍ, KTERÉ NEJSOU ŽIVNOSTÍ

Posledními novelami živnostenského zákona došlo k doplnění činností, které živnostmi nejsou (§ 3 živnostenského zákona). Jedná se zejména o tyto činnosti:

- a) činnost poskytovatelů služby dynamické směny měn. Tato činnost je začleněna do vyloučených činností s účinností od 1. 7. 2022 zákonem č. 129/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku.
- b) zprostředkovatelská činnost v energetických odvětvích. Tato činnost byla doplněna do seznamu činností, které nejsou živností, na základě zákona č. 362/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích s účinností od 1. 7. 2022. Od uvedeného data žádosti o registraci zprostředkovatelů v energetických odvětvích posuzuje Energetický regulační úřad.
- c) činnost provozovatelů kolektivních systémů podle zákona o výrobcích s ukončenou životností a zákona o omezení dopadu vybraných plastových výrobků na životní prostředí. Tato změna byla legislativně zakotvena s účinností od 1. 10. 2022 v zákonu č. 244/2022 Sb.

- d) provozování bezpilotního systému držitelem oprávnění k provozu bezpilotních systémů nebo lehkých bezpilotních systémů ve specifické kategorii provozu. Tato úprava živnostenského zákona je účinná od 1. 1. 2023 zákonem č. 431/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění živnostenského zákona, v platném znění, a dalších souvisejících zákonů.
- e) zapsaných prostředníků podle autorského zákona. Uvedená činnost je vyloučenou činností s účinností k 5. 1. 2023 zákonem č. 429/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským.

4. VEŘEJNÉ DRAŽBY

V rámci novelizací živnostenského zákona došlo ke změnám u veřejných dražeb. Zákon č. 250/2023 Sb., o veřejných dražbách v rámci jím provedených změn mj. zrušil i zákon č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, a to k 1.1. 2025. Tímto dnem nabyl účinnosti také zákon č. 251/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o veřejných dražbách, jenž změnil živnostenský zákon. Změna se týká vázané živnosti s předmětem podnikání „Provádění dobrovolných dražeb movitých věcí podle zákona o veřejných dražbách“. Název této živnosti se k uvedenému datu změnil v příloze č. 2 živnostenského zákona na „Provádění veřejných dražeb s výjimkou dražeb nucených“. Zároveň došlo ke změně požadované odborné způsobilosti k předmětné živnosti v příloze č. 3 živnostenského zákona, která spočívá v přísnějším dokládání praxe k jednotlivým typům vzdělání.

V příloze č. 3 živnostenského zákona se název koncesované živnosti „Provádění veřejných dražeb – dobrovolných, – nedobrovolných“ změnil na koncesi s předmětem podnikání „Provádění nucených dražeb“. Tím došlo ke sjednocení odborné způsobilosti, která se dosud dělila podle toho, zda se jednalo o dražby dobrovolné či nedobrovolné. Doklady prokazující odbornou způsobilost k žádosti o koncesi „Provádění nucených dražeb“ vychází v podstatě ze seznamu dokladů předkládaných u provádění nedobrovolných dražeb. Kompetence ve vztahu k vydávání stanovisek k uvedené koncesi zůstávají stejné, stanoviska vydává Ministerstvo pro místní rozvoj. V návaznosti na zákon o dražbách vyšla ve Sbírce zákonů dne 22. 8. 2024 vyhláška č. 247/2024 Sb., o technických a bezpečnostních požadavcích na elektronické dražební systémy a dne 5. 11. 2024 vyhláška č. 317/2024 Sb., o centrální evidenci veřejných dražeb, obě účinné od 1. 1. 2025.

Nová právní úprava rozlišuje tři typy veřejných dražeb, a to veřejnou dražbu (aukce a veřejné dražby movitých věcí s vyvolávací cenou do 300 000 Kč), nucenou dražbu a elektronickou dražbu. Důvodem předložení nového zákona o veřejných dražbách byla mj. i potřeba sjednocení pojmů s terminologií občanského zákoníku a též změny v oblasti elektronizace, jejíž podpora je v zákoně upravena centrální evidencí veřejných dražeb.

Tento nový informační systém veřejné správy, který spustilo Ministerstvo pro místní rozvoj 1. 1. 2025 obsahuje informace o klíčových aspektech veřejných dražeb. Systém je napojen na základní registry. Dražebníci přitom zveřejňují informace v systému zdarma.

5. DIGITALIZACE FINANČNÍHO TRHU A FINANCOVÁNÍ UDRŽITELNOSTI

Změny byly provedeny i v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti. Zákon č. 32/2025 Sb., kterým se mění zákony v souvislosti s implementací předpisů Evropské unie v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti s účinností k 15.2.2025 změnil živnostenský zákon v ustanovení, jež cituje činnosti, které nejsou živnostmi, a tudíž se neprovozují na základě tohoto zvláštního právního předpisu. Od uvedeného data jsou činnosti, které nejsou živnostmi rozšířeny o činnost vydavatelů tokenů vázaných na aktiva a činnost vydavatelů elektronických peněžních tokenů, dále činnost poskytovatelů služeb souvisejících s kryptoaktivy a činnost osob poskytujících služby spojené s virtuálním aktivem a také činnost poskytovatelů služeb skupinového financování. Tím zákonodárce reagoval na akty EU týkající se kryptoaktiv, digitalizaci finančního trhu, financování udržitelnosti a poskytovatele služeb skupinového financování pro podniky.

Dále se výše uvedeným zákonem v příloze č. 4 živnostenského zákona vypouští u živnosti volné s předmětem podnikání „Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona“ obor činnosti „Poskytování služeb spojených s virtuálním aktivem“. V návaznosti na tuto změnu je v příloze č. 6 tento obor vyjmut ze seznamu oborů činnosti živnosti volné, jejíž výkon právnickou osobou vyžaduje bezúhonnost jejího skutečného majitele a osoby, která je členem jejího statutárního orgánu, zástupcem právnické osoby v tomto orgánu anebo v postavení obdobném postavení člena statutárního orgánu, a oborů činností živnosti volné podléhající povinnému ohlášení. Přejícné ustanovení stanovuje lhůty a podmínky pro dočasné zachování živnostenského oprávnění k tomuto oboru. I když nejdříve měly být zastupitelná aktiva (virtuální peníze) ze živnostenského zákona vyňata a nezastupitelná aktiva (např. digitální umění) v živnostenském zákoně zachována, došlo k vynětí celého oboru z volné živnosti.

Vyloučení poskytovatelů služeb spojených s virtuálními aktivy z režimu živnostenského zákona opět souvisí s implementací předpisů Evropské unie v oblasti digitalizace finančního trhu a financování udržitelnosti. Činnost vydavatelů tokenů vázaných na aktiva, vydavatelů elektronických peněžních tokenů a poskytovatelů služeb souvisejících s kryptoaktivy spadají do působnosti přímo použitelného evropského nařízení MiCA (Evropské nařízení o kryptoaktivech).

Další práva a povinnosti těchto poskytovatelů služeb upravuje zákon č. 31/2025 Sb., o digitalizaci finančního trhu, kdy orgánem dozoru nad plněním povinností dotčených právních předpisů je Česká národní banka. Povolení osobám poskytujících služby spojené s virtuálním aktivem, která nejsou upravena nařízením MiCA podléhající povolovacímu režimu podle zákona č. 253/2008 Sb.,

o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu vydává Finanční analytický úřad.

K ustanovení týkající se vydávání výpisů z veřejné části živnostenského rejstříku v souladu s ustanovením živnostenského zákona, které se rovněž vydávají jako ověřené výstupy z informačního systému veřejné správy podle zákona upravujícího informační systémy veřejné správy, je uvedeným zákonem doplněno, že tyto výstupy jsou opatřeny zaručenou elektronickou pečeti založenou na kvalifikovaném certifikátu pro elektronickou pečeť.

6. SPRÁVA DANÍ A PŮSOBNOST CELNÍ SPRÁVY

Ke změnám dochází i v oblasti správy daní a působnosti celní správy zákonem č. 218/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti správy daní a působnosti Celní správy ČR, a to zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 69/2010 Sb., o vlastnictví letiště Praha-Ruzyně. V této souvislosti se současně mění 118 zákonů.

V živnostenském zákonu dochází ke změně v části páté. U koncesované živnosti s předmětem podnikání „Výroba a úprava kvasného lihu, konzumního lihu, lihovin a ostatních alkoholických nápojů (s výjimkou piva, ovocných vín, ostatních vín a medoviny a ovocných destilátů získaných pěstitelem pálením) a prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin“ se mění orgán státní správy, který se vyjadřuje k žádosti o koncesi. Stává se jím nově správce spotřební daně.

Novelou zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů s účinností k 1. 1. 2025 jsou obecní živnostenské úřady mj. pověřeny výkonem kontroly dodržování povinností stanovených tímto zákonem týkající se dodržování opatření k omezení dostupnosti psychomodulačních látek. Nařízení vlády č. 456/2025 Sb., o seznamu psychomodulačních látek s účinností k 12. 11. 2025, zahrnuje v příloze dvě látky, a to kratom a kratom extrakt. S těmito látkami lze podle platné právní úpravy nakládat jako s psychomodulačními látkami.

7. ZBRANĚ, STŘELIVO A VĚCI K OBRANNÝM A BEZPEČNOSTNÍM ÚČELŮM

Dochází i ke změnám při nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům. Zákon č. 220/2025 Sb., který mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zbraních a střelivu a zákona o municích novelizuje, kromě živnostenského zákona, i zákon č. 229/2013 Sb., o nakládání s některými věcmi využitelnými k obranným a bezpečnostním účelům na území České republiky. V pochybnostech, zda věc je významným bezpečnostním materiálem, rozhoduje Ministerstvo vnitra. U vojenského bezpečnostního materiálu rozhoduje Ministerstvo obrany.

S účinností k 1. 1. 2026 obecní živnostenské úřady pro vydání koncese uvedené v příloze č. 3 živnostenského zákona s předmětem podnikání Nákup a prodej, půjčování, vývoj, výroba, opravy, úpravy, uschovávání, skladování, přeprava, znehodnocování a ničení bezpečnostního materiálu již nežádají souhlas krajského ředitelství Policie ČR.

Další změnu provádí zákon č. 220/2025 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zbraních a střelivu a zákona o municí. Větší změny v živnostenském zákonu nastávají s účinností k 1. 1. 2028. Mění se příloha č. 3 živnostenského zákona u koncesované živnosti s předmětem podnikání „Výzkum, vývoj, výroba, ničení, nákup, prodej a skladování výbušnin a munice, zpracování a zneškodňování výbušnin, znehodnocování a delaborace munice a provádění trhacích prací“. V téže příloze koncesovaných živností dochází ke zrušení předmětů podnikání „Vývoj, výroba, opravy, úpravy, přeprava, nákup, prodej, půjčování, uschovávání, znehodnocování a ničení zbraní a střeliva“, „Provádění pyrotechnického průzkumu“, „Provozování střelnic a výuka a výcvik ve střelbě se zbraní“. Činnosti spadající do předmětných koncesí nebudou již provozovány podle živnostenského zákona.

8. BEZÚHONNOST PODNIKATELŮ A EVIDENCE SKUTEČNOSTÍ PRO PRÁCI S DĚTMI

Nové úpravy jsou věnovány i trestněprávním otázkám a evidenci skutečností pro práci s dětmi. Zákon č. 270/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), a kterým se mění další související zákony provádějí i změnu živnostenského zákona. Změna živnostenského zákona s účinností k 1. 1. 2027 uskutečňuje mj. změny v ustanovení o bezúhonnosti podnikatelů; dále stanoví v nové příloze č. 7 živnostenského zákona Seznam živností, jejichž výkon vyžaduje splnění podmínky neexistence záznamu v evidenci skutečností důležitých pro práci s dětmi vedené Ministerstvem spravedlnosti pro živnosti vázané:

- a) „Poskytování tělovýchovných a sportovních služeb“,
- b) „Péče o dítě do tří let věku v denním režimu“,
- c) „Psychologické poradenství a diagnostika“,
- d) „Masérské, rekondiční a regenerační služby“.

Skutečnost, že neexistuje překážka provozování živnosti se prokazuje výpisem z rejstříku trestů vydávaným pro práci s dětmi. Živnostenský úřad bude oprávněn vyžádat si výpis z rejstříku trestů vydávaný pro práci s dětmi podle zákona č. 269/1994 Sb., o rejstříku trestů a evidenci přestupků. Tento certifikát (dětský certifikát) bude součástí evidence v rámci rejstříku trestů a bude se týkat odsouzení pro trestné činy, které mohou do budoucna představovat riziko při práci s dětmi. Zákonem vyjmenované trestné činy, i když jsou v evidenci zahlazené, budou zapsány automaticky zpětně

od roku 2005. Záznam nebude možné během stanovené doby zápisu 100 let nebo 20 let (podle trestní sazby skutku) vymazat, ani dobu zápisu v evidenci zkrátit.

9. ZÁVĚR

Novelizacím živnostenského zákona se nevyhneme. Příliš časté novelizace živnostenského zákona se však nesmí stávat neduhem normotvorby obecně, a to ani v oblasti živnostenského podnikání. Je vhodnější provádět méně novel se širším obsahem než řadu novel velmi dílčích. Ze skutečnosti, že živnostenské podnikání je nejrozšířenějším druhem podnikání, plyne, že živnostenský zákon hraje důležitou roli. Tato regulace má velký celospolečenský význam. Odborná veřejnost i podnikatelé považují přitom mnoho změn za přínosné. Podnikatelé zejména kladně přijímají změnu výše správních poplatků a že předmětem poplatku není změna oboru činnosti v rámci živnosti volné.

Novelami živnostenského zákona došlo k postupné obměně živností a způsobu dokládání odborné či jiné zvláštní způsobilosti u regulovaných živností. Živnostenský zákon musel uvést do souladu dosavadní terminologii s pojmy občanského zákoníku (k tomu viz např. P. Raban, s. 47–54). Ohlédnutím za novelami živnostenského zákona je třeba zmínit i reakci na metanolovou kauzu přijetím zákona, který mění živnostenský zákon a zákon o lihu a další předpisy.

