

Jan Strakoš

Šíření nenávisti na internetu a jeho trestní postihy (poznatky k limitům českého přestupkového práva a úvahy nad nimi)

I. Důvody diskurzu

V tomto příspěvku bych se rád věnoval jednomu z neaktuálnějších problémů dnešní doby – šíření nenávisti na internetu a možnostem jeho postihu. Samozřejmě s vědomím, že jde o značně široké téma, na které lze nahlížet různou optikou, bych rád upřesnil, že mou ambicí zde není postihnout problém komplexně, ale zaměřit se na vybrané otázky, které jsou s uvedeným tématem spojené v kategoriích a terminologii právní vědy. Zároveň dodávám, že pozornost bude věnována přednostně trestnímu právu a především právu přestupkovému, přestože určité zákonné možnosti postihu nenávistných projevů na internetu nabízí též občanské právo.

Ve svém výkladu se nejprve zaměřím na definování nejčastějších projevů nenávisti na internetu a na hledání odpovědi na otázku, proč k těmto útokům vlastně dochází a co je jejich charakteristickým rysem. Cílem první části bude tedy přiblížení problému *hate speech* a následně konceptu *hate crimes* v jeho nejobecnější rovině. Za tím účelem bude vycházeno z doktríny Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě („OBSE“/„OSCE“),¹⁾ Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o počítačové kriminalitě, z platné právní úpravy, odborných studií a dostupné literatury.

Cílem druhé části mého příspěvku bude zevrubné přiblížení vybraných skutkových podstat trestných činů spolu s jejich do úvahy připadajícími „korespondujícími“ přestupky, prostřednictvím kterých je možné nenávistné projevy na internetu v České republice stíhat. Prostor bude věnován i jejich stručné komparaci z hlediska odpovědnostního režimu jednotlivých druhů pachatelů. Dále bude pojednáno o základních procesních komplikacích při stíhání těchto deliktů „přestupkovými orgány“, neboť toto pokládám za důležité téma zejména *pro futuro*.

¹⁾ Organization for Security and Co-operation in Europe. *Dále viz poznámka č. 29 (pozn. redakce).*

V závěrečné části příspěvku upozorním na aktivity Evropské unie („EU“) v této oblasti a na nové výzvy, kterým bude muset český zákonodárce a následně i český soudce nebo úředník aplikující normy přestupkového práva čelit. Mám zde na mysli především Kodex chování EU o boji proti nezákonným nenávisným projevům on-line²⁾ a dále pak rizika, která v této souvislosti představují neuronové sítě, jež jsou nejpraktičtějším využitím umělé inteligence. Vážná rizika spatřuji v pozvolna se objevujících případech hanobení prostřednictvím autonomních algoritmů, v robotické propagandě a ve využívání tzv. sociálních botů. V řadě případů totiž nebude na místě aplikovat trestní právo, nýbrž správní právo trestní.

II. Možnosti šíření nenávisných projevů na internetu

Nenávisné projevy, pro které se vžil anglický termín *hate speech*, zdaleka nejsou jen karikaturou minulosti. Například s antisemitskými projevy, na kterých byla vybudována celá politika třetí říše, se lze hojně setkat i dnes. Za zmínku stojí třeba kauza bývalého polského kněze Jaceka Miedlara, přezdíváného „kněz nenávisti“, který během nacionalistického pochodu v polské Vratislavi dne 11. 11. 2017 popíral holocaust, když mj. prohlásil: *“Dear ladies and gentlemen, that synagogues can stand here on our Polish soil in Wrocław, and that Dutkiewicz [mayor of Wrocław] and Jews can get drunk in them with Talmudic hatred, this is only the result of our tolerance.”*³⁾

Navzdory této „nedávné“ kauze, mající oporu v reálném, tj. ve smyslu hmatatelném světě, je však třeba uvést, že šíření nenávisných projevů se v dnešní době daří především díky internetu, který pachatelům nabízí takřka neomezenou škálu možností, jak dosáhnout svého cíle. On-line *hate obsah* díky virtuálnímu prostředí, zejména sociálním sítím, jejichž vývoj způsobil revoluci v komunikaci a publikování obsahu, tak může mít podobu slov, obrázků či symbolů, videí, her nebo i písní.

V případě **slov** se typicky jedná o případy komentování příspěvků v různých diskuzních fórech či na sociálních sítích, které např. pohledem českého Ústavního soudu mohou představovat *„technicky specifický, avšak k nástrojům starších totalitních ideologií snadno připodobnitelný způsob nepřipustného vedení politického boje.“*⁴⁾ Podle mého názoru jsou sociální sítě ideální líhni kybernetické šikany, ať už v podobě rasismu či sexismu, a to i navzdory

²⁾ Viz The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online. *European Commission* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/zz5we>.

³⁾ Viz Ex-priest in Poland indicted on hate speech, Holocaust-denial charges. *JNS – Jewish News Syndicate* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Cz5Nv>. Na území České republiky lze pak zmínit například kauzu z devadesátých let, která spočívala v tom, že obžalovaní v Českých Budějovicích a v Hluboké nad Vltavou obsahově vytvářeli, vydávali a rozšiřovali do různých míst v České republice časopisy, tzv. „ziny“, pod názvy „Nacionální úder“, později přejmenovaný na „Národní stráž“, od r. 1997 na „Věčný boj“, které obsahovaly různé články typu: „Žid – úhlavní nepřítel národa“ aj. (viz rozsudek Okresního soudu v Českých Budějovicích ze dne 21. 3. 2001, č. j. 5 T 6/2000-1677).

⁴⁾ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. III. ÚS 3439/17.

snahám některých poskytovatelů hostingových služeb korigovat jejich obsah za pomoci vlastních pravidel (prostřednictvím tzv. zásad komunity) a dále algoritmů, jež mají za úkol vyhledávat příspěvky (*posts*) s nenávislným obsahem. To přitom není jednoduché, neboť i tím, že jsou jednotlivé sítě vytvářeny pro různé účely, vyznačují se různými specifickými vlastnostmi, proto se na nich také mohou vyskytovat různé variace *hate speech*. Je si nutno uvědomit, že nemusí jít přímo o slova založená na předsudcích a stereotypech v pravém slova smyslu, postačí i prosté sdílení odkazů, hashtagů (tj. klíčových slov nebo frází napsaných za symbolem mřížky; viz např. #StopIslam) či jejich „olajkování“ za pomoci tlačítka „Like“. ⁵⁾ Další možností je rovněž vytváření konkrétních webů sloužících k on-line propagandě extremismu či třeba nacismu. Může jít také o informační propagandistické weby anebo přímo o mobilizační weby.

V případě **obrázků či symbolů** - např. prostřednictvím mobilních aplikací typu Snapchat, Face Swap Booth či Masquerade (MSQRD) lze různými způsoby karikurovat fotografie nejčastěji vkládané na sociální sítě, popřípadě lze k příspěvkům či fotografiím dokreslit nejrůznější hanlivé piktogramy, svastiky ⁶⁾ či šibenice. Věty lze nahrazovat různými symboly (*emoji*) jako jsou třeba smajlíci nebo internetovými memy. Svěho času byl velmi populární např. internetový mem *Pepe the Frog*. ⁷⁾

Pokud jde o **videa**, zde lze zmínit jak skutečná videa, na nichž jejich tvůrci často demonstrují svou sílu, své poslání nebo vyzývají k jednotě při boji proti nežádoucím (např. imigrantům), ⁸⁾ tak falešná videa, tzv. *deepfakes*, která představují audio záznamy či video snímky synteticky vytvářené se zjevným cílem znevážit konkrétního jednotlivce (například kandidáta do poslanecké sněmovny nebo romského zpěváka) anebo skupinu s cílem podnítit nenávisť v očích veřejnosti, která nedokáže vlivem dokonalé syntézy podoby oběti, její řeči nebo gestikulace rozpoznat falsum od originálu.

Další formou mohou být i internetové **hry**. Některé internetové hry jsou proslulé brutalitou, užitím síly zbraní. Nemusí se však jednat jen o akční hry

⁵⁾ *Like* – dát like znamená, dát někomu (jeho textu, fotografii či videu) palec nahoru, označit jeho příspěvek srdíčkem nebo usmívajícím emotikonem/„smajlíkem“.

⁶⁾ Viz například rozsudek Okresního soudu v Tepličkách ze dne 29. 4. 2019, č. j. 1 T 39/2019-155 (foto s Říšskou orlicí držící ve spárech hákový kříž).

⁷⁾ *Pepe the Frog* představuje symbol zelené antropomorfní žáby s humanoidním tělem, který byl v r. 2016 v USA zařazen mezi nenávislné symboly. K tomu viz např. *Pepe the Frog, General Hate Symbols. ADL* [online]. © 2020 Anti-Defamation League [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Uz5Nb>.