Živnostenský zákon provedl i změny kontrolní činností (při kontrole se mj. občas objeví provozování „Švarc systému“), jejíž součástí je i činnost dozorová. Kladně hodnotíme, že živnostenské úřady jsou otevřeny postupné elektronizaci činností, např. elektronickými podáními, Portálem živnostenského podnikání či prokázáním totožnosti digitálním stejnopisem průkazu v rámci projektu eDoklady v souladu se zákonem č. 1/2024 Sb., kterým se mění zákon o právu na digitální služby.

Literatura

MAREK, KAREL: *Základy živnostenského podnikání*, in JANKŮ, MARTIN. a kol.: *Základy práva pro posluchače neprávnických fakult*, 7. vydání, Praha: C. H. Beck, 2022, ISBN 978-80-7400-875-7, s. 511–529.

MAREK, KAREL., ZINDULKOVÁ, EVA: K živnostenskému zákonu po stovce jeho novel, *Justičná revue* 6/2024, ISSN 1335-6461, s. 341–366.

RABAN, PŘEMYSL a kol.: *Obchodní právo*, 2. vydání, Brno: Václav Klemm, 2024, ISBN 978-80-87713-24-2750 s.

SHELLE, KAREL: Právo živnostenské in Schelle, K., Tauchen, J. (eds.): *Encyklopedie českých dějin*, VII. svazek, Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, ISBN 978-80-7380-648-4 (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk), ISBN 978-80-7418-270-9 (KEY Publishing), s. 752–760.

Důvodová zpráva z 2. 2. 2022 k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s využíváním digitálních nástrojů a postupů v právu obchodních společností a fungování veřejných rejstříků, s. 26-27.

Centrální evidence veřejných dražeb [online]. Ministerstvo pro místní rozvoj, ©2026 [cit. 17.02.2026]. [https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/verejne-drazby/centralni-evidence-verejnych-drazeb/centralni-evidence-verejnych-drazeb-\(cevd\)](https://mmr.gov.cz/cs/ministerstvo/verejne-drazby/centralni-evidence-verejnych-drazeb/centralni-evidence-verejnych-drazeb-(cevd)).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/1503 o evropských poskytovatelích služeb skupinového financování pro podniky a o změně nařízení (EU) 2017/1129 a směrnice (EU) 2019/1937 in *Úřední věstník Evropské unie* z 20.10.2020, celex 32020R1503.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1114 o trzích kryptoaktiv a o změně nařízení (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 1095/2010 a směrnic 2013/36/EU a (EU) 2019/1937 in *Úřední věstník Evropské unie* z 9.06.2023, celex 32023R1114.

Abstrakt:

Živnostenský zákon má ke dni zpracování tohoto příspěvku přes 180 novel. Počet novelizací se přitom zvyšuje. Pro běžného uživatele se tento předpis stává méně přehledným. Pro lepší orientaci uživatelů jsme se novelám zákona již dříve publikačně věnovali. Činíme tak i dnes. Zaměřujeme se přitom na aktuální změny z posledního období.

Klíčová slova: veřejné právo, živnostenské právo, živnostenský zákon, živnosti.

Abstract:

Changes to the Trade Licensing Act

As of the date of this article, the Trade Licensing Act has over 180 amendments. The number of amendments is increasing significantly. For the average user, this regulation is becoming less clear. For better user orientation, we have previously published on the amendments to the Act. We are doing so today. We are focusing on current changes from the recent period.

Keywords: public law, trade licensing law, trade licensing act, trades.

JEL: N440.

Prof. JUDr. **Karel Marek**, CSc. – Univerzita obrany Brno, k.marek@centrum.cz.

Ing. **Eva Zindulková** – Městský úřad Polička, zindulkova@policka.org.

OMBUDSMAN NA MALTĚ

Petr Kolman

1. ÚVOD

Institut ombudsmana představuje specifický, relativně neformální nástroj ochrany jednotlivce proti pochybením veřejné správy, který stojí na pomezí práva, veřejné kontroly a „soft power“ moderního státu. Jeho historické kořeny sahají do Švédska, kde byl již roku 1809 zřízen parlamentní ombudsman jako kontrolní orgán dohlížející na zákonnost výkonu veřejné moci.

Postupně se tento model rozšířil do dalších států, zejména v Evropě, a dnes jej nalezneme v celé řadě právních řádů – například ve Finsku, Dánsku, Norsku, dále ve Velké Británii (Parliamentary and Health Service Ombudsman), Německu (v podobě specializovaných ombudsmanů, např. vojenského zmocněnce Bundestagu), Španělsku (Defensor del Pueblo), ale i mimo Evropu, například v Kanadě, Austrálii či Novém Zélandu.¹ V rámci Evropské unie působí rovněž Evropský veřejný ochránce práv, který dohlíží na činnost orgánů EU.

Přes společné jádro vykazuje institut ombudsmana v jednotlivých státech významné rozdíly. Tyto odlišnosti lze systematicky rozdělit zejména do několika rovin:

- **Ústavní zakotvení** – zatímco v některých zemích (Španělsko či Polsko) je ombudsman výslovně zakotven v ústavě, jinde (Česká republika) jde „pouze“ o zákonnou instituci. Ústavní zakotvení posiluje jeho stabilitu a institucionální autoritu.
- **Způsob jmenování a vazba na parlament** – skandinávský model předpokládá silnou vazbu na parlament, který ombudsmana volí a jemuž je odpovědný. V jiných systémech může být jmenování kombinované (parlament + prezident), což sleduje širší politický konsensus.
- **Rozsah pravomocí** – v některých zemích má ombudsman širší mandát zahrnující i ochranu lidských práv (např. model „human rights ombudsman“), jinde je jeho působnost více omezena na kontrolu veřejné správy v užším smyslu. Existují též specializovaní ombudsmani (např. pro ozbrojené síly, děti, finanční služby apod.).
- **Procesní oprávnění** – vedle klasického šetření na základě stížností může být ombudsman vybaven pravomocí zahajovat řízení z vlastní iniciativy (ex officio), případně podávat návrhy k ústavním soudům (např. v Polsku).
- **Závaznost výstupů** – společným znakem většiny modelů je absence přímé právní závaznosti rozhodnutí ombudsmana. Jeho síla spočívá především v autoritě, publicitě a schopnosti vyvíjet tlak prostřednictvím parlamentu a veřejného mínění.²

¹ KOLMAN, PETR: Letem ombudsmanským světem. *Epravo.cz*, 2002.

² KOLMAN, PETR: Veřejný ochránce práv, časopis *Veřejná správa*, Praha, 2005, č. 14, s. 35 a nasl.

Z komparativního hlediska lze konstatovat, že institut ombudsmana představuje flexibilní a adaptabilní nástroj moderního právního státu. Přestože jeho konkrétní podoba se v jednotlivých jurisdikcích liší, základní funkce zůstává zachována: poskytovat jednotlivci dostupnou, rychlou a neformální ochranu proti „maladministraci“ a současně kultivovat výkon veřejné správy v duchu principů dobré správy (good administration).³

2. MALTSKÉ VEŘEJNÉ PRÁVO A OMBUDSMAN

Malta představuje zajímavý a v mnohém inspirativní model, jenž kombinuje prvky klasického parlamentního ombudsmana se silným ústavním zakotvením a důrazem na praktickou vymahatelnost principů dobré správy. Maltská úprava tak ukazuje, že i relativně malý stát může disponovat institucionálně robustním a respektovaným ochráncem práv, jehož autorita přesahuje pouhou formální rovinu zákonného zmocnění. Právě na tomto konkrétním příkladu lze dobře ilustrovat, jak se obecné principy institutu ombudsmana promítají do konkrétní právní úpravy a aplikační praxe – a současně identifikovat podněty, které mohou být relevantní i pro další právní řády.

Na Maltě⁴ mají parlamentního ombudsmana Malty. Jde o nezávislý úřad ochrany práv a velice specifického správního dozoru, který sehraává klíčovou roli v maltském systému veřejné správy. Jde o orgán mediačního (vysvětlujícího, preventivního) charakteru, nikoliv tedy represivního či soudního typu. Instituce ombudsmana byla poprvé na Maltě, nejmenším členském státě EU, ustavena zákonem z roku 1995.⁵ A následně, v roce 2007 zakotvena v ústavě Malty, čímž získala statut ústavní autority, jejíž změny mohou být provedeny pouze dvoutřetinovou většinou hlasů v jejich jednokomorovém Parlamentu s 79 členy.⁶ Maltský ombudsman je jmenován prezidentem republiky na základě návrhu dvoutřetinové většiny v Parlamentu. Aktuálním ombudsmanem je vážený dr. Joseph Zammit McKeon (nar. 1956), významný bývalý dlouholetý soudce.⁷

3. PŮSOBNOST

Úřad ombudsmana má dvě základní roviny působnosti:

- **Ochrana práv jednotlivců proti nesprávné veřejné správě**, včetně případů nespravedlivého zacházení, diskriminace, zneužití pravomoci nebo jinak chybné administrativy.

³ KOLMAN, PETR: Veřejný ochránce práv, časopis *Veřejná správa*, Praha, 2005, č. 14. SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2000, s. 112. SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Správní právo – Obecná část*, Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 154.

⁴ Nejmenší a současně nejhustěji obydlené členské zemi EU.

⁵ Ombudsman Act No. XXI of 1995.

⁶ Malta má přibližně 540 000 obyvatel.

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Joseph_Zammit_McKeon

- **Podpora kultury dobré veřejné správy**, tedy prosazování hodnot jako férovost, otevřenost, odpovědnost a transparentnost v celé maltské veřejné správě.

Ombudsman přitom není soud ani vládní orgán, ale **ochránce práv** – jeho zprávy a doporučení mají silný morální (lidský), ne však exekutivní, charakter. Úřad může široce vyšetřovat činnost veřejné správy, včetně: ministerstev a dalších správních úřadů a místních samosprávných rad a jejich představitelů, jestliže vykonávají přenesenou státní správu. Do působnosti ombudsmana nespádají soudy, kontrola (revize) soudních rozsudků a zpravodajské služby.

4. PROCES

Ombudsman na Maltě může zahájit vyšetřování:

- **na základě stížnosti fyzické nebo právnické osoby**, která hodnověrně tvrdí, že byla poškozena nesprávným úředním postupem či nečinností orgánů maltské veřejné správy
- **z vlastní iniciativy**, zejména pokud si to žádá veřejný zájem.

Proces vyšetřování ombudsmana je transparentní, nezávislý a bezplatný pro stěžovatele. Ombudsman zkoumá, zda došlo k:

- porušení zákona,
- nespravedlivému, diskriminačnímu nebo netransparentnímu jednání,
- chybě ve faktickém nebo právním posouzení, či
- jinému nesprávnému úřednímu rozhodnutí či opomenutí.

Zjistí-li ombudsman opodstatněnost stížnosti, doporučí nápravu či řešení, případně informuje nadřízený orgán, že jeho podřízený správní orgán postupuje v rozporu se zásadami dobré správy. Jeho doporučení nejsou právně závazná a exekučně vynutitelná. Nicméně jsou veřejná (často i silně medializovaná)⁸ a většinou jsou orgány veřejné správy respektována. Pakliže orgány veřejné správy (ani jejich nadřízené orgány) nereagují, což se stává jen ojediněle, může ombudsman své závěry zaslat Parlamentu nebo je náležitě medializovat.

V posledních letech na Maltě roste význam úřadu ombudsmana. Výrazně se zvyšuje počet podaných stížností a řešených případů, což souvisí se stoupajícím povědomím o existenci a úspěšné práci ombudsmana. Ombudsman aktivně navrhuje legislativní změny, včetně návrhu na rozšíření mandátu úřadu směrem k ochraně a podpoře lidských práv, což by Maltě mělo umožnit ještě komplexnější ochranu práv občanů.

⁸ Malta jsou de facto tři malé ostrovy, kde se vše rychle rozkřikne a každý zná skoro každého.

5. ZÁVĚR

Úřad parlamentního ombudsmana na Maltě představuje významnou institucionální součást systému ochrany jednotlivce i právnických osob před pochybeními orgánů veřejné moci. Jeho existence a činnost přispívají k zajištění férové, odpovědné a spravedlivé veřejné správy a zároveň posilují důvěru občanů ve fungování státních institucí. Ombudsman vystupuje jako specifický, méně formální kontrolní mechanismus, jehož úkolem je dohlížet na výkon veřejné správy a reagovat na případy nesprávného úředního postupu, nečinnosti či jiných forem „maladministrace“ (tedy špatné správy).

V rámci svého mandátu plní ombudsman zejména funkci nestranného mediačního orgánu mezi občany a státem. Prostřednictvím vyřizování individuálních stížností poskytuje jednotlivcům dostupný a neformální prostředek ochrany jejich práv, který doplňuje tradiční soudní a správní opravné prostředky. Ombudsman sice nedisponuje pravomocí vydávat právně závazná rozhodnutí, jeho závěry a doporučení však mají značnou autoritu a v praxi často vedou k nápravě zjištěných pochybení ze strany maltské veřejné správy.

Vedle řešení jednotlivých případů je významnou součástí působnosti ombudsmana také systematická podpora principů dobré správy. Prostřednictvím své vyšetřovací činnosti, zpráv Parlamentu a veřejných stanovisek přispívá k prosazování hodnot, jako jsou transparentnost, odpovědnost, přiměřenost a rovné zacházení. Úřad ombudsmana tak nepůsobí pouze reaktivně, ale rovněž preventivně, neboť upozorňuje na strukturální nedostatky veřejné správy a navrhuje opatření směřující k jejich odstranění.

Ústavní zakotvení úřadu, spolu s jeho vazbou na Parlament, vytváří předpoklady pro výkon funkce bez politického tlaku a posiluje legitimitu ombudsmana jako důležitého nástroje ochrany práv jednotlivce. Ombudsman na Maltě je nedílnou součástí mechanismů tamního právního státu (Rule of Law). A výrazně napomáhá kultivaci vztahu mezi veřejnou mocí a občany.

Literatura

KOLMAN, PETR: Letem ombudsmanským světem. *Epravo.cz* 11. 12. 2002, <https://www.epravo.cz/top/clanky/letem-ombudsmanskym-svetem-20246.html>.