⁸⁾ V tomto ohledu lze zmínit i např. poměrně zajímavou kauzu rakouského politika Heinze-Christiana Stracheho, který do jisté míry čelil nenávislnému útoku na serveru *YouTube* (odpůrci mu poslali vzkaz v podobě zvednutého prostředníčku s doprovodem nadávky „*Fuck Strache*“), byť dodejme, že v rámci této kauzy Oberlandesgericht (vrchní zemský soud) – „OLG“ - neřešil otázku nenávislného projevu, ale otázku „nactiutrhání“, přičemž dospěl k závěru, že jde o přípustný projev svobody slova. Viz OLG Wien 28. 2. 2018, 17 Bs 13/18p – F*CK Strache. [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/xz5N7>.

(často z prostředí 2. světové války), které si asi většina z nás prvně představí, může jít též o zdánlivě nevinné a třeba i zábavné hry, které jsou však založené na nenávisti. Krásným příkladem tu budiž některé hry od italského, levicově smýšlejícího vývojáře Paola Pederciniho, známé pod názvem Molleindustria. Kupříkladu hra *Faith Fighter* je celá založena na náboženské nenávisti.⁹⁾

Pokud jde o **písně**, v tomto směru nelze nezmínit např. v poslední době velmi populární, značně kontroverzní videoklipy s prvky násilí proti ženám, sexuálním menšinám apod. Kupříkladu velmi známý je český videoklip tří osob s přezdívkami Rezník, Hrobka a Pitva s názvem „*Konečné řešení*“.¹⁰⁾

Samozřejmě nejde o taxativní výčet všech možných případů, resp. zdrojů, jakými může být nenávist on-line šířena. Nicméně pro úplnost lze uvést, že s obdobnou typologií internetových zdrojů nenávisti se lze setkat také např. v publikaci „*Nenávistný internet versus právo*“ od Štěpána Výborného. Jmenovaný však hovoří celkem o devíti skupinách. Nad rámec již výše uvedených doplňuje ještě oficiální stránky politických stran a přidružených sdružení, propagandu využívající e-mailovou komunikaci a stránky umožňující prodej a nákup nenávistného zboží.¹¹⁾

Úžeji, tj. jen z hlediska nenávistných projevů šířených na Facebooku,¹²⁾ jsou pak jako zdroj např. v publikaci „*Kybernetická kriminalita*“ od profesora Smejkalů označovány: profil, skupina, stránka a událost.¹³⁾

III. Proč k útokům *hate speech* dochází?

Hledáme-li pravou příčinu toho, proč v dnešní době dochází k nárůstu případů šikany, rasismu či xenofobie, předně je třeba evidovat, že společnost se stále více přesouvá ze skutečného světa (*off-line*) do světa virtuálního (*on-line*), v němž pro neomezenou komunikační svobodu a svobodu přístupu k informacím neplatí téměř vůbec žádná pravidla. Proto je při hledání odpovědi na položenou otázku v prvé řadě nezbytné vyjít z toho, že internet, za jehož pomoci vstupujeme do virtuálního světa nejčastěji, je místem neregulované a neregulovatelné anarchie.¹⁴⁾ Jak ovšem příhodně uvádí např. doc. Maršálek, každá svoboda potřebuje garanci a omezení právem.¹⁵⁾ To se bezesporu týká i svobody projevu garantované čl. 17 Listiny základních

⁹⁾ Viz *Faith Fighter. Molleindustria home* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/3z5Nn>.

¹⁰⁾ Viz KORIŇEK, O.: Na webu je rasistický klip, který vybízí k násilí. Policie pátrá po jeho autorech. *Novinky.cz* [online]. © 2019-2020 Seznam.cz a.s. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Úz5N8>.

¹¹⁾ VÝBORNÝ, Š.: *Nenávistný internet versus právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 23 a násl.

¹²⁾ K povaze Facebooku viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2014, sp. zn. III. ÚS 3844/13.

¹³⁾ Viz SMEJKAL, V.: *Kybernetická kriminalita*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2018, s. 475-476.

¹⁴⁾ STARR, S.: Understanding Hate Speech. Celý článek je dostupný z webových stránek OBSE: <https://1url.cz/qz5Ht>.

¹⁵⁾ MARŠÁLEK, P.: *Příběh moderního práva*. Praha: Auditorium, 2018, s. 47.

práv a svobod, jak kvituje třeba i Jiří Herczeg¹⁶⁾ nebo český Nejvyšší správní soud („NSS“), uvádí-li např. v rozsudku ze dne 9. 2. 2016, č. j. 10 As 49/2015-34, cit.: „Současně však platí též, že nikoliv každý projev požívá bezvýjimečné a ničím nepodmiňované ochrany. Také ve vztahu k limitům svobody projevu existuje bohatá judikatura odrážející mimo jiné potřebu řešení konfliktu mezi svobodou projevu a již nepřijatelnými difamačními výroky dotýkajícími se práv a svobod jiných osob.“ Tedy svoboda projevu, která se vztahuje i na informace a myšlenky, které jsou „nepříjemné, šokující či znepokojující“¹⁷⁾ sice patří k základním atributům demokratické společnosti, není však bezbřehá.

Za další je nutno reflektovat, že internet má zcela zásadní vliv na myšlení dnešní společnosti, pro kterou je vzhledem k neosobnímu kontaktu, rychlé spotřebě informací a pohodlnosti ověřovat si správnost faktů signifikantní vysoká míra ovlivnitelnosti. Ostatně k problému působení internetu na lidskou psychiku a lidské chování již existuje nejedna studie.¹⁸⁾ Podle mého názoru však shoda vládne v tom, že v podstatě vždy dochází ke dvěma zcela základním jevům, které mají vliv na růst etnického, rasového či národního antagonismu.

První jev představuje jakási mentální masáž společnosti vyvíjená „seshora“, kterou v on-line světě představují buď:

- a) pomyslní „štváči“, které by šlo rozdělit do tří kategorií ve smyslu členění Marcely Moulisové na: 1. pachatele, které obvykle spojuje touha po moci, agresivní naladěnost a touha po vzrušení (*thrill*), 2. pachatele, jejichž činy jsou motivovány touhou po odvetě (*retaliatory*) a 3. pachatele, jejichž činy jsou motivovány přáním odstranit ze země ty nežádoucí (*mission*)¹⁹⁾;
- b) anebo jde o proroky černobílých scénářů, kteří se zpravidla vyznačují ultrakonzervativností či bigotností, díky čemuž mají tendence přistupovat k radikálnímu způsobu řešení určitého problému - v podstatě jde o kategorii pachatelů, kde motivací jejich činů není útok ale obrana (*defensive*).²⁰⁾ Například v USA tuto skupinu nejčastěji reprezentují jižanští běloši, označovaní někdy jako „rednecks“, všeobecně známí pro homofobní a rasistické názory.

Pro obě skupiny jedinců, lhotejno zda „útočníky“ či „obránce“, je však společné, že poměrně rychle formulují názor na určitý sociální problém, věc či konkrétní osobu, který je tak nakažlivý, že jej někteří konzumenti informací,

¹⁶⁾ HERCZEG, J.: *Meze svobody projevu*. Praha: Orac, 2004, s. 85 – 86.

¹⁷⁾ Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. 23 Cdo 3372/2018.

¹⁸⁾ Viz např. FIRTH, J. et al.: *The 'online brain': how the Internet may be changing our cognition*. *World Psychiatry* 18 (2019), 119–129. (10.1002/wps.20617) [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Kz5HM>.

¹⁹⁾ Viz MOULISOVÁ, M.: *Rasově motivovaná trestná činnost*. In: *Problematika Hate Crime. Zahraniční zkušenosti a možnost aplikace tohoto přístupu v ČR s důrazem na trestné činy z nenávisli proti cizincům: Analýza pro Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Brno: doc. JUDr. PhDr. Miroslav Mareš, PhD., 2011, s. 7 - 8 [cit. 13. 5. 2020]. Dostupné z webových stránek: <https://1url.cz/Tz5Hz>.