KOLMAN, PETR: Veřejný ochránce práv ve vztahu k veřejné správě. *Právo a podnikání*, Praha: Orac, 2004, roč. 13, č. 2, ISSN 1211-1120.

KOLMAN, PETR: Veřejný ochránce práv, časopis *Veřejná správa*, Praha, 2005, č. 14, ISSN 1213-6573.

SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Zákon o Veřejném ochránci práv. Komentář*, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2000, ISBN 80-7179-445-7.

SLÁDEČEK, VLADIMÍR: *Obecné správní právo*, Praha: Wolters Kluwer, 4. vydání 2019, ISBN: 978-80-7598-564-4.

Ombudsman Act, Act No. XXI of 1995, ve znění pozdějších předpisů.

Constitution of Malta, Chapter IV – The Parliamentary Ombudsman, ve znění novely z roku 2007.

Abstrakt:

Maltský ombudsman je nezávislá parlamentní instituce, ústavně zakotvená, s mediační a preventivní rolí. Chrání jednotlivce před nesprávnou veřejnou správou a podporuje kulturu dobré správy. Vyšetřuje stížnosti i z vlastní iniciativy, bezplatně a transparentně. Pro nás je inspirací zejména jeho ústavní postavení a silná vazba na Parlament.

Klíčová slova: ombudsman, veřejná správa, ochrana práv, dobrá správa.

Abstract:

The Maltese Ombudsman is an independent parliamentary authority enshrined in the Constitution. It protects individuals against maladministration and promotes principles of good governance through mediation and recommendations. Acting on complaints or ex officio, it strengthens public trust. For the Czech Republic, its constitutional status and strong parliamentary anchoring offer key inspiration.

Keywords: Ombudsman, public administration, protection of rights, good governance.

JEL: H83.

JUDr. **Petr Kolman**, Ph.D. – AMBIS Univerzita, Katedra práva a kybernetické bezpečnosti, Praha-Brno, petr.kolman@ambis.cz.

BEZPEČNOST A PROVOZNÍ ODOLNOST AMBULANTNÍCH ZDRAVOTNICKÝCH ZAŘÍZENÍ: ANALÝZA RIZIK V KONTEXTU OCHRANY OBYVATELSTVA

Miloš Zajíc, Irena Tušer

1. ÚVOD

Ambulantní zdravotnická zařízení představují nejrozsáhlejší složku poskytování zdravotních služeb a tvoří základní kontaktní bod mezi obyvatelstvem a zdravotnickým systémem. Jejich význam je tradičně hodnocen zejména z hlediska dostupnosti péče, organizace zdravotních služeb a kvality poskytované zdravotní péče. Mezinárodní i národní koncepční dokumenty přitom dlouhodobě zdůrazňují roli primární a ambulantní péče jako klíčového prvku efektivního a dostupného zdravotnického systému (WHO, 2018, s. 12; OECD, 2020, s. 11–13).

Naproti tomu bezpečnost, provozní odolnost a krizová připravenost tohoto segmentu zůstávají v odborné i aplikační rovině méně systematicky reflektovány. Tento stav souvisí s tradičním vnímáním zdravotnické infrastruktury, které akcentuje především nemocniční zařízení jako kritické a systémově nepostradatelné prvky. Ambulantní sektor je naopak chápán jako decentralizovaná síť poskytovatelů

s převážně lokálním významem. Takové pojetí neodpovídá jeho reálné roli v systému zdravotních služeb. V situacích narušení provozu se ukazuje, že ambulantní zařízení plní významnou stabilizační funkci, neboť ovlivňují dostupnost péče, zatížení nemocničního segmentu i celkovou funkčnost zdravotnického systému (Kringos et al., s. 32, 2015; OECD, 2020, s. 11–13).

Současné bezpečnostní prostředí je charakterizováno rostoucí komplexitou a vzájemnou provázaností rizik, která zahrnují technologická selhání, kybernetické incidenty, přírodní hrozby i násilné události. Tyto jevy často vznikají mimo zdravotnický sektor, avšak mají přímý dopad na jeho fungování. Moderní přístupy k řízení rizik proto zdůrazňují systémovou provázanost a potenciál kaskádového šíření dopadů, kdy narušení jedné části systému může vést k řetězci navazujících efektů v dalších segmentech (Pescaroli and Alexander, 2015, s. 64–65; Pescaroli, 2018).

V uvedeném kontextu lze ambulantní zdravotnická zařízení chápat jako specifický typ distribuované infrastruktury, která je charakterizována vysokou mírou prostorového rozptýlení, organizační heterogenitou a závislostí na externích zdrojích, zejména dodávkách energií, informačních systémech a personálních kapacitách. Zároveň se jedná o prostředí s relativně nízkou úrovní fyzické a technické ochrany a vysokou dostupností pro veřejnost, což odpovídá charakteristice tzv. soft targets (European Commission, 2017, s. 2). Tyto faktory zvyšují jejich zranitelnost vůči širokému spektru hrozeb.

Dosavadní výzkum v oblasti bezpečnosti zdravotnických zařízení se přitom soustředí především na nemocniční segment, zejména v kontextu krizové připravenosti a odolnosti zdravotnických systémů (WHO, 2023, s. 11, 57, 70–71). Ambulantní sektor zůstává v tomto ohledu relativně opomíjen, a to jak z hlediska systematického výzkumu, tak z hlediska normativního ukotvení bezpečnostních požadavků. Tento deficit vytváří mezeru v poznání i v aplikační praxi a může vést k podcenění rizik spojených s narušením jeho provozu. Narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení nelze chápat jako izolovanou provozní událost. Může vést k omezení dostupnosti zdravotní péče, přetížení jiných poskytovatelů a snížení absorpční kapacity zdravotnického systému. V širším kontextu se tyto dopady promítají i do oblasti ochrany obyvatelstva, neboť dostupnost zdravotních služeb představuje jeden z klíčových faktorů ochrany života a zdraví (Alexander, 2013, s. 2710; Copeland et al., 2023). Předkládaná studie vychází z předpokladu, že ambulantní zdravotnická zařízení je nutné chápat nejen jako součást systému zdravotních služeb, ale jako prvek širší infrastruktury významné pro fungování území a zajištění ochrany obyvatelstva. Cílem příspěvku je analyzovat jejich bezpečnost a provozní odolnost, identifikovat dominantní kategorie rizik a mechanismy jejich přenosu a navrhnout analytický rámec umožňující jejich systematické hodnocení.

Na základě stanoveného cíle byly formulovány následující výzkumné otázky:

1. Jak je ambulantní sektor normativně ukotven z hlediska bezpečnosti?
2. Jaké jsou dominantní kategorie rizik?
3. Jaký je mechanismus přenosu dopadů narušení provozu?

Na rozdíl od dosavadních studií zaměřených převážně na nemocniční segment tento příspěvek analyzuje ambulantní zdravotnická zařízení jako distribuovanou infrastrukturu s potenciálem generovat kaskádové dopady a současně navrhuje strukturovaný analytický rámec pro identifikaci kritických bodů systému v kontextu ochrany obyvatelstva

2. METODY

Výzkum je koncipován jako kvalitativně orientovaná analytická studie vycházející z principu metodologické triangulace. Zvolený přístup propojuje právně-analytickou rovinu (analýza právních předpisů), empiricko-syntetickou rovinu (sekundární analýza odborných studií) a strukturálně-analytickou rovinu (modelování mechanismu narušení provozu).

Metodologické uchopení umožňuje zachytit problematiku bezpečnosti ambulantních zdravotnických zařízení v normativní, systémové i procesní dimenzi a současně identifikovat mechanismy vzniku a přenosu rizik včetně jejich dopadů na ochranu obyvatelstva.

Metodologický rámec je tvořen třemi vzájemně provázanými analytickými kroky, které byly aplikovány sekvenčně s důrazem na jejich komplementární charakter.

2.1 ANALÝZA PRÁVNÍHO A INSTITUCIONÁLNÍHO RÁMCE

První analytický krok spočíval v systematické analýze právního a institucionálního prostředí upravujícího fungování ambulantních zdravotnických zařízení. Analýza byla provedena jako kvalitativní obsahová analýza právních předpisů a souvisejících strategických dokumentů, přičemž zahrnovala zejména zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a zákon č. 264/2025 Sb., o kybernetické bezpečnosti, včetně souvisejících prováděcích předpisů a strategických dokumentů.

Důraz se kladl na identifikaci implicitních i explicitních požadavků na bezpečnost, provozní odolnost a krizovou připravenost ambulantních zdravotnických zařízení. Analýza též sledovala míru, v jaké je ambulantní sektor systematicky integrován do širšího bezpečnostního a krizového rámce veřejné správy.

Zkoumány byly zejména právní normy upravující:

- poskytování zdravotních služeb,
- krizové řízení a ochranu obyvatelstva,
- ochranu kritické infrastruktury a odolnost kritických subjektů.

Analytický postup byl zaměřen na identifikaci:

- normativních limitů a diskontinuit,
- míry systémové integrace ambulantního sektoru do bezpečnostního rámce,
- existence či absence minimálních bezpečnostních standardů.

Tato fáze umožnila konceptualizovat problematiku jako normativní mezeru a regulatorní asymetrii, která představuje výchozí podmínku pro vznik a eskalaci systémových rizik v prostředí ambulantních zdravotnických zařízení.

2.2 SEKUNDÁRNÍ ANALÝZA EMPIRICKÝCH POZNATKŮ

Druhý analytický krok byl založen na sekundární analýze empirických studií zaměřených na bezpečnost a krizovou připravenost zdravotnických zařízení. Pozornost byla věnována zejména studiím využívajícím multikriteriální rozhodovací přístupy (MKR), konkrétně metodě AHP (Analytic Hierarchy Process), které umožňují strukturovaně hodnotit význam rizikových faktorů na základě expertního posouzení (Saaty, 1980; Liberatore and Nydick, 2008, s. 194–207).

Cílem analýzy bylo identifikovat dominantní kategorie rizik, určit priority bezpečnostních opatření a zachytit přístupy odborné veřejnosti k jejich hodnocení. Výstupy této fáze sloužily jako empirický

podklad pro následnou strukturaci analytického modelu a pro ověření relevance identifikovaných kategorií hrozeb a zranitelností.

Do analýzy byly zahrnuty odborné články, koncepční materiály a výzkumné studie publikované převážně v období let 2015–2024. Zdroje byly identifikovány prostřednictvím databází Web of Science a Scopus a doplněny o institucionální dokumenty zaměřené na odolnost zdravotnických systémů (WHO, 2023). Výběr zdrojů byl proveden na základě tematické relevance k problematice bezpečnosti zdravotnických zařízení a jejich využitelnosti pro identifikaci kategorií rizik, iniciačních faktorů a bezpečnostních opatření. Analytické zpracování dat probíhalo formou tematického kódování, které umožnilo systematicky třídit identifikované jevy do kategorií rizik, iniciačních faktorů a opatření. Postup vychází z principů kvalitativní obsahové analýzy a umožňuje převést heterogenní poznatky do strukturované podoby vhodné pro další analytické využití (Hsieh and Shannon, 2005, s. 1277–1280).

Proces analýzy probíhal ve čtyřech navazujících krocích:

1. identifikace relevantních studií,
2. jejich tematické třídění podle typu rizik a opatření,
3. extrakce klíčových faktorů,
4. jejich syntéza do jednotného analytického rámce.

Strukturovaný postup umožnil propojit dílčí empirické poznatky do konzistentního konceptuálního rámce, který slouží jako základ pro modelování mechanismu narušení provozu ambulantních zdravotnických zařízení.

2.3 STRUKTUROVANÁ ANALÝZA RIZIK A MODELOVÁNÍ MECHANISMU NARUŠENÍ PROVOZU

Třetí a rozhodující krok představovala aplikace strukturovaného analytického postupu zaměřeného na rekonstrukci mechanismu vzniku, průběhu a dopadů narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení. Analýza byla vedena jako proces systematického propojení následujících komponent:

- iniciační faktory (zdroje ohrožení),
- rozhodující událost reprezentující narušení provozu zařízení,
- následné kaskádové dopady na úrovni zdravotnického systému a území,
- preventivní a mitigační opatření působící v jednotlivých fázích procesu.

Postup byl aplikován na modelové scénáře vycházející z identifikovaných typů incidentů (technická selhání, kybernetické útoky, násilné incidenty, výpadky dodavatelských řetězců a mimořádné události v území).

Analýza byla vedena s cílem:

- identifikovat kritické body systému, v nichž dochází k zesilování rizika,
- zachytit mechanismus kaskádového přenosu dopadů,
- určit intervenční místa vhodná pro aplikaci bezpečnostních opatření.

Tento přístup umožňuje překročit deskriptivní rovinu hodnocení rizik a postihnout jejich dynamický a systémově provázaný charakter, jenž je typický pro distribuované infrastruktury s vysokou mírou závislosti na externích zdrojích (Pescaroli and Alexander, 2015; Sklet, 2006, 494–496).

2.4 METODOLOGICKÁ OMEZENÍ

Výzkum je založen na kvalitativně orientovaném analytickém přístupu a sekundárních datech, což s sebou nese určitá omezení. Výsledky vycházejí z interpretace existujících odborných poznatků, koncepčních materiálů a modelových scénářů, nikoli z primárního kvantitativního sběru dat. Z uvedeného důvodu nelze prezentované závěry považovat za statisticky generalizovatelné, ale spíše za analytické zobecnění identifikovaných vztahů a mechanismů.

Další omezení představuje závislost na dostupnosti a kvalitě sekundárních zdrojů, které se liší metodologickým přístupem, zaměřením i úrovní detailu. Uvedený faktor může ovlivnit úplnost identifikovaných kategorií rizik a opatření. Přestože byl výběr zdrojů veden tematickou relevancí a snahou o jejich vzájemnou komplementaritu, nelze vyloučit určitou míru selekčního zkreslení.

Navržené analytické výstupy mají konceptuální a explanační charakter. Model kaskádových dopadů zachycuje strukturu přenosu dopadů mezi jednotlivými úrovněmi systému, zatímco strukturovaný model rizik popisuje vztahy mezi iniciačními faktory, rozhodující událostí, důsledky a bezpečnostními bariérami. Oba modely slouží jako analytické nástroje pro pochopení mechanismu narušení provozu, ne jako nástroje pro predikci konkrétního vývoje událostí nebo kvantifikaci pravděpodobnosti jejich výskytu. Zvolený přístup umožňuje zachytit komplexní a vzájemně provázané procesy, které jsou pro bezpečnost a provozní odolnost distribuovaných systémů charakteristické. Je vhodný zejména pro analýzu oblastí, které nejsou dosud dostatečně empiricky prozkoumány, což odpovídá problematice ambulantního zdravotnického sektoru.

3. VÝSLEDKY

Kapitola prezentuje výsledky analýzy zaměřené na bezpečnost a provozní odolnost ambulantních zdravotnických zařízení. Zjištění vycházejí z propojení právně-analytického, empiricko-syntetického

a strukturálně-analytického přístupu a jsou uspořádána tak, aby zachytila jak normativní rámec problematiky, tak mechanismy vzniku, průběhu a dopadů narušení provozu těchto zařízení.

Struktura kapitoly odpovídá jednotlivým analytickým krokům. Nejprve jsou předložena zjištění týkající se regulatorního ukotvení ambulantního sektoru a identifikované normativní mezery. Následuje analýza struktury dopadů narušení provozu, včetně jejich kaskádového přenosu v systému zdravotních služeb a v oblasti ochrany obyvatelstva. Další část se zaměřuje na výsledky strukturované analýzy rizik, které jsou syntetizovány do analytického modelu umožňujícího identifikaci kritických bodů systému a intervenčních míst. Závěr kapitoly tvoří aplikace navrženého rámce na modelový scénář, která ověřuje jeho využitelnost v podmínkách bezpečnostní praxe.

3.1 NORMATIVNÍ MEZERA A REGULATORNÍ ASYMETRIE

Provedená analýza právního a institucionálního rámce ukázala, že ambulantní zdravotnická zařízení nejsou v českém prostředí systematicky vymezena jako samostatná kategorie subjektů, pro které by byly stanoveny specifické požadavky na bezpečnost, provozní odolnost a krizovou připravenost. Přestože na jejich činnost dopadají obecné normy upravující poskytování zdravotních služeb, krizové řízení a ochranu obyvatelstva, tyto normy nevytvářejí jednotný, funkčně provázaný a cíleně orientovaný bezpečnostní rámec.

Výsledkem je stav, který lze označit jako regulatorní asymetrii. Zatímco subjekty kritické infrastruktury podléhají standardizovaným požadavkům na řízení rizik, plánování kontinuity činností a bezpečnostní dokumentaci, ambulantní sektor se pohybuje mezi obecnou regulací zdravotních služeb a režimem, do něhož zpravidla formálně nespadá.

Identifikovaná asymetrie nespočívá v absenci právní úpravy, ale v absenci konkrétních, systémově ukotvených bezpečnostních standardů, což vede k variabilitě úrovně zabezpečení jednotlivých zařízení a přenáší odpovědnost za řízení rizik na jednotlivé poskytovatele.

3.2 STRUKTURA DOPADŮ NARUŠENÍ PROVOZU

Analýza dále ukázala, že narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení nelze chápat jako izolovanou událost, ale jako proces s víceúrovňovou strukturou dopadů. Na primární úrovni dochází k omezení kontinuity poskytování zdravotní péče, které se může projevit úplným přerušením provozu, snížením kapacity, nedostupností zdravotnické dokumentace nebo nemožností realizovat určité výkony.

Na sekundární úrovni se dopady přenášejí na okolní poskytovatele zdravotních služeb. Dochází k přesměrování pacientů, přetížení kapacit, prodlužování čekacích dob a zvýšení organizační zátěže. Na terciární úrovni se lokální narušení promítá do snížení absorpční kapacity zdravotnického systému jako celku, zejména v situacích souběhu více mimořádných událostí nebo v územích s omezenou dostupností zdravotní péče. Na systémové úrovni se dopady promítají do oblasti ochrany

obyvatelstva, kde dostupnost ambulantní péče představuje významný faktor zajištění ochrany života a zdraví osob a stability území.

Obr. 1 Kaskádový model dopadů narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení na zdravotnický systém a ochranu obyvatelstva.



Předložený model představuje syntetický výstup analýzy a zachycuje mechanismus postupného přenosu dopadů od úrovně jednotlivého zařízení až po úroveň systému ochrany obyvatelstva. Schéma ukazuje, že narušení provozu ambulantního zařízení může iniciovat řetězec navazujících efektů, jejichž intenzita je ovlivněna jak strukturou zdravotnické sítě, tak charakterem daného území. Významným zjištěním je, že v určité fázi dochází k transformaci původně provozního problému v problém bezpečnostní, kdy dostupnost zdravotní péče přímo ovlivňuje schopnost zajistit ochranu života a zdraví osob.

3.3 VÝSTUPY STRUKTUROVANÉ ANALÝZY RIZIK

Strukturovaná analýza rizik ukázala, že mechanismus narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení lze systematicky popsat prostřednictvím čtyř rozhodujících komponent: iniciačních faktorů, rozhodující události, důsledků a bezpečnostních bariér. Jako rozhodující událost bylo určeno narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení, které zahrnuje jak úplné vyřazení zařízení z provozu, tak i jeho částečné omezení.

Mezi hlavní iniciační faktory byly identifikovány:

- technická selhání,
- kybernetické incidenty,

- násilné incidenty,
- výpadky dodavatelských řetězců,
- mimořádné události v území.

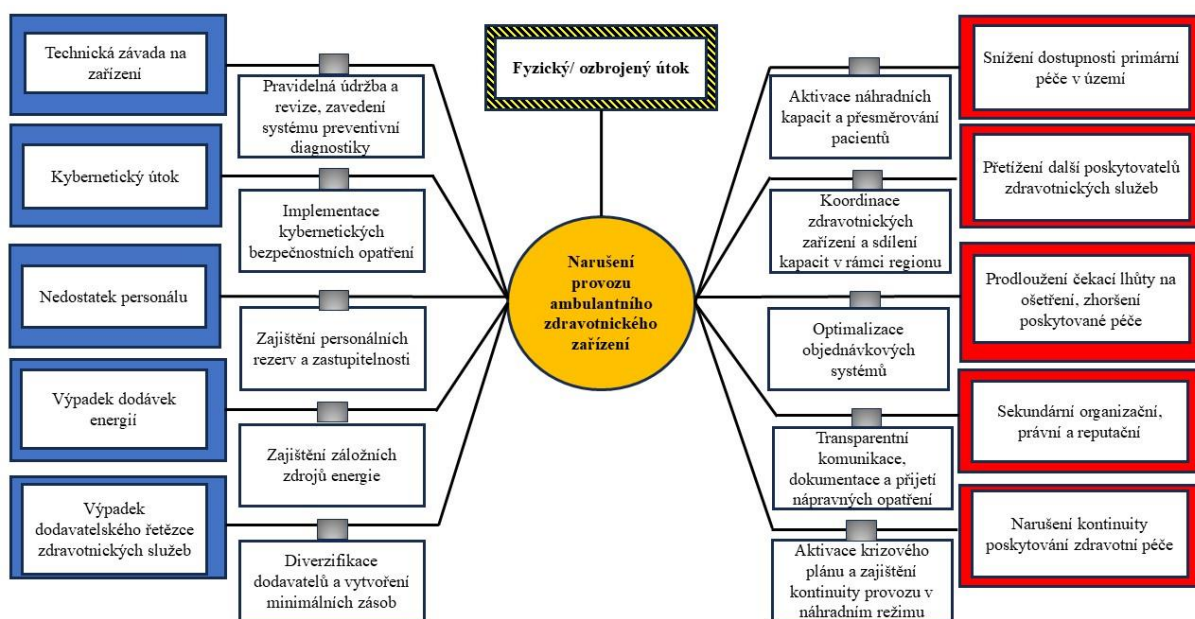
Na straně preventivních bariér byly identifikovány zejména technické a organizační prvky ochrany, režimová opatření, školení personálu a základní prvky krizového plánování.

Na straně mitigačních bariér byly jako zásadní určeny mechanismy náhradního zajištění péče, koordinace mezi poskytovateli, krizová komunikace a schopnost zachovat alespoň částečný provoz zařízení v náhradním režimu.

Analýza současně ukázala, že kritickými body systému jsou zejména místa, kde dochází ke kumulaci zranitelností, zejména závislost na externích zdrojích a absence standardizovaných postupů řízení mimořádných situací.

Obr. 2 Analytický model příčin, rozhodující události, důsledků a bariér při narušení provozu ambulantního zdravotnického zařízení.

Zdroj: ISO 31010; zpracováno autory



Předložený model představuje strukturované znázornění logiky rizikového procesu a umožňuje propojit příčinnou rovinu s rovinou důsledků prostřednictvím identifikace preventivních a mitigačních opatření. Jeho přínos spočívá v možnosti identifikovat intervenční místa, ve kterých lze účinně ovlivnit průběh události a minimalizovat její dopady. Model poskytuje analytický rámec vhodný pro systematické hodnocení provozní odolnosti ambulantních zdravotnických zařízení.

3.4 MODELOVÝ SCÉNÁŘ JAKO OVĚŘENÍ POUŽITELNOSTI ANALYTICKÉHO RÁMCE

Použitelnost navrženého analytického rámce byla ověřena na modelovém scénáři násilného incidentu v ambulantním zdravotnickém zařízení. Scénář vychází ze situace, kdy agresivní jedinec vstupuje do prostoru čekárny a jeho jednání eskaluje do konfliktu se zdravotnickým personálem. Na úrovni iniciačních faktorů lze situaci spojit s nedostatečnou kontrolou vstupu do objektu, absencí fyzických ochranných prvků a nepřipraveností personálu na zvládnání konfliktních situací. V případě selhání preventivních bariér dochází k realizaci rozhodující události, tedy k narušení provozu zařízení spojenému s bezprostředním ohrožením osob.

Důsledky se následně rozvíjejí na několika úrovních. Bezprostředně dochází k přerušení poskytování péče a ohrožení pacientů i personálu. V dalším kroku se projevuje přeměrování pacientů a zatížení okolních poskytovatelů. V dlouhodobějším horizontu mohou vznikat organizační, právní a reputační dopady, které ovlivňují stabilitu systému a důvěru veřejnosti.

Modelový scénář potvrdil, že navržený analytický rámec je schopen zachytit nejen strukturu rizika, ale i mechanismus přenosu jeho dopadů v systému.

4. DISKUZE

Prezentované výsledky ukazují, že ambulantní zdravotnická zařízení představují z hlediska bezpečnosti a ochrany obyvatelstva systémově významný, avšak nedostatečně reflektovaný prvek zdravotnické infrastruktury. Mezinárodní literatura dlouhodobě zdůrazňuje význam primární a ambulantní péče pro dostupnost zdravotních služeb a stabilitu zdravotnických systémů (WHO, 2018; OECD, 2020, s. 11–13; Kringos et al., 2015, s. 32), avšak otázky bezpečnosti a provozní odolnosti zůstávají převážně analyzovány ve vztahu k nemocničnímu segmentu (WHO, 2023, s. 11,57). Takové zaměření omezuje pochopení rizik spojených s distribuovanými formami zdravotnické infrastruktury.

Zjištění o víceúrovňové struktuře dopadů narušení provozu odpovídají konceptu kaskádových efektů, který popisuje šíření následků mezi vzájemně propojenými systémy (Pescaroli and Alexander, 2015, s. 64–65; Pescaroli, 2018).

Dosavadní aplikace uvedeného konceptu se soustředí zejména na kritickou infrastrukturu, energetiku nebo dopravu, zatímco jeho využití v oblasti ambulantních zdravotnických zařízení je v odborné literatuře omezené. Analýza ukazuje, že i lokální narušení provozu může v prostředí zdravotnických služeb generovat systémové důsledky, což potvrzuje potřebu rozšířit aplikaci konceptu kaskádových efektů i na distribuované zdravotnické struktury.

Strukturovaná analýza rizik naznačuje, že klíčovým problémem není pouze existence jednotlivých hrozeb, ale především absence systematického přístupu k jejich řízení. Literatura věnuje pozornost

jednotlivým kategoriím rizik, jako jsou kybernetické hrozby, technická selhání nebo násilné incidenty (WHO, 2023; Zajíc, Janský, Tušer, 2026. s. 1-10; Zajíc et al., 2025a, s. 312–315), avšak často je posuzuje izolovaně. V prostředí ambulantních zdravotnických zařízení dochází k jejich kumulativnímu působení, které v kombinaci s omezenými zdroji zvyšuje pravděpodobnost eskalace a zesiluje dopady narušení provozu. Nedostatečná integrace faktorů do jednotného rámce řízení rizik představuje významnou mezeru v současných přístupech.

Za významné zjištění lze považovat charakter ambulantních zdravotnických zařízení jako prostředí odpovídajícího kategorii soft targets. Evropská komise definuje soft targets jako objekty s vysokou dostupností a omezenou úrovní ochrany, které jsou zranitelné vůči násilným útokům (European Commission, 2017). V odborné literatuře je tento koncept aplikován především na veřejné prostory, dopravní uzly nebo kulturní zařízení, zatímco zdravotnická zařízení jsou analyzována spíše okrajově. Zařazení ambulantního sektoru do tohoto rámce rozšiřuje dosavadní chápání bezpečnostních rizik a poukazuje na potřebu systematických opatření v oblasti fyzické a organizační ochrany.

Implikace pro aplikační praxi a tvorbu veřejných politik směřují k potřebě zavedení minimálních bezpečnostních standardů pro ambulantní zdravotnická zařízení. Současné přístupy k odolnosti zdravotnických systémů zdůrazňují význam koordinace, připravenosti a schopnosti reagovat na mimořádné události (WHO, 2023, s. 11, 57, 70–71), avšak konkrétní požadavky na ambulantní sektor zůstávají omezené. Zavedení základních standardů řízení rizik, krizového plánování a ochranných opatření přispěje ke snížení zranitelnosti a ke zvýšení stability zdravotnického systému jako celku.