²⁰⁾ MOULISOVÁ, op. cit., s. 7.

kterí nedokáží na internetu rozlišit pravdu od lži, protože jim zpravidla chybí zdravá míra nedůvěry, brzy přijmou za svůj. Společnost je tak díky těmto „rozvracečům pořádků“ silně polarizovaná a sama má pak sklony ke kritizování, hodnocení, souzení, karikaturování, urážení či zavrhování. V on-line světě tedy bývá nejčastějším výsledkem působení nenávisti sociální interakce v podobě sdílení negativních emocí, což podporuje anonymita uživatelů internetu. Virtuální averze navíc může migrovat do reálného světa a přetavit se do násilí z nenávisti (*hate violence*)²¹⁾ v podobě verbálního či fyzického napadení, ať už skupinou či jednotlivcem. Ukázkovým příkladem tu budiž „nedávný“ případ krajně pravicového extrémisty, tzv. „střelce z Hanau“, jistého Tobiase R., který v lednu 2020 na YouTube nejprve zveřejnil svůj „manifest“, který měl sloužit jako sdělení německému lidu o vyhlášení války určitým jedincům, jež označoval pro zemi za destruktivní ve všech směrech. Následně dne 19. 2. 2020 zastřelil 10 lidí. Mezi oběťmi byli státní příslušníci Turecka, Bosny a Polska.²²⁾

Další příčinou *hate speech* může být i působení jakési negativní síly vycházející „zespodu“, za kterou lze v prostředí internetu označit samotnou neopatrnost jeho uživatelů v soukromých záležitostech, což má za následek kolaps jejich osobní, intimní zóny. Přestože stále častěji slyšíme, jak lidé hlasitě bojují za větší ochranu svého soukromí, jsme spíše svědky jeho úplné ztráty. Surfují-li totiž mnohdy ti samí lidé na internetu, takřka bez studu na něm hovoří o všem, sdílejí své fotografie či videa (např. příslušníci LGBT menšiny). Sami se tak stávají snadno zranitelnými, protože nabíjejí zbraně potenciálním útočníkům. Možná utkvělá představa o soucitné a tolerantní společnosti se zpravidla mívá účinkem; příkladem tu budiž např. vnímání gay komunity v Polsku, Rusku nebo na Blízkém východě. V tomto ohledu představují značné riziko na internetu především sociální sítě typu Twitter, Facebook, Tumblr či Instagram. Ve vztahu k sexuálním menšinám se však na internetu daří také celé řadě hnutí založených na antipropagandě homosexuálů, zejména pak v USA. Příkladem lze jmenovat *Abiding Truth Ministries*, *American Vision*, *Heterosexuals Organized for a Moral Environment*, *American Family Association*, *Americans for Truth About Homosexuality* nebo třeba *Family Research Council*.²³⁾

Dílčí závěr. Na základě výše uvedeného lze dospět k závěru, že společným základem jak v prvním, tak v druhém případě jsou vždy reaktivita a odolnost celku. V obou případech je reaktivita, respektive akceschopnost většiny (útočníků)

²¹⁾ *Problematika Hate Crime. Zahraniční zkušenosti a možnost aplikace tohoto přístupu v ČR s důrazem na trestné činy z nenávisti proti cizincům: Analýza pro Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Brno: doc. JUDr. PhDr. Miroslav MAREŠ, PhD., 2011, s. 5 [cit. 13. 5. 2020]. Dostupné z webových stránek: <https://1url.cz/Tz5Hz>.

²²⁾ Viz German shooter who killed 10 said he wanted to exterminate people from Asia, Africa and Israel. Jewish Telegraphic Agency [online]. © 2020 JEWISH TELEGRAPHIC AGENCY [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/hz5Hu>.

²³⁾ Dále viz 18 ANTI-GAY GROUPS AND THEIR PROPAGANDA. SPLC – *Southern Poverty Law Center* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/qz5He>.

silná a odolnost menšiny (obětí) poměrně slabá. Pachatelé se stmelují v masu, v podstatě ve „štvoucí masy“,²⁴⁾ což internetové prostředí přímo podporuje, a motivuje je nenávisť k určitému jedinci či skupině. Tato nenávisť je zpravidla založena na předsudcích vyplývajících z příslušnosti adresáta útoku k určité skupině, charakterizované rasou, národností či etnikem.²⁵⁾ Za další spouštěcí faktory nenávisť lze však označit též povědomí o tom, že jedinec náleží ke skupině, jež se vyznačuje určitou sexuální orientací, věkem, fyzickým handicapem, náboženstvím, politickým vyznáním či genderovou příslušností.²⁶⁾

Výsledkem *hate speech* pak mohou být předpodjatostní trestné činy označované za tzv. *hate crimes* – zločiny z nenávisťi; „v lepším případě“ vzhledem k zásadě subsidiarity trestní represe může jít jen o přestupky, postihující nenávislné projevy.²⁷⁾

IV. Koncept *hate crime* - obecně

Celá koncepce *hate crimes* má historické počátky v USA.²⁸⁾ Intenzivní diskuse ohledně těchto protiprávních činů se však již léta vede napříč dalšími zeměmi. Jak přitom vyplývá z odborných studií, stěžejním problémem zůstává fakt, že tyto protiprávní činy obvykle nemají jednotnou legální definici, popř. ji nemají vůbec, což je samozřejmě také jedna z hlavních příčin, proč jsou tyto delikty v některých zemích obtížně uchopitelné a proč se hůře stíhají. Zásadní roli v procesu jejich poznávání proto hraje doktrína často profilována na půdorysu rozhodovací praxe soudů, a to jak vnitrostátních tak mezinárodních.

Vzhledem k tomu, že k zemím, jejichž trestní normy neobsahují tuto definici, patří i Česká republika, jako odrazový můstek pro poznání těchto deliktů může posloužit definice vytvořená na půdě OBSE.²⁹⁾ Tato definice,

²⁴⁾ CANETTI, E.: *Masa a moc*. Praha: Academia, 2018, s. 106: „Štvoucí masa se vytváří s ohledem na rychle dosažitelný cíl. Cíl je jí známý a přesně vyznačený, je také blízký. Je zaměřena na zabití a ví, koho chce zabít. Útočí na tento cíl s nesmírnou odhodlaností; je nemožné ji od něj odlákat. (...) Každý se chce zabíjení zúčastnit, každý přispěje svojí ranou. Aby mohl zasadit ránu, tlačí se do nejtěsnější blízkosti oběti. Když nemůže zasáhnout, chce vidět, jak oběť zasahuje ostatní. Všechny ruce jako by patřily jednomu a témuž tvorů. Ale ruce, které zasáhnou, mají větší hodnotu a váhu. Cíl je vším. Oběť je cílem, ale také bodem největší hustoty: sjednocuje v sobě akce všech.“

²⁵⁾ Viz např. článek Za nenávislné komentáře směřované prvňáčkům z Teplic, byla obviněna mladá žena z Tachovska. *Romea.cz* [online]. © 2003 - 2020 ROMEA, o. p. s., ISSN 1804-9117 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/0z5HW>. Dále viz trestní příkaz Okresního soudu v Tachově ze dne 10. 9. 2018, sp. zn. 9 T 76/2018.

²⁶⁾ Obdobně viz MAREŠ, op. cit., s. 11 – 13.

²⁷⁾ Zde je třeba pamatovat na princip *ultima ratio*. K tomu viz např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 4. 2018, sp. zn. 4 Tdo 431/2018, či nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 2019, sp. zn. II. ÚS 474/19.

²⁸⁾ K tomu dále MAREŠ, op. cit., s. 4.

²⁹⁾ OBSE pod sebou sdružuje celkem 57 států z Evropy, Střední Asie a Severní Ameriky. Členem je i Česká republika, která spolu s dalšími 52 zeměmi vytváří region, jehož zákony zakazují

kerou dnes najdeme např. v praktickém průvodci³⁰⁾ vytvořeném k předmětné problematice Úřadem pro demokratické instituce a lidská práva (Office for Democratic Institutions and Human Rights – „ODIHR“ OBSE), zní, že „zločinem z nenávisti je každý trestný čin spáchaný s předpojatostním motivem“.³¹⁾ Zmiňovaný průvodce pak dodává, že tedy každý takový delikt v sobě obsahuje dva základní prvky. Prvním prvkem je, že je spáchán čin, který je pohledem trestního práva hmotného možno subsumovat pod trestný čin. Druhým je, že pachatel si úmyslně vybral oběť nebo objekt s „chráněnou charakteristikou“, kterou se rozumí určitá charakteristika sdílená skupinou, jako je rasa, náboženství, etnicita, národnost nebo jakýkoli jiný podobný společný faktor. K tomu, aby byl spáchán zločin z nenávisti, přitom postačuje, pokud je určitá osoba napadena již kvůli domnělé, nikoliv skutečné etnicitě.³²⁾

Dalším zdrojem poznání znaků, které vykreslují povahu těchto deliktů obecně, může být Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o počítačové kriminalitě, (dále též „protokol“).³³⁾ V tomto směru je důležitý hlavně čl. 2, podle něhož se za „rasistický a xenofobní materiál“ považuje „jakýkoli písemný materiál, obraz nebo jiné vyjádření myšlenek nebo teorií, který obhajuje, podporuje nebo podněcuje nenávist, diskriminaci nebo násilí, proti jakémukoli jednotlivci nebo skupině jednotlivců, na základě rasy, barvy pleti, rodového nebo národního nebo etnického původu, jakož i náboženství, pokud je použito jako záminka namísto nějakého z těchto atributů.“ Podle čl. 3 má pak každý ze států, který je signatářem tohoto protokolu, přijmout příslušná legislativní opatření k zamezení těchto deliktů páchaných úmyslně a neoprávněně i formou rozšiřování nebo jiného zpřístupňování rasistického nebo xenofobního materiálu veřejnosti prostřednictvím počítačového systému. Právě toto ustanovení lze s ohledem na téma tohoto příspěvku považovat za naprosto stěžejní, třebaže neméně významné jsou i další články předmětného protokolu, ve kterých se pojednává o jednotlivých formách protiprávního jednání. Konkrétně o rasisticky a xenofobně motivované výhrůžce nebo ze stejných příčin veřejně spáchané urážce (čl. 4 a 5), dále o popírání, hrubém zlehčování, schvalování nebo ospravedlňování genocidy nebo zločinů proti lidskosti (čl. 6) a o napomáhání k těmto deliktům (čl. 7).