Na úrovni jednotlivých poskytovatelů vyplývá potřeba systematického přístupu k identifikaci a hodnocení rizik, který zahrnuje technická, organizační i personální opatření. Odborná literatura upozorňuje na význam připravenosti zdravotnického personálu na krizové situace a na nutnost mezioborové spolupráce v rámci zdravotnického systému (Kringos et al., 2015; Zajíc et al., 2025b, s. 347–349). Posílení vazeb mezi ambulantním sektorem, orgány veřejné správy a složkami integrovaného záchranného systému představuje důležitý předpoklad efektivního zvládnutí mimořádných událostí.

Omezení výzkumu vyplývají z kvalitativního charakteru analýzy a využití sekundárních dat, což neumožňuje kvantitativní ověření závěrů. Navržené modely mají analytický a explanační charakter a slouží k identifikaci vztahů mezi příčinami, průběhem a důsledky narušení provozu, nikoli k predikci konkrétního vývoje událostí. Další výzkum by měl směřovat k empirickému ověření navrženého rámce a k jeho rozšíření o kvantitativní přístupy.

Přínos práce spočívá v propojení právního, bezpečnostního a provozního pohledu do jednotného analytického rámce, který umožňuje systematické hodnocení provozní odolnosti ambulantních zdravotnických zařízení a identifikaci kritických bodů systému.

5. ZÁVĚR

Studie ukazuje, že ambulantní zdravotnická zařízení představují významnou, avšak z hlediska bezpečnosti a krizové připravenosti nedostatečně systematizovanou součást zdravotnického systému. Identifikovaná regulatorní asymetrie a absence minimálních bezpečnostních standardů zvyšují zranitelnost sektoru a limitují jeho schopnost reagovat na mimořádné situace. Analýza současně potvrzuje, že narušení provozu může generovat kaskádové dopady přesahující úroveň jednotlivého poskytovatele. Navržený analytický rámec umožňuje identifikovat kritická místa systému a slouží jako nástroj pro hodnocení provozní odolnosti a návrh cílených opatření.

Implikace pro praxi lze konkretizovat do několika oblastí. Na systémové úrovni je vhodné zavést minimální bezpečnostní standardy zahrnující krizové plánování, zajištění kontinuity provozu a základní požadavky kybernetické bezpečnosti v souladu s doporučeními pro odolnost zdravotnických systémů (WHO, 2023, s. 11, 57, 70–71). Na úrovni územní koordinace je žádoucí posílit zapojení ambulantních poskytovatelů do krizového plánování a vytvořit mechanismy pro zajištění náhradní péče. Na úrovni jednotlivých zařízení je klíčové systematické řízení rizik, pravidelná příprava personálu a spolupráce s orgány veřejné správy a složkami integrovaného záchranného systému.

Další výzkum by měl směřovat k empirickému ověření navrženého rámce a k jeho doplnění o kvantitativní přístupy umožňující hodnocení dopadů a efektivity jednotlivých opatření. Přínos práce spočívá ve vytvoření analytického rámce propojujícího právní, bezpečnostní a provozní aspekty a umožňujícího systematické hodnocení odolnosti ambulantních zdravotnických zařízení.

Literatura

ALEXANDER, D., 2013. Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707–2716.

COMFORT, L.K., 2007. Crisis management in hindsight. *Public Administration Review*, 67(S1), 189–197.

COPELAND, D., McKENNA, K. a JONES, T., 2023. Healthcare system resilience and emergency preparedness: a systematic review. *International Journal of Emergency Services*, 12(2), 123–140.

EUROPEAN COMMISSION, 2017. *Action Plan to Support the Protection of Public Spaces*. Brussels: European Commission. Dostupné z: <https://home-affairs.ec.europa.eu>

KRINGOS, D.S., BOERMA, W.G.W., HUTCHINSON, A., VAN DER ZEE, J. a GROENEWEGEN, P., 2015. *Building primary care in a changing Europe*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.

- OECD, 2020. *Realising the Potential of Primary Health Care*. Paris: OECD Publishing.
- PESCAROLI, G. a ALEXANDER, D., 2015. A definition of cascading disasters and cascading effects: Going beyond the “toppling dominos” metaphor. *Planet@Risk*, 3(1), 58–67.
- PESCAROLI, G., 2018. Perceptions of cascading risk and interconnected failures in emergency planning: Implications for operational resilience and policy making. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 30, 269–280.
- SKLET, S., 2006. Safety barriers: definition, classification, and performance. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 19(5), 494–506.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2018. *Primary health care: transforming vision into action*. Geneva: WHO.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023. *Health systems resilience toolkit: a WHO global public health good*. Geneva: WHO.
- ZAJÍC, M., TUŠER, I. a JÁNSKÝ, J., 2026. Enhancing crisis preparedness in healthcare facilities: a risk-based assessment tool for preventing targeted violent attacks. *Risk Management and Healthcare Policy*, 19, 1–10. Dostupné z: <https://doi.org/10.2147/RMHP.S551849>.
- ZAJÍC, M., HAVRÁNKOVÁ, R., TUŠER, I., 2025a. Odolnost zdravotnických zařízení vůči násilným incidentům. In: *Sborník konference CrisCon, 2025*. Uherské Hradiště: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně. Dostupné z: https://digilib.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/56901/criscon_2025_sbornik.pdf?sequence=4&isAllowed=y.
- ZAJÍC, M., HAVRÁNKOVÁ, R., TUŠER, I., 2025b. Zvládání agresivního chování pacientů v ambulantní praxi. In: *Sborník konference Aspekty práce pomáhajících profesí, 2025 (AWHP 2025)*. Kladno: České vysoké učení technické v Praze, Fakulta biomedicínského inženýrství. 349–362.

Abstrakt:

Ambulantní zdravotnická zařízení představují prostorově rozptýlený a funkčně nezastupitelný prvek zdravotnického systému, jehož bezpečnostní a provozní dimenze zůstává v právním i institucionálním rámci nedostatečně reflektována. Příspěvek analyzuje jejich bezpečnost a provozní odolnost, identifikuje mechanismy narušení provozu a vymezuje jejich dopady v kontextu ochrany obyvatelstva.

Metodologicky studie vychází z kombinace analýzy právního rámce, sekundární analýzy empirických poznatků a strukturovaného analytického přístupu zaměřeného na vztahy mezi příčinami, rozhodující událostí a důsledky včetně identifikace preventivních a mitigačních opatření. Výsledky poukazují na regulatorní asymetrii a normativní mezeru, která se projevuje absencí jednotných bezpečnostních standardů v ambulantním sektoru. Identifikované kategorie rizik zahrnují zejména technická selhání,

kybernetické incidenty a násilné události, jejichž dopady mají víceúrovňový a kaskádový charakter. Přínosem příspěvku je návrh strukturovaného analytického rámce umožňujícího systematické hodnocení rizik a identifikaci kritických bodů systému.

Klíčová slova: ambulantní zdravotnická zařízení, provozní odolnost, krizová připravenost, řízení rizik, zdravotnická infrastruktura, krizové řízení, ochrana obyvatelstva.

Abstract:

Security and Operational Resilience of Outpatient Healthcare Facilities: A Risk Analysis in the Context of Civil Protection

Ambulatory healthcare facilities constitute a spatially dispersed and functionally indispensable component of the healthcare system, whose security and operational dimensions remain insufficiently reflected in the legal and institutional framework. This paper analyses their security and operational resilience, identifies mechanisms of service disruption, and defines their impacts in the context of population protection. Methodologically, the study is based on a combination of legal framework analysis, secondary analysis of empirical findings, and a structured analytical approach focused on the relationships among causes, the pivotal event, and consequences, including the identification of preventive and mitigation measures. The findings point to regulatory asymmetry and a normative gap manifested in the absence of uniform security standards in the ambulatory care sector. The identified risk categories include, in particular, technical failures, cyber incidents, and violent events, whose impacts are multi-level and cascading in nature. The contribution of the paper lies in the proposal of a structured analytical framework enabling systematic risk assessment and the identification of critical points within the system.

Key words: outpatient healthcare facilities, operational resilience, crisis preparedness, risk management, healthcare infrastructure, crisis management, civil protection.

JEL: H51, H56, I18.

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.

doc. Mgr. **Irena Tušer**, Ph.D. – AMBIS Univerzita, Katedra bezpečnostního managementu, Praha; irena.tuser@ambis.cz.

PŘEPISUJE SE "POHLAVÍ", PROČ NE "VĚK"? CESTA OD SEXU KE „STATUSOVÉMU“ POHLAVÍ

Ladislav Hanuš

1. ÚVOD

Máš pocit, že jsi přestala být dívkou? Je ti třicet a cítíš se na padesát? To první ti do občanky zapíšou, to druhé ne. Proč úřady akceptují prohlášení o pohlaví a prohlášení o věku ne? Vyjde to přece nastejno tvrdit, že "pohlaví" i "věk" jsou to, jak se kdo cítí.

Lidský věk (anglicky „age“) a pohlaví (anglicky „gender“) jsou biologické povahy. Od narození může být naše spokojenost s věkem i pohlavím různá, ale člověk je nezmění. Není biologický věk diskriminací, není biologické pohlaví diskriminací? Není, je skutečností.

Odkud pochází pojmy gen a gender? Vystopujme jejich společný původ od indoevropského kořene "gene-", který převzala latina a od ní jiné jazyky. Pojem gen – gender putoval takto: 1. indoevropský kořen „gene-“ znamená „vytvářet, plodit, porodit“; 2. latinsky „genus“ znamená „rasa, plemeno, rodina; druh; řád; pohlaví“; 3. francouzsky „gendre, genre“ znamená „druh, povaha, pohlaví“. 4. anglicky „gender“ znamená „rod, druh, povaha, pohlaví“. 5. česky „gender“ znamená „rod, druh, povaha, pohlaví“. Slovo gender se zřídka užívá v pravém smyslu slova "rod, pohlaví", často se vydává za soubor kulturně vytvořených odlišností mezi postavením a chováním mužů a žen.

2. CO OKO NEVIDĚLO, CO UCHO SLYŠELO, CO PAPÍR SNESE

Na člověku s představou změny pohlaví sexuolog změnu neuvidí, gynekolog nenahmatá a genetik z genu nevyčte. Myslíte, že by se dalo rozjet přepisování pohlaví jen s matrikáři nebo úředníky? To by asi neprošlo. A co zapojit lékaře? Lékařům snad budou lidé věřit. Na kterou lékařskou specializaci hodit ten „iniciační dokument“ pro změnu pohlaví? Lidé s představou pohlaví by se mohli posílat k psychologům nebo psychiatrům, ale to by nebyla dobrá reklama na transgender. Světe div se, úkol psaní prvního dokumentu pro úřední změnu pohlaví hodilo Ministerstvo zdravotnictví na stůl sexuologům.

Jak oslepit oči sexuologů? Sebrat jim metodu „kouknu a vidím“ a nařídit jen tu „slyším a poslouchám“. Pan doktor zjišťuje klasicky poslechem tlukot srdce nebo dýchání plic. Řekne ať zhluboka dýcháme, dotýká se nás na prsou, na zádech a poslouchá nás. Od roku 2025 se poslechem zjišťuje pohlaví. Jak? Poslechem pacientových úst. Čeho mozek plný, tím ústa přetékají.

Od 1. 7. 2025 je účinná metodika Ministerstva zdravotnictví z 25. 6. 2025 pro poskytování zdravotní péče osobám s poruchou pohlavní identity¹, podle které pro úřední změnu pohlaví není nutná operace, hormonální léčba ani jiný zásah. Sexuolog stanoví údajnou diagnózu transsexualismus, pacient podepíše informovaný souhlas a sexuolog vydá potvrzení pro matriční úřad pro úřední zápis změny pohlaví.

Než sexuologové začali vystavovat iniciační dokumenty pro přepis pohlaví, objevilo se 24. 4. 2024 v judikatuře „statusové“ pohlaví. Jde o nález Ústavního soudu, který zrušil větu první § 29 odst. 1 občanského zákoníku a větu první § 21 odst. 1 zákona č. 373/2011 Sb., o specifických zdravotních službách, jimiž byla původně vázána změna pohlaví na chirurgický zákrok při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů. V nález Ústavního soudu č. 144/2024 Sb. je uvedeno: *„Přímo řečeno, maximálně do vykonatelnosti tohoto nálezu „statusová“ změna pohlaví nemůže nastat bez provedení chirurgického zákroku při současném znemožnění reprodukční funkce a přeměně pohlavních orgánů.“*²

Status se používá nejen na sociálních sítích. ČR zavedla „statusové“ změny pohlaví do matrik a občanských průkazů. Má se stát občanský průkaz sociální sítí, nebo má zůstat průkazem? Proč do průkazu zavádět něco neprůkazného? Kdo má „na triku“ subjektivní „matriku“? „Statusové“ pohlaví nenalezneme v ústavě, ani v biologii. Je otázkou, kde bylo nalézajícími soudci nalezeno? Bylo nalezeno, nebo vymyšleno?

Ústavní soud si byl vědom možnosti narušení právní jistoty a stability právního řádu a v uvedeném nález uvádí: *„Okamžité zrušení bez dalšího by mohlo způsobit nežádoucí situace, ve kterých by byla nepřípustně narušena právní jistota a stabilita právního řádu.“* a dále *„V mezidobí od vyhlášení tohoto nálezu až do 30. 6. 2025, případně do doby účinnosti nové právní úpravy, je třeba aplikovat dosavadní zákonné podmínky změny pohlaví jakožto platnou a účinnou součást právního řádu.“*³

3. POJEDE PRÁVNÍ SYSTÉM NA ZPÁTEČKU?

A jsme u staré známé otázky, zda byla dřív slepice nebo vejce, zákony nebo soudy. Funkční postup je tento: parlament schvaluje zákony podle kterých vláda vládne a soudy soudí a ústavní soud škrtná v zákonech co nalezl nesouladné s ústavou, ale sám nové zákony neprodukuje. V roce 2024 zařadil Ústavní soud v právním systému zpátečku.

¹ Metodika pro poskytování zdravotní péče osobám s poruchou pohlavní identity č. 6/2025 Věstníku Ministerstva zdravotnictví, částka 9 z 25. 6. 2025, <https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/2025/06/Vestnik-MZD-09-2025.pdf>

² Bod 112 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 24. 4. 2024, Pl. ÚS 52/23, 144/2024 Sb.

³ Bod 111-112 odůvodnění nálezu Ústavního soudu z 24. 4. 2024, Pl. ÚS 52/23, 144/2024 Sb.

Vyvolával džina z láhve, resp. nový zákon z parlamentu, ale nevyvolal, vyvolal na poslední chvíli jen metodiku z ministerské láhve. Ukázalo se, že parlament nepodlehł očekávání Ústavního soudu a že zpátečka v právním systému nefunguje.

Odvrátil Ústavní soud narušení právní jistoty a stability právního řádu? Po skoro dvou letech od nálezu 24. 4. 2024 neexistuje pro „statusové“ pohlaví prvotní právní předpis se silou zákona, ani sekundární podzákoný právní předpis. Ministerstvo zdravotnictví se před termínem 30. 6. 2025 uvedeným v nálezu uchýlilo 25. 6. 2025 k vydání metodiky, která není právním předpisem, tedy nemá obecnou závaznost. Metodika slouží k výkladu či aplikaci právních předpisů (např. zákonů, nařízení). Přesně vzato si svou metodikou Ministerstvo zdravotnictví samo sobě „vyložilo“ zákon, který neexistoval a neexistuje. Není bezzákonná metodika (bez opory v zákoně) výkladní Pandořina skříňka chaosu v právním systému? Ministerstvo si netrouflo udělat prováděcí vyhlášku k neexistujícímu „pouze předpokládanému“ zákonu. Ale současné zákony platí, nezmizely. Metodika proto není prováděcí, ale zavádějící.

4. ZMATEK V IDENTITĚ PACIENTA, MATRICE I OBČANCE

Pacient jde se svým „statusem“ k lékaři a nedostane léčbu, nedostane ani lékařskou diagnózu, dostane papír pro matriku, který je pouze zapsanou, pacientovou vlastní pravdivou nebo nepravdivou výpovědí o jeho sexualitě (anamnéza). Ministerstvo zdravotnictví nesprávně interpretuje anamnézu transsexualismu jako diagnózu transsexualismu. Anamnéza (předchorobí)⁴ je rozhovor lékaře s pacientem nebo jeho blízkými za účelem získání údajů o zdravotním stavu a předchází stanovení diagnózy. Diagnóza je „soustavné určování a klasifikaci nějakého obvykle nežádoucího stavu, zejména nemoci, případně i poruchy nebo poškození.“⁵ Anamnéza (z řec. *anamnesis* = rozpominání, vzpomnutí) je soubor informací potřebných k analýze zdravotního stavu pacienta. Co když pacient navštíví dva lékaře a udělá dvě odlišná prohlášení o svém „statusovém“ pohlaví a získá opačná lékařská potvrzení? Jak budou statusové pohlaví přezkoumávat soudní znalci z oboru lékařství?

„Statusové“ pohlaví může působit zmatek v matrice. Matrika – kniha, do níž jsou systematicky zapisovány údaje o stejnorodých událostech, kterým připisuje celá společnost nebo určitá komunita zvl. důležitost.⁶ Když si někdo vymyslí subjektivní pohlaví a učiní soukromé „prohlášení“ bez svědků před lékařem, to přeci není událost, které připisuje zvláštní důležitost celá společnost. To je spíš něco jako pomíjivá událost na sociálních sítích. Účelem matrik bylo zapsání důležitého životního prohlášení – manželství. Prohlášení manželství muže a ženy má význam pro život a je před svědky. „Statusové“ pohlaví nepatří do matriky, patří do anamnézy.

⁴WIKIPEDIA. **Anamnéza (medicína)** [online], [https://cs.wikipedia.org/wiki/Anamn%C3%A9za_\(medic%C3%ADna\)](https://cs.wikipedia.org/wiki/Anamn%C3%A9za_(medic%C3%ADna))

⁵WIKIPEDIA. **Diagnóza** [online], <https://cs.wikipedia.org/wiki/Diagn%C3%B3za>

⁶Sociologická encyklopedie Akademie věd ČR. **Matrika** [online], <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Matrika>

„Statusové“ pohlaví může působit zmatek v občanském průkazu. Průkaz má prokazovat něco průkazného. Potvrzení by mělo být upevněné pevné slovo (tvrzení), ne poměkčené slovo neupevněné, obojaké, nestejnorodé, náladové.

5. ZÁVĚR

Na konci nálezu Ústavního soudu č. 144/2024 Sb. jsou uvedeni dva soudci, kteří měli jiné stanovisko. Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali k rozhodnutí pléna soudci Josef Fiala a Milan Hulmák. Mají nebo mohou mít různé názory na „statusové“ pohlaví právníci, lékaři a další občané?

Literatura

Metodika pro poskytování zdravotní péče osobám s poruchou pohlavní identity č. 6/2025 Věstníku Ministerstva zdravotnictví, částka 9 z 25. 6. 2025, <https://mzd.gov.cz/wp-content/uploads/2025/06/Vestnik-MZD-09-2025.pdf>.

Sociologická encyklopedie Akademie věd ČR. <https://encyklopedie.soc.cas.cz/w/Matrika>.

Mgr. Ing. **Ladislav Hanuš**, Ph.D. – Autor se věnuje ochraně prostředí pro život. Absolvoval doktorský studijní program Aplikovaná a krajinná ekologie na Mendelově univerzitě v Brně a magisterský studijní program Sociologie, obor Humanitní environmentalistika na Fakultě sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně, kde studoval i předmět Gender Studies, ladislavhanus@seznam.cz.

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

Leges Praha, 2025, ISBN 978-80-7502-801-3, 76 stran.¹

Tomáš Grygar

1. ÚVOD



Unijní právo vstupuje do našeho každodenního života v oblastech a způsobem, který si velká část laické ani odborné veřejnosti nedokázala v roce 2004, kdy se Česká republika stala členem Evropské unie, představit. Při počtu zhruba 2 000 platných unijních směrnic a 10 000 unijních nařízen², tvořících pilíř unijního sekundárního práva, se ostatně nelze ani divit tomu, že dochází ke stále častějšímu střetu mezi unijním právem na straně jedné a vnitrostátním právem členských států na straně druhé. Mnohdy tento konflikt nastane „jen“ v oblasti podústavního práva, někdy se však unijní právo dostává do střetu přímo s ústavami členských států a s jejich „ústavní identitou“ (Maďarsko).

Zatímco problematice aplikační přednosti unijního práva před zákony (a podzákonými předpisy) již byla věnována řada publikací, totéž nelze říci o konfliktech mezi právem EU a (v případě České republiky polylegální) ústavou. Lze proto jedině přivítat, že nakladatelství Leges vydalo v srpnu monografii moravského advokáta a docenta Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně **Zdeňka Koudelky**. Jak přitom vyplývá již z podtitulu monografie, hlavní otázka, kterou si autor klade, zní: **Je unijní právo nadřazeno ústavnímu řádu, resp. má aplikační přednost také před právními normami ústavní síly?**

Kniha je členěna do sedmi na sebe logicky navazujících kapitol, přičemž k těžiskovým kapitolám se dále vyjádřím. Lze konstatovat, že v zásadě celý text je veden snahou ukázat, že ústavní právo a unijní právo nejsou izolované systémy, nýbrž že se dostávají do dynamického střetu hodnot, zájmů a mocenských aspirací tvůrců unijních i vnitrostátních politik. Autor správně upozorňuje na to, že nejde jen o čistě právní problematiku, neboť spor o vztah ústavy a unijního práva a s tím související vnímání státní suverenity, je zároveň sporem politickým a hodnotovým.

Nejprve je náležitě zdůrazněno, že (aplikační) přednost³ unijního práva před právním řádem členského státu jako celku, včetně práva ústavního, není výslovně zakotvena ve Smlouvách, ale

¹ <https://www.knihyleges.cz/ustava-a-pravo-evropske-unie-co-je-vic>

² KRÁL, R. *Směrnice EU z pohledu jejich transpozice a vnitrostátních účinků*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 3.

³ Jde přitom o jednu ze čtyř základních aplikačních zásad unijního práva.

vyplývá toliko z judikatury Soudního dvora EU, který se jako jeden z orgánů EU podílí na budování stále těsnější Unie (*Ever Closer Union*).⁴ Autor podrobuje kritice judikaturu Soudního dvora, podle níž ani ústavní norma nemůže být překážkou aplikační přednosti unijního práva, přičemž unijní právo musí vždy „převážít“ i nad ústavním řádem členských států.⁵ Vyjadřuje přitom názor, že tento přístup Soudního dvora se může dostávat do rozporu se samotným primárním právem, především pak s čl. 4 odst. 2 Smlouvy o EU, podle něhož Unie ctí národní identitu členských států, spočívající mimo jiné v jejich ústavních systémech.

Posléze autor analyzuje vztah ústavních předpisů k evropskému právu (nejen v kontextu suverenity České republiky) a především pak judikaturu Ústavního soudu dotýkající se zkoumané problematiky. Zaměřil se přitom na „notoricky“ známá rozhodnutí, jako jsou cukerné kvóty (Pl. ÚS 50/04), eurozatykač (Pl. ÚS 66/04), léková vyhláška (Pl. ÚS 36/05), oba „lisabonské“ nálezy (Pl. ÚS 19/08 a Pl. ÚS 29/09) nebo slovenské důchody (především Pl. ÚS 5/12). Právě rozhodnutí ve věci tzv. slovenských důchodů, v nichž se Ústavní soud „vzepřel“ aplikační přednosti unijního práva před ústavním řádem, je v knize kladně vyzdvížena a dána do protikladu k nálezu ve věci eurozatykače.

Na výše nastíněnou otázku odpovídá autor záporně. Má-li podle něj stát zůstat suverénní, nemohou bez jeho souhlasu (explicitního zakotvení ve Smlouvách) podléhat jeho ústavní normy žádnému cizímu právnímu řádu, včetně práva Evropské unie. Z čl. 10 Ústavy ČR vyplývá aplikační přednost tzv. prezidentských mezinárodních smluv před zákony, nikoliv však před ústavními zákony. V případě střetu evropského práva a ústavních předpisů České republiky má mít přednost ústavní zákon. Autor si je přitom vědom toho, že tento přístup může vést k „rozkošatění“ ústavních norem,⁶ přičemž preferuje cestu speciálních ústavních zákonů před „zhuťňováním“ současné Ústavy ČR a Listiny.

Za nejcennější považují šestou kapitolu věnovanou právní úpravě a judikatuře v jiných státech EU, neboť v ní autor přináší i některé poznatky dosud v českém jazyce souhrnně nepublikované. Přiblížen je v ní také nedávný rozsudek polského Ústavního tribunálu z 10. června 2025 ve věci K 10/24, v němž se soud fakticky vymezil proti unijní směrnici zavádějící systém emisních povolenek, a shledal přitom porušení zásady svěřených pravomocí v takovém rozsahu, který byl dokonce v rozporu s polskou ústavou.⁷ Pozornost je však věnována také přístupu Francie, Německa (včetně rozhodnutí Spolkového ústavního soudu ve věci nákupu veřejných dluhopisů ze strany ECB), Maďarska a jeho koncepci „ústavní identity“, Slovenska a některých dalších států.

⁴ Ke konceptu „*Ever Closer Union*“ viz též BŘICHÁČEK, T. *Unie blízká i vzdálená*. Praha: IVK, 2014, s. 61-70.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 7. 1972, ve věci Komise vs. Itálie (C-48/71) nebo ze dne 11. 1. 2000, ve věci Tanja Kreil proti Německu (C-285/98).

⁶ Právo na obranu i se zbraní - čl. 6 odst. 4 Listiny základních práv a svobod ve znění ústavního zákona č. 295/2021 Sb.

⁷ Blíže kap. 6.6.1 recenzované publikace.

Právě na Slovensku je v současné době projednáván vládní návrh novely Ústavy SR⁸ vedený cílem ochránit svrchovanost státu ve věcech „národní identity“ tvořené především „základními kulturně-etickými otázkami“. Návrh ústavní novely se přitom až nápadně podobá parlamentní deklaraci z roku 2002, na kterou autor správně upozorňuje.

Kniha je psána srozumitelným jazykem, přitom však neztrácí ani na odborné hloubce, což ji činí přístupnou jak pro akademickou sféru, tak pro praktické právníky, jakož i zájemce z řad široké veřejnosti. Recenzovaná monografie Zdeňka Koudelky je kvalitním příspěvkem na poli ústavního práva. Přináší text, který nejen analyzuje, ale i především hodnotí, varuje i inspiruje.

JUDr. **Tomáš Grygar**, Ph.D. – Katedra správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého, Olomouc; Ústav regionálního rozvoje veřejné správy a práva Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati, Zlín, tomas.grygar@upol.cz.

⁸ Po přepracování jde o parlamentní tisk č. 733, 2025; materiál dostupný online: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=733>

JIŘÍ MALENOVSKÝ: OSUDOVÁ SETKÁNÍ ČESKOSLOVENSKA S VELMOCEMI 1918, 1938, 1968

Leges Praha, 2024, ISBN 978-80-7502-691-0, 352 stran.¹

Zdeněk Koudelka



Dnes, kdy ožívá realita velmocenské politiky, která však byla přítomná vždy, jen se o ni tak otevřeně nehovořilo, je přínosným poučením kniha moravského mezinárodního právníka Jiřího Malenovského: *Osudová setkání Československa s velmocemi na poli mezinárodního práva 1918, 1938, 1968*. Malenovský je bývalý soudce Ústavního soudu Československa (1992) i České republiky (2000–04), soudce Soudního dvora Evropské unie v Lucemburku (2004–21), velvyslanec při Radě Evropy (1993–98), vrchní ředitel Sekce právní a konzulární Ministerstva zahraničních věcí (1998–2000) a profesor mezinárodního práva na Právnické

fakultě Masarykově univerzitě. Kniha je klíčem k pochopení vzniku Československa, Mnichova a srpnové okupace 1968 z mezinárodněprávního hlediska, ale i dnešních událostí na Ukrajině a mezinárodní politiky a práva. Kniha se skládá z Úvodu a pěti částí: 1. *Velmoci v mezinárodních vztazích*, 2. *Velmoci v mezinárodním právu*, 3. *Vznik Československa a právo národů na sebeurčení*, 4. *Československo a Mnichovská dohoda*, 5. *Invaze do Československa v r. 1968, její souvislosti a následky* a *Závěru*.