Konečně velmi významným dokumentem je také rámcové rozhodnutí Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva, v němž nejenže jsou definovány pojmy „rasismu“, „xenofobie“ či „nenávisti“,

zločiny z nenávisti. Podrobnější informace dostupné z webové stránky OBSE: <https://1url.cz/fz5HN>.

³⁰⁾ *Hate Crime Data-Collection and Monitoring Mechanisms - A Practical Guide*. [online]. Warsaw: © OSCE/ODIHR, 2014, ISBN 978-92-9234-895-3, s. 12 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Mz5HH>.

³¹⁾ Z angl. „hate crime is a criminal act committed with a bias motive.“

³²⁾ Dostupné z webové stránky OBSE: <https://1url.cz/fz5HN>.

³³⁾ Dostupný např. z webové stránky: <https://1url.cz/jz5HE>.

ale předně také trestné činy související s rasismem a xenofobií (čl. 1), trestní sankce (čl. 3), rasistické a xenofobní pohnutky (čl. 4) a konečně též odpovědnost a sankce ukládané právníkům osobám (čl. 5 a 6).³⁴⁾

Dílčí závěr. Z výše uvedeného lze dovodit, že základním problémem stíhatelnosti „zločinů z nenávisť“ je skutečnost, že tyto nemají napříč zeměmi jednotnou legální definici. Výhodiskem pro jednotlivé národní právní úpravy však mohou být znaky těchto deliktů definované OBSE, Dodatkovým protokolem k Evropské úmluvě o počítačové kriminalitě³⁵⁾ a především rámcovým rozhodnutím Rady 2008/913/SVV ze dne 28. listopadu 2008 o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva. Ty jsou podle mého názoru s ohledem na ustálenou judikaturu použitelné i pro některé správní delikty, ergo přestupky relevantní z hlediska nenávistných projevů.³⁶⁾

V. Hate crime v českém trestním a přestupkovém právu

V českém právu lze rozlišovat veřejnoprávní delikty trestní povahy, tj. trestné činy (zločiny a přečiny; v případě mladistvých tzv. provinění) a veřejnoprávní delikty správní povahy – tj. správní delikty, kam náleží jednak přestupky a jednak pořádkové, disciplinární a platební delikty. Přestože se ve svém příspěvku chci věnovat především pohledu správnímu, se zřetelem k tomu, že trestné činy mají aplikační přednost před přestupky (viz § 5 přestupkového zákona,³⁷⁾) nelze než začít nejprve trestnými činy a teprve následně pojednat o „korespondující“ úpravě v přestupkovém právu hmotném.

Jak již bylo uvedeno, český trestní zákoník³⁸⁾ neobsahuje legální definici *hate crime*, to však neznamená, že nepracuje s určitými skutkovými podstatami trestných činů, které jsou projekcí výše uvedeného. V jeho zvláštní části, Hlavě X., která se jmenuje *Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných*, najdeme Díl 5, pod nímž jsou z hlediska druhového objektu seskupeny *Trestné činy narušující soužití lidí*. Právě tyto trestné činy se vyznačují tím, že některé ze skutkových podstat, které jsou zde zařazeny, v sobě nesou prvky *hate crime*.

Předně jde o § 355, což je trestný čin *hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob* a § 356, což je trestný čin *podněcování k nenávisť vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod*. Třebaže se oba trestné činy rozcházejí

³⁴⁾ Dostupné z: <https://1url.cz/bz5Hp>.

³⁵⁾ Bohužel nelze nezmínit, že k Evropské úmluvě o počítačové kriminalitě (tím méně k jejímu dodatkovému protokolu) se nepřipojila Čína ani Rusko. Viz Chart of signatures and ratifications of Treaty 185. Council of Europe [online]. Council of Europe © 2020 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/wz5aY>.

³⁶⁾ „Jak judikatura opakovaně dovodila, platí pro správní trestání obdobné principy jako pro trestání soudní, a v řízení o přestupku je na místě analogicky aplikovat pravidla stanovená trestním právem, pokud samotný předpis správního práva vůbec neřeší spornou otázku a analogie není k újmě účastníka řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 As 27/2008-67).“ Viz rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115.

³⁷⁾ Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

³⁸⁾ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.

co do podstaty objektivní stránky, spojuje je skutečnost, že oba vyžadují přítomnost pohnutky, která je jejich obligatorním znakem. Tedy motivem k protiprávnímu jednání, ať už hanobení nebo podněcování k nenávisti, je zde právě rasová, etnická, národnostní nebo jiná příslušnost ke skupině, aniž by bylo rozhodné, zda tato příslušnost je skutečná nebo jen domnělá. Obou trestných činů se může dopustit jak fyzická, tak právnická osoba (viz § 7 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob,³⁹⁾ s výjimkou právnických osob ve smyslu § 6 odst. 1 uvedeného zákona), lze je spáchat ve stádiu pokusu a po subjektivní stránce se vyžaduje úmyslné zavinění, naopak je nelze spáchat z nedbalosti.⁴⁰⁾ Za pozornost pak stojí zejména skutečnost, že u obou trestných činů trestní zákoník počítá s vyšší trestní sazbou, jsou-li spáchány mj. veřejně přístupnou počítačovou sítí, tedy typicky přes internet [viz § 355 odst. 2 písm. b) a § 356 odst. 3 písm. a)]. Zajímavostí trestného činu dle § 355 oproti trestnému činu dle § 356 však je, že přes něj nelze postihovat případy, kdy je adresát útoku napaden z důvodu jeho příslušnosti ke skupině charakterizované např. pohlavím. V tomto směru ustanovení § 356 pamatuje též na protiprávní jednání založené na nenávisti i ve vztahu k jiné skupině osob (§ 356 odst. 1), z čehož podle mého názoru vyplývá mnohem extenzivnější pojetí této skutkové podstaty.

Prvky *hate crime* v sobě obsahuje dále také § 352 odst. 2 (násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci), neboť i v tomto případě je přítomna pohnutka pro jejich skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že jsou skutečně nebo domněle bez vyznání. I tento trestný čin vyžaduje úmyslné zavinění a může se ho dopustit kdokoli, kdo je trestně odpovědný. I v případě tohoto trestného činu právní úprava uvádí jako přitěžující okolnost s vyšší trestní sazbou, pokud je čin spáchán mj. prostřednictvím veřejně přístupné počítačové sítě [§ 352 odst. 3 písm. b)]. S tím se lze setkat rovněž u trestného činu dle § 403 (založení, podpora a propagace hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka), ze skupiny trestných činů proti lidskosti, který se také vyznačuje prvky *hate crime*. U tohoto trestného činu je však v porovnání s předchozími navíc trestná i příprava (§ 403 odst. 3).

Ani tento výčet skutkových podstat *hate crime* však není konečný, neboť předpojatostní prvky obsahují také některé další trestné činy proti lidskosti,⁴¹⁾ jakož i válečný trestný čin dle § 413 (perzekuce obyvatelstva). Dále se lze s prvky *hate crime* coby přitěžující okolností zpřísnující uložení trestů (tedy nikoliv již jako s obligatorním znakem skutkové podstaty) setkat u některých dalších trestných činů; např. u vraždy [§ 140 odst. 3 písm. g)], u těžkého ublížení na zdraví [§ 145 odst. 2 písm. f)] či třeba u urážky mezi vojáky (§ 378 odst. 2).

³⁹⁾ Zákon č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim, v platném znění.

⁴⁰⁾ V návaznosti na § 13 odst. 2 trestního zákoníku: *K trestní odpovědnosti za trestný čin je třeba úmyslného zavinění, nestanoví-li trestní zákon výslovně, že postačí zavinění z nedbalosti.*

⁴¹⁾ Konkrétně § 400 - genocidium, § 401 - útok proti lidskosti, § 402 - apartheid a diskriminace skupiny lidí, § 404 - projev sympatií k hnutí směřujícímu k potlačení práv a svobod člověka a § 405 - popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia.