V části 1. *Velmoci v mezinárodních vztazích* a části 2. *Velmoci v mezinárodním právu* se Malenovský věnuje pojmu velmoc. Velmoc je stát s velkým územím, početným obyvatelstvem, značným politickým a ekonomickým vlivem a se světovými zájmy, s nimiž se pojí zvláštní odpovědnost za fungování mezinárodního systému. Velmoc je schopna své zájmy prosazovat vojenskou silou (s. 13). Malenovský uvádí, že pojem velmoc byl vždy přítomen v mezinárodních vztazích (politice). Pokud jde však o mezinárodní právo byla s ohledem na zásadu rovnosti států u nás dříve snaha tento pojem v právu nepřipouštět, což Malenovský kritizuje jako „*ignorování reálného fenoménu velmoci v mezinárodním právu*“.

Současná realita dává Malenovskému plně zapravdu. Velmoci vždy byly a budou. Mezinárodní právo se někdy idealisticky snažilo překrýt funkční uspořádání koncertu velmocí poválečnou zásadou suverénní rovnosti států, bez ohledu, zda jde o velké či malé.

¹ <https://www.knihyleges.cz/osudova-setkani-ceskoslovenska-s-velmocemi-na-poli-mezinarodniho-prava>

Ovšem i přes proklamovanou rovnost států v Chartě OSN si vítězné velmoci druhé světové války zajistily výsadu stálého členství s právem veta v Radě bezpečnosti OSN, jakožto hlavním mezinárodním bezpečnostním orgánu, jenž má právo rozhodnout o použití vojenské síly. USA, Rusko (SSSR), Čína, Británie a Francie si tím pojistily, že bez jejich souhlasu nemůže být přistoupeno k vojenské akci rozhodnutím OSN (s. 40). Zároveň právo veta zabraňuje využití OSN k vojenské akci jedné velmoci či jejich uskupení proti druhé. Nevylučuje to však možnost, že velmoc použije vojenskou sílu bez ohledu na Radu bezpečnosti OSN. Nutnost jednoty velmocí k tak zásadnímu rozhodnutí, jako je vojenský zásah, je prevencí před jejich válkou. To, kde zaostal vývoj mezinárodního práva vůči politice, je v tom, že poválečných 5 velmocí již neodpovídá současnému světu, kdy z hlediska vlastnictví jaderných zbraní i faktické síly je dnes více neevropských států, které mají velmocenské aspirace (Indie). Malenovský navíc poukazuje, že v rozporu se zněním Charty OSN, že se člen Rady bezpečnosti, který je stranou sporu, zdrží hlasování,² je ustálenou praxí, akceptovanou všemi velmocemi, že stálý člen uplatňuje právo veta i tehdy, je-li stranou sporu. Tedy velmoci v postavení stálých členů Rady bezpečnosti svá práva posílily (s. 47).

V části 3. *Vznik Československa a právo národů na sebeurčení* se věnuje Malenovský prvnímu setkání Československa s velmocemi při jeho vzniku. Zde Malenovský uvádí, že Československo se nestalo, a i při svém zániku 1992 nebylo státem, „*který si velmoci v roce 1919 představovaly*“ (s. 134). Přestože, vznik Československa byl jednoznačně umožněn z vůle vítězných velmocí první světové války, které opustily myšlenku zachování habsburské monarchie, byť její rozpad žádá z nich neměla za svůj válečný cíl. I vznik legií nebyl jednoduchý a Malenovský uvádí výrok ministra války ruské prozatímní vlády v roce 1917 A. Kerenského: „*Nedovedu se nikterak nadchnout pro tento způsob, jakým vedou odpor proti své vládě vaši krajané. Vždyť měli konstituci, měli možnost konečně vyhlásit revoluci ještě doma a svrhnout nenáviděnou vládu, ale jít na frontu, pak zradit svůj stát a vzdát se protivníkovi – odpusťte pro takové nerytířské jednání nemohu mít sympatii*“ (s. 110).

Velmoci Československo v Saintgermainské mírové smlouvě s Rakouskem chápaly jako stát vzniklý z Čech, Moravy, části Slezska a Slovenska obývaného československým lidem, nikoliv národem (s. 130). Součástí československého lidu byly v chápání velmocí příslušníci všech jazykových skupin. Naproti tomu československá ústava a reálná politika tvořila stát jako národní stát československého národa, tvořený jen Čechy a Slováky, přičemž Slováci o toto pojetí z valné části nestály, ostatní byly jen menšiny. Tím se stát v rozporu s přáním velmocí, nestal státem všech národních skupin – státem národnostním, ale státem jednoho státotvorného národa československého. Navíc byl velmi centralizovaný, kdy jej pražské centrum fakticky budovalo jako rozšířené Čechy a práva ostatních zemí Moravy, Slovenska i Podkarpatska byla menší než práva korunních zemí v monarchickém Rakousku.

² Čl. 27 odst. 3 Charty Organizace spojených národů. Vyhláška č. 30/1947 Sb.

Pokud jde o závazek autonomie Podkarpatské Rusi, který byl akceptován i Ústavní listinou z roku 1920, tak zde československá politika a běžné zákonodárství až do roku 1938 ignorovaly i vlastní ústavu, protože autonomie nebyla naplněna a nebyl ustaven Sněm Podkarpatské Rusi. Tento centralismus, který trval po celou existenci Československa a popíral úlohu Moravy, Slezska a původně i Slovenska a Podkarpatské Rusi Malenovský kritizuje na s. 130-134 a za příklad dává stále velmi časté prezentování pojmu Čechy i ve smyslu Moravy a Slezska u českého premiéra Petra Pitharta 1990-92,³ anebo stanovisko B. Borovičky k návrhu zákona o historické zemské symbolice,⁴ kdy jej Borovička komentuje slovy, že „opravdu nemá praktický význam“,⁵ což Malenovský hodnotí za „až skandální“ ve světle Saintgermainské smlouvy i Ústavy ČR (s. 133-134 poznámka 352).

Z vůle velmocí, které v zásadě akceptovaly československé stanovisko, byly vytyčeny pro Československo velmi příznivé hranice, přičemž byl uplatněn rozdílný argumentační přístup (s. 123-128). V Čechách, na Moravě a ve Slezsku se vycházelo ze zásady držby těchto zemí v administrativních hranicích platných do roku 1918, na Slovensku pak vůči Maďarsku z hranice strategicky výhodné pro Československo. Tím však Československo absorbovalo velké menšiny, které nebylo schopno připoutat k novému státu a zadělalo si na problémy.

Není divu, že velmoci v roce 1938 přistoupily k řešení německo-československého sporu v Mnichově, čímž se zabývá část 4. *Československo a Mnichovská dohoda*. Malenovský poukazuje na to, že v české odborné literatuře nebyla náležitě zohledněna zvláštní odpovědnost velmocí za ochranu mezinárodního míru (s. 138). Mnichovská dohoda byla reakcí na situaci, že se Československo v rozporu s původními záměry vítězných velmocí první světové války nestalo státem národnostním, ale státem jednoho státotvorného národa československého (s. 148). Nebyl splněn Benešův příslib švýcarského modelu uspořádání Československa (s. 150).

Malenovský poukazuje na skutečnost, že do začátku září byl problém řešen jako vnitrostátní mezi československou vládou a Sudetoněmeckou stranou. Od 15. 9. 1938 však již byl řešen mezinárodně v jednání britsko-německém, přičemž Británie svůj postup koordinovala s Francií (s. 167). Francie sice byla vázána spojeneckou smlouvou pomoci Československu, ale jen proti nevyvolanému ozbrojenému zásahu Německa (s. 168). Přitom Benešovo vedení československého státu nabídlo Francii a Británii 15. 9. 1938 možnost řešit spor odstoupením částí území Německu ve spojení s odsunem části Němců z vnitrozemí (s. 174-176). Je logické, že velmoci neměly zájem hájit neměnnost československé hranice, pakliže i sama československá vláda připouštěla její změnitelnost.

³ PITHART, PETR. *Osmadesátý. Komentované vydání*. Praha: Academia 2019, s. 191, 199, 204, 216, 218, 219, 222, 235, 239, 241.

⁴ Návrh poslanců Radka Vondráčka (ANO 2011), Pavla Blažka (ODS), Petra Gazdika (Starostové a nezávislí), Lucie Šafránkové (SPD), Mariana Jurečky (KDU-ČSL), Vlastimila Válka (TOP 09) a dalších na vydání zákona o zemských znacích a vlajkách. Tisk Poslanecké sněmovny 400, volební období 2021-25. Návrh byl 1. 3. 2023 podán 79 poslanci všech poslaneckých klubů s výjimkou České pirátské strany.

⁵ BOROVIČKA, B. K zemské hranici našlapujeme opatrně. *Právo* 2. 5. 2023.

Mnichovský výsledek tuto nabídku velmi překračoval, ale nespadol z čistého nebe. Malenovský poukazuje na to, že Československem prosazovaná teze neplatnosti Mnichovské dohody od počátku není mezinárodněprávně přijímána všemi. Primárně je dovolání se neplatnosti mezinárodní smlouvy dáno účastníkům smlouvy, kterým však Československo nebylo (s. 188). Je nutno oddělit platnost samotné smlouvy od platnosti jejich účinků vůči třetímu státu, který nebyl účastníkem smlouvy. Přičemž tyto účinky vynucené hrozbou síly jsou neplatné. Neplatnost Mnichovské smlouvy byla spojena s otázkou právního trvání Československa i po březnu 1939, což Malenovský označuje jako „*právní fikci gigantických rozměrů*“ (s. 189). Británie na tuto fikci kontinuity Československa odmítla přistoupit ústy ministra zahraničí A. Edena, byť uznala 18. 7. 1941 Beneše a exilovou vládu za reprezentanty Československa (s. 189).

Británie dodnes uznává Mnichovskou dohodu jako platně uzavřenou, která přestala platit následně tím, když byla porušena Německem okupací Čech a Moravy v březnu 1939 (s. 190). Británie nikdy neakceptovala, že by při jednání v Mnichově, či jiných obdobných smlouvách, porušila mezinárodní právo. Francie (Deklarace československo-francouzská z 22. 8. 1944) a Itálie (Prohlášení italské vlády z 26. 9. 1944) prohlásily mnichovskou dohodu od počátku se všemi následky za neplatnou.

Malenovský též uvádí, že neplatnost se musí posuzovat podle norem mezinárodního práva v roce 1938 a ne dnešních, přičemž uvádí paradox, že neplatnost smlouvy z důvodu jednání proti dobrým mravům se do mezinárodního práva snažila zavést tehdejší německá právní věda, aby tak mohla argumentovat proti bezprávné Versailleské smlouvě (s. 199). Malenovský uvádí, že Norimberský tribunál označil Mnichovskou smlouvu za neplatnou kvůli podvodu Německa, které ji již při sjednávání nemělo úmysl dodržet. Ovšem úspěšné uplatnění neplatnosti kvůli podvodu předpokládá, že jej namítne podvedený účastník smlouvy, což dodnes neuplatnila Británie, ani Francie či Itálie (s. 200-201). Ještě v roce 1965 se snažilo Československo v jednání s Ministerstvem zahraničí Británie dosáhnout britského prohlášení o neplatnosti Mnichova od samého počátku, což však Británie odmítla a připustila jen, že by tak mohl učinit Mezinárodní soudní dvůr, na který se však Československo neobrátilo (202).

Malenovský upozorňuje, že ve Smlouvě o vzájemných vztazích mezi Československem a Spolkovou republikou Německo z 11. 12. 1973 je uvedeno, že Mnichovská smlouva byla nacistickým režimem vnucena pod hrozbou síly. To Malenovský hodnotí jako právně správné, když nehovoří o neplatnosti smlouvy mezi účastníky, mezi něž Československo nepatřilo, ale o účincích vůči Československu. Poukazuje i na přenesení odpovědnosti za rozklad Československa z Německa na nacistický režim, což hodnotí jako „*poněkud pokrytecké*“ (s. 209). Malenovský poukazuje na to, že Československo prezentovalo tuto smlouvu jako německé uznání neplatnosti Mnichovské smlouvy od samého počátku – projev Vasila Biláka na zasedání Ústředního výboru Komunistické strany Československa (s. 210), což je hodnocení z textu smlouvy nepravdivé.

Nicméně spory o Mnichov již dnes nemají právní význam, neboť mezinárodní zakotvení hranic s Německem primárně vychází z moskevské smlouvy 4+2 z roku 1990, kde vítězné mocnosti druhé světové války a oba německé státy jako podmínku pro sjednocení odsouhlasily, že hranice sjednoceného Německa jsou stávající vnější hranice obou německých států (s. 195). Z této mezinárodní smlouvy vychází garance našich hranic s Německem, ne z právních sporů o Mnichov. Malenovského mezinárodněprávní rozbor otázky neplatnosti Mnichovské smlouvy od samého počátku, který vede k zpochybnění monopolního poválečného československého postoje, působí až kacířky, ale právě jeho hodnocení, že již jde o problematiku nerelevantní, protože garance hranic s Německem vychází ze smlouvy 4+2, posouvá tuto otázku do sféry čistě akademické (s. 211) a dodávám, že spíše historickoprávní, kde již není dopadů do praktických mezinárodněprávních řešení.

Nejvíce pozornosti věnuje Malenovský v části 5. *Invaze do Československa v r. 1968, její souvislosti a následky srpnové invazi, následné okupaci 1968 a pobytu sovětských vojsk až do roku 1991*. Nejprve se Malenovský zabývá právním nástupnictvím Ruska po Sovětském svazu. Upozorňuje, že mezinárodní právo neakceptuje to, že nový nástupnický stát je automaticky členem mezinárodních organizací a zaujímá místo svého předchůdce. To se ostatně stalo České i Slovenské republice po zániku Československa. V případě Ruska však nastala ojedinělá situace, kdy se Rusko prohlásilo ne za běžný nástupnický stát, ale za stát-pokračovatel Sovětského svazu. Toto bylo obecně akceptováno mezinárodním společenstvím. Tak se bez dalšího Rusko chopilo členství v OSN včetně práv stálého člena Rady bezpečnosti po Sovětském svazu a jeho postavení smluvní strany smlouvy o nešíření jaderných zbraní s právem na vlastnictví jaderných zbraní (s. 314-317).