Pokud by nebyl přítomen požadovaný stupeň společenské škodlivosti, resp. nebezpečnosti, české právo obsahuje k některým, výše vypočteným trestným činům též odpovídající přestupky.⁴²⁾ Ty jsou však v porovnání s formálním pojetím trestného činu, byť dle judikatury doplněného materiálním korektivem, založeny na materiálně-formální definici a jsou jen jejich velice slabým a někdy dokonce ani ne zcela přesným „otiskem“. V daném případě se přednostně jedná o přestupky v zákoně č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění, konkrétně na úseku občanského soužití. Za tyto některé přestupky do jisté míry odpovídající skutkovým podstatám zde rozváděných trestných činů (primárně § 352 odst. 2 a § 355), však zákon neumožňuje uložit přísnější postih, uskutečnil-li se prostřednictvím veřejně přístupné počítačové sítě; přísnější postih připadá v úvahu jen při zjištění recidivy za stejný přestupek prostřednictvím správním orgánem pořízeného opisu z evidence přestupků. Zákon o některých přestupcích se v porovnání se starým zákonem č. 200/1990 Sb. s účinností od 1. 7. 2017 sice vztahuje též na přestupky, jichž se mohou dopustit podnikající fyzické osoby a právnické osoby, ovšem ty narozdíl od odpovědnosti právnických osob,

⁴²⁾ K urážce mezi vojáky možno v této souvislosti okrajově poznamenat, že Nejvyšší soud se v usnesení ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 5 Tdo 960/2015, zabýval otázkou, kdy aplikovat přečin urážky mezi vojáky podle § 378 odst. 1 písm. a) trestního zákoníku a kdy kázeňský přestupek podle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon č. 361/2003 Sb.“), vzhledem k zásadě subsidiarity trestní represe. Jakkoliv se s argumentací Nejvyššího soudu ohledně toho, kdy má být aplikován mírnější režim v podobě správního postihu lze ztotožnit, podle mého názoru je přijatý závěr zapotřebí poněkud upřesnit, neboť přestupkem přímo korespondujícím skutkové podstatě trestného činu urážky mezi vojáky není podle mého názoru primárně „kázeňský přestupek“ podle § 50 odst. 1 zákona č. 361/2003 Sb. (u něhož mimochodem neplatí překážka *ne bis in idem* a který se ani nezapisuje do celostátní evidence přestupků), nýbrž přestupek ublížení na cti, který se v případě, spáchá-li ho příslušník bezpečnostního sboru, stává jednáním, které má znaky tohoto přestupku (viz § 189 odst. 2 zákona č. 361/2003 Sb. ve spojení s § 4 odst. 5 písm. a) přestupkového zákona a dále ve spojení s § 7 odst. 1 písm. a) zákona o některých přestupcích, jež právě zakotvuje skutkovou podstatu přestupku ublížení na cti), a který se, v případě, že je pachatel pro něj uznán vinným, též zapisuje do celostátní evidence přestupků (viz § 12 zákona o některých přestupcích ve spojení s § 189a zákona č. 361/2003 Sb.). Na druhou stranu, pokud skutek, který soud řešil, spočíval v tom, že - *obviněný příslušník bezpečnostního sboru v postavení osoby pověřené ošetřování o přestupku (v budově Policejního prezidia ČR) při tomto výslechu za přítomnosti vyslychaného svědka a další úřední osoby poté, co byl upozorněn na to, že otázky, které pokládá vyslychanému svědkovi, nijak nesouvisí s předmětem řízení, zvýšeným hlasem uvedl: „v tom případě taďy nemusím být a jděte do prdele“, bouchl dveřmi a z místnosti odešel, ačkoli výslech svědka nebyl ukončen* - pak lze dospět k závěru, že po objektivní stránce toto jednání spíše odpovídá přestupku znevažování postavení úřední osoby při výkonu její pravomoci [viz § 5 odst. 1 písm. b) zákona o některých přestupcích]. Zde jsem však s ohledem na objekt tohoto přestupku, jež chrání především komunikaci mezi veřejnou mocí a jednotlivcem, názoru, že předmětné jednání by mohlo být řešeno jako kázeňský přestupek tak, jak Nejvyšší soud poznamenal (byť argumentoval aplikací § 189 zákona č. 361/2003 Sb., který se však i v době vydání tohoto usnesení vztahoval na projednání jednání, které má znaky přestupku, nikoliv na projednání kázeňského přestupku).

kteřá je v trestním právu v podstatě kvazisubjektivní, odpovídají objektivně. Navíc zde není ani výjimka ve smyslu vyloučení odpovědnosti některých právnických osob obdobná ustanovení § 6 odst. 1 zákona o trestní odpovědnosti právnických osob.

Dalším specifíkem zde uváděných, níže blíže identifikovaných přestupků, konečně je, že tyto nelze spáchat ve stadiu pokusu ani přípravy (tu ostatně přestupkové právo ani nezná) a po subjektivní stránce postačuje k jejich naplnění již pouhá nedbalost.

Z přestupků proti občanskému soužití je zejména třeba zmínit § 7 odst. 3 písm. a) a b), z nichž skutková podstata pod písm. b) má v porovnání s jednotlivými objekty některých trestných činů na druhou stranu širší záběr, neboť se vztahuje nejen na příslušnost k národnostní menšině, etnický původ či rasu, ale též na barvu pleti, pohlaví, sexuální orientaci, jazyk, víru nebo náboženství, věk, zdravotní postižení, politické nebo jiné smýšlení, členství nebo činnost v politických stranách nebo politických hnutích, odborových organizacích nebo jiných sdruženích, sociální původ, majetek, rod, zdravotní stav anebo rodinný stav.

Zatímco individuálním objektem, tj. zájmem chráněným zákonem v případě skutkové podstaty skrývající se pod písm. a) je ochrana pouze před zásahy do práv příslušníků národnostních menšin, smyslem přestupku pod písm. b) je tedy ochrana osob náležejících ke skupině charakterizované shora uvedenou příslušností před jejich přímou či nepřímou diskriminací. Oba přestupky se také v případě, je-li z nich pachatel pravomocně shledán vinným, zapisují do celostátní evidence přestupků (viz § 12 zákona o některých přestupcích).

Útoky proti cti a důstojnosti jsou dále v obecné rovině řešitelné prostřednictvím skutkové podstaty přestupku ublížení na cti [viz § 7 odst. 1 písm. a) v případě pachatele nepodnikající fyzické osoby a § 7 odst. 2 písm. a) v případě pachatele právnické osoby], který lze však projednat jen se souhlasem osoby přímo postižené spáchaním přestupku. Tento přestupek je pak možno spáchat buď hrubou urážkou na cti anebo zesměšněním. Vhodno poznamenat, že taková urážka na internetu přitom může mít značně destruktivní potenciál a v konečném důsledku může být mnohem nebezpečnější, stojí-li za ní nikoliv jeden, ale *x* tisíc uživatelů sociální sítě, kteří se ji rozhodnou veřejně podpořit, ať už souhlasným komentářem, jejím „olajkováním“, předáním (např. u Twitteru prostřednictvím tzv. *Retweetu*) či jejím prostým sdílením na profilu.

Dílčí závěr. Je třeba reflektovat, že poměrně častým případem bývá, že věc, která je neprve řešena jako trestný čin, je následně soudem a třeba i soudem vyšší instance překvalifikována na přestupek a v takovém případě odevzdána k projednání přestupku příslušnému správnímu orgánu. Tímto správním orgánem může být při subsumpci skutku pod obecnější přestupky podle zákona o některých přestupcích např. obecní úřad, komise pro projednávání přestupků (viz § 61 přestupkového zákona) či dokonce starosta; pomínu-li speciality, které pak představuje např. zákon č. 231/2001 Sb., o provozování

rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, v platném znění, kde přestupky⁴³⁾ projednává Rada pro rozhlasové a televizní vysílání [viz § 61 odst. 1 cit. zákona].

Ukázkovým příkladem soudního rozhodnutí, kterým byla věc obviněného z trestného činu podle § 352 odst. 2 a 3 písm. b) trestního zákoníku soudem vyššího stupně překvalifikována na přestupek, budiž např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2019, sp. zn. 61 To 4/2019 (k tomu dále též usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1397/19). V tomto případě rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 13. 11. 2018, sp. zn. 3 T 52/2018, byl obviněný M. C. nejprve shledán vinným, že na svých uživatelských profilech sociální sítě Facebook vyhrožoval ublížením na zdraví poškozené stěžovatelce (která je ředitelkou neziskové organizace XX, zabývající se pomocí obětem trestné činnosti a aktivní ochranou lidských práv), přičemž veřejně sdílel příspěvky a komentáře, směřované vůči poškozené pro její politické přesvědčení. Tím podle soudu I. instance spáchal přečin násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci podle § 352 odst. 2 a 3 písm. b) trestního zákoníku, za což byl odsouzen k peněžitému trestu v celkové výši 30.000 Kč. S nárokem na náhradu škody byla stěžovatelka odkázána na řízení ve věcech občanskoprávních. Městský soud v Praze však uvedený rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 zrušil a věc postoupil Úřadu městské části Praha 10, neboť podle závěru soudu II. instance se v daném případě nejednalo o trestný čin, zažalovaný skutek by však mohl být posouzen jako přestupek.

VI. Komplikace při stíhání deliktů páchaných nenávisťou formou projevu ve virtuálním prostředí

V následujícím pojednání zmíním některé komplikace při stíhání těchto deliktů rýsující se správním orgánům, neboť trestnímu řízení bývá obvykle věnována mnohem větší pozornost. Začnu přitom poněkud ze široka, obecněji, poněvadž se domnívám, že v základu tyto komplikace pramení již ze samotné podstaty stávající právní úpravy, jež s dnešní dobou „nedrží zcela krok“. To je právě dáno speciální povahou prostředí, do něhož se společnost zvolna přesouvá a v němž k těmto protiprávním činům dochází, a dále nedostatkem zájmu zákonodárce na tyto změny patřičně reagovat; např. prosazením nových pravomocí správním orgánům, *ergo* procesních „pák“ v přestupkovém zákoně srovnatelným či přibližujícím se těm, které orgánům činným v trestním řízení nabízí trestní řád.⁴⁴⁾

⁴³⁾ Např. přestupek provozovatele vysílání nebo provozovatele převzatého vysílání spočívající v tom, že tento nezajistil povinnost, aby vysílané pořady nepodněcovaly k nenávisti ze důvodu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického nebo jiného smýšlení, národného nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení [viz § 60 odst. 3 písm. f)].

⁴⁴⁾ Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), v platném znění, (dále jen „trestní řád“).

1) **Od složité koncepce přestupkového zákona se odvíjí jeho složitá aplikace a vymahatelnost.** - Příčinu nedokonalé kondice přestupkového zákona spatřuji v této souvislosti ve dvou stěžejních problémech. Předně je to problém obecnější povahy, hmatatelný napříč všemi oblastmi veřejné správy, kde k řízení o přestupcích dochází. Tento problém, který v praxi způsobuje pokles právní jistoty a tím pádem i možnou neefektivitu při prosazování a vymáhání přestupkového práva, reprezentuje fakt, že doktrína ani judikatura není zcela jednotná v názoru, kam přestupkové právo jednoznačně patří - tj. zda je subsystémem (jen) správního práva anebo (také) trestního práva.⁴⁵⁾ S neustálým sbližováním přestupkového práva s trestními předpisy se totiž úředník, aplikující přestupkový zákon, dostává do zvláštních situací, v nichž si již skutečně mnohdy není jist, jakým způsobem má přestupkový zákon vlastně aplikovat; tj. zda má použít jen přestupkový zákon nebo jen správní řád⁴⁶⁾ či zda má použít přestupkový zákon ve spojení se správním řádem, anebo ve spojení s trestním řádem, protože sám přestupkový zákon je v mnoha ohledech „procesně“ nedokonalý.⁴⁷⁾ Tím přirozeně narážím zároveň na druhý problém a tím je užití analogie, resp. problém její přípustnosti za stavu existence aktuálně komplexnější právní úpravy oproti té předešlé a tedy i častá nevyjasněnost v otázce, kdy a jestli vůbec aplikovat též trestní řád, mlčí-li přestupkový zákon. Trefně na tento problém ostatně upozorňuje např. JUDr. Vedral ve svém příspěvku s názvem „K novému zákonu o přestupcích“, v němž sice na jednu stranu připouští užití analogie trestního práva, sám však dodává, cit.: „*Jde ovšem o obecnější otázku, a sice zda, a pokud ano tak do jaké míry, je i v rámci nové rozsáhlé právní úpravy, která výslovně převzala řadu institutů trestního práva, jejichž použití se dříve dovozovalo jen na základě analogie, možné analogicky používat pravidla trestního práva hmotného i procesního.*“⁴⁸⁾

⁴⁵⁾ Namátkou lze uvést, že zmíněné problematiky se dotkla např. doc. Prášková, a to ve své publikaci „*Základy odpovědnosti za správní delikty*“. Ve zmíněné monografii se totiž přiklonila k závěru, že než označení „správní právo trestní“ je vhodnější používat výrazu „trestní právo správní“ (viz PRÁŠKOVÁ, H.: *Základy odpovědnosti za správní delikty*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 5). Zcela opačného názoru je ovšem prof. Šámal, který tzv. správní trestání (správní trestní právo) nebo policejní právo zřetelně vnímá jako součást práva správního a nikoli trestního (viz ŠÁMAL, P. a kol.: *Trestní zákoník I*. § 1 až 139. Komentář. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 5 nebo s. 19; čemuž by odpovídala i historická podoba vývoje přestupkového práva, avšak dlužno dodat, že komentář, z něhož tu bylo vycházeno, nijak ještě nerefletoval reformu správního trestání a v zásadě ani pozdější judikaturu správních soudů). Konečně možno uvést, že příhodně se poměrem mezi správním právem trestním a trestním právem, resp. sbližováním těchto práv, zabýval prof. Pomahač ve svém článku „*Proměna přestupkového práva*“ v časopise *Právní rozhledy* 15-16/2017, s. 530 až 538. V tomto svém příspěvku se pojmu „správní právo trestní“ spíše vyhýbám a záměrně hovořím jen o přestupkovém právu, resp. pouze o přestupcích.

⁴⁶⁾ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷⁾ Tomu ostatně svědčí i fakt, že Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání se navzdory poměrně krátké době účinnosti nového přestupkového zákona musel v mezidobí zabývat již řadou jeho problematických ustanovení, což samozřejmě zrovna nesvědčí o valné kvalitě zmiňovaného právního předpisu.

⁴⁸⁾ VEDRAL, J.: K novému zákonu o přestupcích. *Správní právo* č. 7/2017, s. 439.

Abych to tedy uzavřel, podle mého názoru největším problémem, který se rýsuje při stíhání přestupků pacháných z nenávisti (a nejen při nich), je již samotná koncepce především procesní části přestupkového zákona a zejména otázka přípustnosti analogie trestního řádu. Pokud totiž zcela vyloučíme analogii trestního řádu, musíme se spokojit jen se správním řádem, jenž je však podle mého názoru pro vyřizování přestupků, zejména v tomto příspěvku zmiňovaných, spíše nedostačujícím právním předpisem, neboť nezohledňuje mnohá, užitečná specifika trestní normy - třeba otázku efektivnějšího zajišťování důkazů (mnohdy větší problém než jejich samotná validita). A tak zatímco Policie České republiky, resp. orgán činný v trestním řízení má např. k dispozici operativně pátrací prostředky – odposlechy, možnosti žádat poskytnutí provozních a lokalizačních údajů u poskytovatelů telekomunikačních služeb, trestní řád rovněž upravuje obecnou „součinnost“ (viz § 8), platný přestupkový zákon ani správní řád nic tak „efektivního“ správnímu orgánu nenabízí,⁴⁹⁾ přestože jsou nároky na činnost správního orgánu ve vztahu k řešení konkrétních věcí mnohdy srovnatelné. Samozřejmě že se zde neřeší tak závažná kriminalita (míněno obecně) a o přestupcích zde nerozhodují soudy, je však záhodno evidovat, že úředník, který věc vyřizuje, je nejen vyšetřovatelem, ale i veřejným žalobcem a soudcem zároveň, přičemž paradoxem je, že nemusí být ani právníkem. Přirozeným výsledkem těchto řízení, tedy i řízení o přestupcích relevantních z hlediska nenávistných projevů tak bývá, že věc je odložena anebo zastavena z důvodu *in dubio*

⁴⁹⁾ Předně uvedme, že v přestupkovém zákoně chybí obecnější ustanovení, které by neúčastníkům přestupkového řízení v některých žádoucích případech přímo zakotvilo povinnost pomáhat k dosažení účelu přestupkového řízení (srov. s § 1 odst. 2 a § 8 odst. 1 trestního řádu). Opomenuli jistá pomocná ustanovení ve správním řádu, mezi něž bezesporu patří „důkaz ohledáním“ v § 54, „důkaz svědeckou výpovědí“ v § 55, podávání vysvětlení v § 137 či § 61 odst. 4, které zakotvuje povinnost osobě, které bylo oznámeno rozhodnutí o zajištění věci, tuto věc (např. mobilní telefon) správnímu orgánu vydat; přestupkový zákon obsahuje ještě § 75 (*Součinnost*), podle něhož *orgán policie nebo jiný správní orgán provede bez zbytečného odkladu na žádost příslušného správního orgánu úkony potřebné k prověřování oznámení přestupku, k projednání přestupku a k výkonu rozhodnutí*. K tomuto ustanovení je však záhodno dodat, že neplní ve vztahu k orgánu policie často kýžený efekt, protože je tak více než častý scénář, že požadavek správního orgánu vyzní nakonec „do prázdna“. Předmětné ustanovení je pak zcela „hluché“, pokud jde o požadavek správního orgánu uplatněný vůči státnímu zastupitelství, Vězeňské službě či třeba soudu, aby i ty správnímu orgánu poskytly nezbytnou součinnost (např., aby soud správnímu orgánu sdělil, zda je o určité věci vedeno řízení), neboť právě vyjmenované orgány veřejné moci nelze podřadit pod „orgán policie“ či „jiný správní orgán“ ve smyslu § 75. Není proto náhodou, že cílem novely přestupkového zákona je toto ustanovení doplnit o několik nových odstavců, z nichž bych zde vyzvedl především navrhovaný odstavec 2, který má zajistit, aby tento značný nepoměr ve vztahu k zákonu č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, trestnímu řádu a koneckonců i zákonu č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou k součinnosti povinny všechny fyzické i právnické osoby, jakož i všechny státní orgány, byl alespoň zčásti odstraněn zavedením obecné součinnosti všem orgánům veřejné moci ve vztahu k „přestupkovým orgánům“ (viz Sněmovní tisk 670. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/tz5RV>).