Malenovský hodnotí invazi jako agresi⁶ (s. 283-286) s následnou okupací a moskevský protokol jako diktát (s. 289-291). Poukazuje, že okupace znemožnila řádnou činnost československé vlády i politického vedení – Předsednictva Ústředního výboru Komunistické strany Československa a navíc, premiér i generální tajemník strany byli zatčeni a odvečeni do Moskvy. Jedině hlava státu – prezident republiky Ludvík Svoboda mohl úřadovat, když nebyl omezen, jeho pracovny na hradě nebyly obsazeny a s povolením sovětských činitelů se mohl pohybovat po Praze (s. 262). Důvodem zřejmě bylo, že Sověti počítali s jeho pomocí pro jmenování kolaborantské vlády, což však Svoboda odmítl (s. 291).

Malenovský se však výrazně v rozporu s mediálním i politickým hlavním proudem a názory Miroslava Potočného⁷ (s. 313-314) pouští do jiného hodnocení platnosti následné smlouvy

⁶ Malenovský odmítá hodnocení Miroslava Potočného, který jí hodnotil jako vojenskou intervenci, což též učinilo československé Federální shromáždění (s. 279). Když však vojenská intervence není pojem totožný s agresí. Potočného hodnocení Malenovský odmítá. POTOČNÝ, MIROSLAV. Vstup cizích vojsk do Československa v roce 1968. *Mezinárodní vztahy* č. 4/1990, s. 6.

⁷ POTOČNÝ, MIROSLAV. Vstup cizích vojsk do Československa v roce 1968. *Mezinárodní vztahy* č. 4/1990, s. 7-8.

o dočasném pobytu sovětských vojsk z října 1968.⁸ Smlouva byla uzavřena platně a tehdejší československá vláda v ni prosadila některé své návrhy. Za přínosy smlouvy označuje, že ukončila okupaci, když se sovětská vojska stáhla z měst a obcí do kasáren a vojenských újezdů a sovětské komandatury přestaly ovládat místní orgány a dávat pokyny civilistům. Zrušení sítě komandatur Malenovský spojuje s ukončením vojenské okupace ve smyslu mezinárodního práva (s. 297–298, 322). V rámci vyjednání smlouvy československá strana odmítla sovětské návrhy, aby pobyt vojsk byl zdůvodněn „normalizací“ života v Československu a „*bojem proti antisocialistickým silám*“. Jediným důvodem tak zůstalo vnější ohrožení zemí socialistického společenství před revanšistickými snahami západoněmeckých militaristických sil (s. 299). Rovněž smlouva stanovila, že Sovětský svaz odpovídá za škodu způsobenou vojsky po uzavření smlouvy a jeho vojska musí respektovat československý právní řád (s. 300). Smlouva pro pobyt sovětských vojsk stanovila přísnější podmínky, než obdobné sovětské smlouvy s východním Německem, Maďarskem a Polskem (s. 302). Sovětští vojáci podléhali jurisdikci československých orgánů s výjimkou trestných činů mezi nimi (s. 303). Československý neúspěch spočíval v tom, že nebyl stanoven konečný termín dočasného pobytu (s. 322).

Československo-sovětská smlouva o pobytu sovětských vojsk u nás z roku 1968 stanovila, že trestné činy sovětských vojáků na československých občanech stíhají československé orgány s tím, že v jednotlivých případech mohla sovětská strana o převzetí stíhání požádat a žádost měla být blahovolně posouzena. Československá vláda se v říjnu 1968 tohoto práva nevzdala paušálně dopředu.⁹ Zde jako autor recenze uvádím, že naše orgány sice vyhovovaly sovětským žádostem o postoupení trestního stíhání, ale to nebylo motivováno shovívavostí vůči pachatelům, ale obecnou snahou velmocí si své vojáky trestat samy, výsledkem čehož dnes je, že USA, Rusko ani Čína nepřistoupily k Římskému statutu Mezinárodního trestního soudu. Sovětské vojenské soudy se se sovětskými vojáky nemazlily.

Např. v roce 1981 sovětský voják z Uzbekistánu v Břuchotíně na Moravě zavraždil ženu a její dvě malé děti, byl souzen se souhlasem československé strany sovětským vojenským soudem ve Lvově a dostal trest smrti zastřelením. Je otázkou, zda by mu trest smrti uložil československý soud.

Českoslovenští představitelé smlouvou nezměnili své původní hodnocení protiprávnosti okupace prohlášením Předsednictva KSČ z 21. 8. 1969 (s. 301). To se stalo až v září 1969, kdy Ústřední výbor

⁸ Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 11/1969 Sb. ze dne 20. prosince 1968 o Smlouvě mezi vládou Československé socialistické republiky a vládou Svazu sovětských socialistických republik o podmínkách dočasného pobytu sovětských vojsk na území Československé socialistické republiky.

⁹ Zde jako autor recenze uvádím srovnání Jiřím Malenovským neuvedené – smlouvy o pobytu sovětských vojsk a vojenské obranné smlouvy s USA z roku 2023. Ve vojenské smlouvě s USA jsme se paušálně vzdali práva stíhat trestné činy amerických vojáků, i když poškozeným (obětí) bude náš občan. Je sice možnost v jednotlivých případech toto vzdání odvolat, ale jen v případech zvláštního významu bez bližší definice. Divně pak působí text ve smlouvě, že se česká vláda vzdává práva na trestní stíhání jako projev své suverénní diskreční pravomoci. Čl. 9 Smlouvy o podmínkách dočasného pobytu sovětských vojsk na území Československé socialistické republiky. Čl. 12 Dohody mezi Českou republikou a Spojenými státy americkými o spolupráci v oblasti obrany. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 39/2023 Sb.m.s.

KSČ toto prohlášení zrušil a invazi označil za přátelskou internacionální pomoc (s. 308). O smlouvě rozhodly ústavně příslušné československé orgány, včetně parlamentu, kde část poslanců smlouvu nepodpořila – proti byli 4, 10 se zdrželo a 58 na hlasování nepřišlo (s. 306-307). Není zaznamenán případ nátlaku na poslance ze sovětské strany. Případný nátlak ze strany československých představitelů nemá mezinárodněprávní relevanci na platnost uzavření smlouvy. Ovšem následné provádění smlouvy bylo v době normalizace pokřiveno podřízeností Husákova vedení Sovětskému svazu a zavíráním očí před porušováním smlouvy sovětskými vojsky (černé stavby). Malenovského vývody vedou k závěru, že za agresí a okupaci českoslovenští politici nenesou odpovědnost, za normalizaci ano (s. 299-300). Malenovský zdůrazňuje, že je nutné striktně rozlišovat mezi zněním smlouvy a následnou praxí provádění, zvláště v době normalizace (s. 309).

Tvrzení, že okupace trvala až do 90. let 20. století hodnotí jako politickou zkratku, která nezohledňuje stav rozhodný pro mezinárodněprávní kvalifikaci (s. 296). Malenovský poukazuje, že na smlouvu se odvolává i současné platné právo a to zákon č. 203/2005 Sb., o odškodnění některých obětí okupace Československa (s. 295) a rozsudek Nejvyššího správního soudu z 29. 8. 2008, 6 Ads 107/2007 (s. 325), což by bylo v případě její neplatnosti nemožné. Žádným mezinárodněprávním aktem Československo neuplatnilo její neplatnost. Za budící vážné pochybnosti Malenovský hodnotí usnesení československého Federálního shromáždění z 28. 3. 1990 o neplatnosti souhlasu Národního shromáždění se Smlouvou o podmínkách pobytu sovětských vojsk od počátku, které bylo schváleno na návrh poslance Michaela Kocába (s. 318-319). Doplňme, že toto usnesení není aktem mezinárodněprávním a nemá tudíž mezinárodněprávní relevanci.

Poučná je skutečnost, že zatímco jedna velmoc v roce 1968 Československo okupovala, druhá velmoc USA přes slovní odsouzení v Radě bezpečnosti OSN o československou otázku zájem neměla a okupaci hodnotila jako pořádkové opatření uvnitř sovětské zóny vlivu mimo oblast zájmů USA (s. 256, 276). Fakticky se malý stát může na velmoc spolehnout tehdy, když se jeho zájmy shodují se zájmy velmoci, pokud tomu tak není, upřednostní velmoc své zájmy.

V části 5.6 *Mezinárodněprávní kvalifikace* jsou jinak v práci zcela ojedinelé překlapy na s. 279. Je zde uvedeno: „*Federální shromáždění pojmenovalo na společné schůzi 12. prosince 1968 „vstup vojsk“ jako vojenskou intervenci“* a o něco dále „*hodnocení invaze, na němž se shodlo pět na ní zúčastněných států na zasedání v Moskvě 4. prosince 1968“*. V obou případech má být rok 1989.

V *Závěru* se Malenovský vyjadřuje k některým otázkám již s vlastním tématem knihy nesouvisejícím. Uvádí v rámci posuzování práva na sebeurčení příklad katalánský a skotský jako případy, kdy šlo o domáhání se nezávislosti výhradně v odvolání na ústavní pravidla těchto států (s. 334). Zde souhlasím u Skotska, kde referendum bylo britským právem a londýnským parlamentem umožněno. Případ Katalánka však je jiný, protože španělské právo odtržení části území neumožňuje. Madridská vláda proti referendu o nezávislosti zasáhla silou. Dále se Malenovský kriticky vyjadřuje

k právnímu aktu zániku Československa na základě ústavního zákona č. 542/1992 Sb. bez referenda předpokládaného ústavním zákonem č. 327/1991 Sb. (s. 334-335). Nesouhlasí s možností, aby stát byl zrušen ústavním zákonem parlamentu jakožto odvozeného ústavodárce bez účasti originálního ústavodárce (lidu). S tímto závěrem nesouhlasím, protože kategorizuje rozličně ústavní zákony, které jsou však jedinou a jednotnou kategorií z hlediska právní síly a platí, že mladší ruší starší.

Teorie o různosti ústavních zákonů a materiálním jádru ústavy je teorií, kterou ústavní soudy zdůvodňují přisvojení si práva rušit ústavní zákony v rozporu s původním posláním ústavních soudů, které spočívalo v ochraně ústavy před narušením obyčejnými zákony. Tato teorie se však na lid jako údajného originálního zákonodárce jen odvolává, práva lidu neposiluje, posiluje moc ústavních soudů. Fakticky jde o to, kdo má ve sporech o ústavnost přednost, zda ústavodárce v podobě lidem voleného parlamentu nebo lidem nevolený ústavní soud, o to víc se však lidu jako originálního ústavodárce soud dovolává.¹⁰ Konečně všechny ústavní zákony a ústavy u nás tvořil jen ústavodárce dle Malenovského odvozený ve formě parlamentu či jeho obdoby – Národního výboru, včetně normativního ohniska československého právního řádu – zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého. S výjimkou vstupu do Evropské unie (společenství) se u nás referendum nekonalo, tedy ani o žádném ústavním zákoně, včetně všech ústav.

Kniha Jiřího Malenovského je čtivá, plná faktů a právních názorů. Malenovský jde ve všech třech hodnocených dějinných událostech proti hlavnímu proudu jejich interpretace. Je vhodná pro právníky, ale i všechny zájemce o dějiny 20. století. Je třeba zbavit se iluzí, jak Československo ve střetu s velmocemi obstálo, a podívat se slovy Jiřího Malenovského „na zpackanou existenci Československa“ (s. 336). Na druhé straně se takové hodnocení může jevit jako příliš ostré. Hodnocení jednání politických aktérů s odstupem let, nelze srovnat s tím, jak historické osoby jednaly ve své době bez znalostí všech souvislostí a následných dějů, které známe nyní.

I když je kniha psána na téma střetu s velmocemi, které mnohdy končily pro Československo karambolem, na výsledek měli vliv i českoslovenští politici chybným budováním státu jako státu centralizovaných, rozšířených Čech bez ohledu na práva Moravy, Slezska, Slovenska, Podkarpatska, jako státu, který v rozporu s vůlí velmocí při jeho vzniku, se budoval jako stát národní a ne národnostní a jako státu, kdy sovětská agrese vedla ke vzniku normalizace, ale za podobu normalizačního režimu nesou odpovědnost českoslovenští představitelé. Kniha získala první místo v autorské ceně Společnosti Karlovarské právnické dny za rok 2024-25.

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

¹⁰ KOUDELKA, ZDENĚK. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, s. 9-23.
KOUDELKA, ZDENĚK: *Transcedentní pramen práva*, Praha: Leges 2018.

Redakční rada časopisu

Doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D. <i>Předseda</i>	<i>AMBIS Univerzita, Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno Ministerstvo spravedlnosti Praha</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 Univerzita, 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>Filozofická fakulta Univerzity Konštantína Filozofa, Nitra, 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 Univerzita, Praha</i>
Doc. JUDr. Jan Kolouch, Ph.D.	<i>AMBIS Univerzita, 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 Univerzita, Praha</i>
JUDr. Filip Rigel, Ph.D.	<i>Univerzita Hradec Králové</i>
RSDr. Petr Rožňák, CSc.	<i>AMBIS Univerzita, Praha</i>
Ing. Renata Skýpalová, Ph.D.	<i>AMBIS Univerzita, Praha</i>
Doc. JUDr. Jan Svatoň, CSc.	<i>Ústavní soud Brno</i>
Prof. Dr. Boguslaw L. Ślusarczyk	<i>Řešovská univerzita, Rzeszów, Polsko</i>
Doc. JUDr. PhDr. Ivo Svoboda, Ph.D.	<i>AMBIS Univerzita, Brno</i>
Mgr. Irena Tušer, Ph.D.	<i>AMBIS Univerzita, Praha</i>
JUDr. Renata Vesecká, Ph.D.	<i>Předsedkyně Ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny, Vysoká škola finanční a správní, Praha</i>

Adresa redakce:

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

Vydává:

AMBIS Univerzita, 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; pravoabezpecnost.cz*

Časopis Právo a bezpečnost vychází od roku 2014 v Brně.

Datum vydání: 30.04.2026

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.



pravoabezpecnost.cz