pro reo či z důvodu, že se nepodařilo zjistit totožnost pachatele; např. z důvodu nespolupráce osloveného provozovatele sociální sítě, jakkoli ten by měl v zájmu naplňování vlastních zásad komunity, jakož i své případné liberace spíše spolupracovat (je-li to samozřejmě možné; pokud je totiž obsah komunikace mezi uživateli sítě chráněn šifrováním, součinnost v podobě předložení závadného obsahu správnímu orgánu pak musí vyvinout sama oběť; i zde však může být problém s dodatečnou úpravou údajně závadného obsahu). Řešením tu však není zvyšování zátěže na úřední osoby, aby si zvyšovaly nebo prohlubovaly svou kvalifikaci. Řešením tu není ani zpřísnění správních trestů za přestupky či bezduché novelizace v podobě prepisování dalších institutů z trestního práva, aniž by je bylo možné účinně využívat, kupříkladu v užší spolupráci s orgány činnými v trestním řízení. Řešením by mohla být jednodušší koncepce přestupkového zákona a silnější pravomoce správních orgánů při zajišťování jednotlivých důkazů. Řešením by mohlo být i účelné využívání ustanovení § 65 přestupkového zákona (právní styk s cizinou), které je dnes prakticky obsoletní.

2) Terra incognita. Další problém představuje sama povaha internetového prostředí, resp. kyberprostoru⁵⁰⁾ (což je přesnější), která nahrává časté přeshraniční kriminalitě, a tím pádem i komplikacím při přeshraniční spolupráci orgánů činných v trestním řízení; v horším případě správních orgánů z hlediska použitelnosti jednotlivých procesních norem.⁵¹⁾ Zde je nutno evidovat, že kyberprostor, do kterého můžeme vstupovat prostřednictvím internetu, se může měnit z vteřiny na vteřinu, proto může být někdy obzvláště složité zaznamenat kde, kým a jak vlastně došlo ke spáchání trestného činu, popř. přestupku (problém pak umocňují i např. tzv. dočasné příspěvky, které po uplynutí určité doby samy zmizí). Pachatelé zpravidla vystupují pod jmény svých virtuálních avatarů. Častá anonymita pachatelů tak stěžuje jakékoliv vyšetřování, obdobně jako fakt že se kriminální činy mohou projevit na území jakéhokoliv státu, jenž je zrovna on-line. Na druhou stranu souhlasím např. s doc. Polčákem, že trestní normy oproti normám soukromoprávním mohou být lépe prosazovány, neboť orgány činné v trestním řízení a svým způsobem obdobně i „přestupkové orgány“ konají z moci úřední i v případech, kdy se na území jejich jurisdikce pachatel v době spáchání trestného činu (nebo přestupku) nenachází ani zde přímo ke spáchání trestného činu nedochází. Postačí pokud se na jejich území projeví nebo může projevit efekt trestného jednání⁵²⁾ (srov. § 3 odst. 2 přestupkového zákona).

⁵⁰⁾ V pojetí francouzsko-kanadského filozofa Pierra Lévyho je kyberprostor obvykle vnímán jako virtuální prostředí, vzniklé propojením jednotlivých počítačových systémů navzájem mezi sebou komunikujících prostřednictvím sítě internet, které slouží každému, a u kterého pro absenci hmotného substrátu nelze přesně vymezit jeho geografické hranice. Srov. LÉVY, P.: *Kyberkultura: zpráva pro radu Evropy v rámci projektu „Nové technologie: kulturní spolupráce a komunikace“*. Praha: Karolinum, 2000, s. 83.

⁵¹⁾ Takový evergreen představuje např. doručování do ciziny.

⁵²⁾ Srov. POLČÁK, R.: *Internet a proměny práva*. Praha: Auditorium, 2012, s. 116 a násl.

3) Místní příslušnost. Za zásadní problém je při aplikaci přestupkového zákona však nutno označit určení správního orgánu, který se přestupkem bude zabývat. Peripetie s určováním příslušnosti se přitom neobjevuje ani tak v souvislosti s otázkou věcné příslušnosti jako spíše s otázkou určení místní příslušnosti, což je s ohledem na relativně volnou a značně těkavou povahu internetu, neohraničenost kyberprostoru a tedy i přeshraniční charakter některých skutků více než zřejmé. Kritéria pro určování místně příslušného správního orgánu by již z toho důvodu měla být v přestupkovém zákoně stanovena jasně a srozumitelně, nikoliv složitě jako tomu v případě platného přestupkového zákona bohužel je. Tato pravidla jsou uspořádána následujícím způsobem. - Místní příslušnost v první řadě může určit zvláštní zákon; v takovém případě se nepoužije obecný § 62 přestupkového zákona. Příkladem zvláštního zákona upravujícího takové pravidlo tak může být např. § 24b odst. 1 zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů⁵³⁾ anebo třeba § 25 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů.⁵⁴⁾

V ostatních případech platí § 62 přestupkového zákona, podle něhož základním východiskem pro určení místní příslušnosti správního orgánu je místo spáchání přestupku (viz § 62 odst. 1 přestupkového zákona - příslušným je tedy vždy ten správní orgán, v jehož správním obvodu byl přestupek spáchán). Teprve nelze-li místo spáchání přestupku určit, pak nastupují kritéria další; pak je místně příslušný správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku (je-li fyzickou osobou) má nebo naposledy měl trvalý pobyt (§ 62 odst. 2) nebo správní orgán, v jehož správním obvodu podezřelý z přestupku (je-li podnikající fyzickou osobou nebo právnickou osobou) má nebo naposledy měl sídlo, vykonává nebo vykonával svoji činnost, nebo má nebo měl svůj nemovitý majetek (§ 62 odst. 3).

V případech zde komentovaných přestupků, které se však typicky budou uskutečňovat v kybernetickém prostoru, nejčastěji budou nastávat situace dvě:

1) místo spáchání přestupku nebude možné spolehlivě určit například proto, že pachatelem přestupku bude subjekt, který se nenávistného deliktu dopustí vůči českému uživateli internetu z blíže neurčeného místa mimo území České republiky;

2) místo spáchání přestupku, který bude posouzen jako distanční přestupek, bude několik.

⁵³⁾ (...) *Je-li k projednání přestupku příslušných více správních orgánů, přestupek projedná ten z nich, který nejdříve zahájil správní řízení, a nebylo-li správní řízení zahájeno, tak ten, který porušení povinnosti zjistil jako první.* (...)

⁵⁴⁾ *Přestupky podle § 23 odst. 1 projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má veřejný funkcionář pobyt. Přestupky podle § 23 odst. 2 písm. a) a b) projednává obecní úřad obce s rozšířenou působností, v jejímž územním obvodu má fyzická osoba, která byla veřejným funkcionářem, trvalý pobyt.* (...)

Zde přestupkový zákon zakotvuje pravidlo poslední (viz § 62 odst. 4), které stanoví, že pokud nejde postupovat dle předchozího nebo je-li více místně příslušných správních orgánů, pak je místně příslušným správním orgánem ten, v jehož správním obvodu vyšel přestupek nejdříve najevo. Uvedené ustanovení tedy sleduje dvě situace: 1) buď nejde místní příslušnost určit, protože místa spáchání přestupku nebyla vůbec zjištěna a přitom nejde postupovat ani podle pobytu fyzické osoby nebo třeba sídla právnické osoby, anebo 2) bylo zjištěno několik míst spáchání přestupku najednou. V druhém případě však platí, že bude-li více místně příslušných správních orgánů (tzn. vícero orgánů z hlediska místa spáchání, není-li ve zvláštním zákoně jiné hledisko – tedy obecně každý ze správních orgánů jednotlivě je místně příslušný, protože v jeho správním obvodu byl přestupek spáchán) – pak projedná věc vždy ten správní orgán, kde přestupek nejdříve vyšel najevo (pravidlo je ale možno použít jen tehdy, jsou-li místa spáchání opravdu známa – může jít přitom o pokračující delikty, trvající delikty nebo delikty distanční).

Prakticky to v mnoha v případech bohužel znamená, že správní orgány se v těchto pravidlech nedokáží rychle zorientovat a věc přestupku si nekonečně dlouho „přehazují“, protože si buď vůbec nejsou jisty, zda jsou k jeho projednání vůbec příslušné, anebo – a to je horší případ – přestupek tohoto typu raději řešit nechtějí.

4) Účinnost sankcí? „Přestupkový orgán“, pokud se mu snad povede o věci zahájit řízení a dotáhnout ji až do stavu rozhodnutí o vině [tj. pro přestupek dle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích], nemůže (na rozdíl od soudu⁵⁵⁾) například rozhodnutím přikázat poskytovateli hostingové služby, aby závadný obsah byl z platformy odstraněn; tím méně celosvětově. Správní orgán může za přestupky podle zákona o některých přestupcích, které by zde přicházely v úvahu, uložit pouze napomenutí, pokutu, případně propadnutí věci nebo propadnutí náhradní majetkové hodnoty. Praktické poznatky mě však bohužel utvrzují v přesvědčení, že tyto správní tresty nemají žádného valného účinku ve vztahu k pachateli (tím spíše pokud je z ciziny, byl-li vůbec zjištěn). Výjimkou by se však mohl stát institut omezujícího opatření, což je ovšem ochranné opatření (§ 52 přestupkového zákona), které lze za přestupky podle § 7 odst. 3 zákona o některých přestupcích uložit spolu se správním trestem, ale jen pachateli – fyzické osobě (§ 7 odst. 6 zákona o některých přestupcích). Teoreticky je totiž možné, aby ho správní orgán uložil nejen v podobě zákazu navštěvovat určitá jím určená veřejně přístupná místa v hmatatelném slova smyslu, ale i ve smyslu virtuálním. Dovedu si tedy představit, že správní orgán obviněnému, který na sociální síti umístil nenávistný komentář nebo který k takovému komentáři přispíval dalšími nenávistnými komentáři, navštěvovat

⁵⁵⁾ Podle rozsudku Evropského soudního dvora ze dne 3. 10. 2019, ve věci C-18/18, *Eva Glawischnig-Piesczek proti Facebook Ireland Limited*, soud kteréhokoliv členského státu může přikázat poskytovateli hostingové služby odstranit závadný obsah nahraný do platformy jejím uživatelem, a to nejen pro uživatele určitého členského státu, z něhož soudní příkaz vzešel, nýbrž na celosvětové úrovni. Dostupné z: <https://1url.cz/Jz53A>.

veřejně přístupnou sociální síť, což se pohledem návyků dnešní společnosti, která se bez informačních technologií v běžném životě dnes takřka neobejde, může jevit jako mnohem efektivnější „sankce“ než jen pokuta. Nicméně jako problém zde vidím otázku následné kontroly dodržování uloženého omezujícího opatření právě správním orgánem.

VII. Shrnutí poznatků, návrh řešení a upozornění na nová rizika

Lze shrnout, že nebezpečí vzniku nenávistných projevů na internetu je vysoké a v posledních letech má spíše rostoucí tendenci. Nahrávají tomu přitom různé události. Předně fakt, že svět se rychle vyvíjí a spolu s ním i komunikační prostředky, které jsou způsobilé velice rychle zprostředkovat obrovské mase lidí informace různého druhu a také poměrně rychle vytvořit „znepřátelné tábory“. Podle mého názoru jsou přitom největším problémem sociální sítě, na nichž se daří různým formám nenávistných projevů. V tomto ohledu musí být důkladně prosazována ochrana práv a svobod jednotlivců před jejich diskriminací.

Domnívám se i vzhledem k četným případům řešeným českými trestními soudy,⁵⁶⁾ že české trestní právo nabízí účinné prostředky i tresty v porovnání např. s právem přestupkovým, které je zde víceméně v pozici obsoletní právní úpravy (zdůrazňuji, pokud jde o přestupky páchané formou nenávistného

⁵⁶⁾ Za zmínku stojí např. rozsudek Okresního soudu v Hodoníně ze dne 21. 2. 2011, č. j. 2T 88/2010-100, jehož prostřednictvím byl pachatel odsouzen za spáchání trestného činu dle § 355 odst. 1 písm. a), odst. 2 písm. b) trestního zákoníku, jehož se dopustil tím, že do veřejné internetové diskuze ze svého počítače k článku „*Superstar Bagárová: hroutí se, brečí!*“ napsal větu: „*Nezapomínejte vy přičmoudlí dobytci, že existují i nějaké povinnosti vůči společnosti, nejenom práva*“ a větu „*Jenom vyjadřuji názor 90% bílých, cikádo.*“ V rozsudku ze dne 1. 11. 2012, č. j. 1T 184/2012-129, Okresní soud v Sokolově řešil pachatele, který mj. psal na Facebook různé texty typu: „*dneska jedno RPG, pošlu na ciganské swine*“, „*dej ruce nad hlavu cigane dneska te popravím a uwidíš co se stane*“ a další, přičemž tyto slovní hrozby adresoval jistě ženě M. P. z důvodu, že je Romka. V tomto případě byl pachatel pravomocně potrestán trestem obecně prospěšných prací (v délce 250 hodin) nejen za spáchání trestného činu dle § 355 odst. 1 písm. a) a b) a dále odst. 2 písm. b), ale i za spáchání trestného činu dle § 352 odst. 2, § 358 odst. 1 a § 178 odst. 1 trestního zákoníku. - Pokud jde o trestný čin podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod (§ 356 trestního zákoníku), z hlediska projevů nenávisti vůči povoláním lze zmínit například rozsudek Okresního soudu v Kroměříži ze dne 15. 7. 2014, č. j. 9 T 250/2012-3524, v němž se soud zabýval tím, že pachatelka v sekci „*Vaše názory*“ na webových stránkách s názvem Novinky.cz napsala pod článek „*V Praze se zastřelila mladá policistka. Mohlo se jednat o šikanu...*“ příspěvek tohoto znění: „*Kdo ví, jestli nebyla zapletena s nějakýma lidma, nebo obvinila někoho neprávem, jak to policajti umí, a ten někdo jí dal nůž na krk. Moc bych se nedivila. Všichni policajti by tak měli skončit!!!*“ Zajímavým může být rovněž trestní příkaz Okresního soudu v Benešově ze dne 13. 9. 2017, sp. zn. 1T 135/2017, jímž byl pachatel potrestán za to, že „*natačel svou šestiletou dceru, jak bouchá s basebollovou pálkou do polštáře a ptá se jí, zda ten polštář je cikán nebo muslim, a vybízí jí, aby mu dala pořádně a zlomila mu pár kostí a aby o polštáři řekla, že je to cikán a že cikáni jsou zmrdi.*“ Obdobně a mnohem podrobněji viz dále Nenávistné projevy na internetu a rozhodování českých soudů: Výzkum veřejného ochránce práv 2020 [online]. Brno: Veřejný ochránce práv, 2020 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/9z5Hl>.

projevu ve virtuálním prostoru). Například z tzv. přehledu přestupků, jímž se každoročně sleduje počet pravomocných rozhodnutí o uznání obviněného i ze spáchání přestupku podle § 7 odst. 3 písm. b) zákona o některých přestupcích sice můžeme zaznamenat nemalé počty případů (např. z přehledu přestupků za rok 2019 vyplývá, že z celkového počtu 82 případů podezření ze spáchání tohoto přestupku bylo ve 27 případech zahájeno řízení),⁵⁷⁾ v přehledu však není nijak specifikováno v kolika případech se jednalo o přestupek spáchaný ve virtuálním prostoru. Přehled sám proto nemá v tomto směru příliš vypovídací hodnotu. Z praktických zkušeností mi však vyplývá, že problémem správních orgánů v těchto případech je ustát tíhu důkazního břemene, což pramení již z komplikace provedení agnoskace (zjišťování totožnosti pachatelů), vystupují-li autoři nenávislných příspěvků pod různými *nicky* a své příspěvky neumistují na internet bezprostředně ze svého vlastního počítače. Právě neznámá identita autora *hate speech* je jednou z hlavních příčin, proč bývá řízení zastaveno a pachatel nebývá potrestán.

Možný problém pak spatřuji i ve zjišťování materiálního znaku. Ten totiž musí být vždy posuzován v kontextu s danými okolnostmi případu, zda se např. ještě nejedná o přípustnou formu svobody projevu, resp. pouze o neškodný obsah. To může být poměrně složité (jde-li o množství různých příspěvků) a zdlouhavé. Není-li přitom škodlivý obsah na internetu včas zadokumentován pro pozdější účely dokazování, opět je takřka nulová šance na potrestání.

Další otázka, která se zde profiluje, byť přímo nesouvisí s postihy přestupků, je však také otázka spojovaná s prosazováním práv obětí, tj. nároku na náhradu majtkové škody či nemajtkové újmy. Ostatně neuspěje-li poškozený jako účastník řízení s nárokem na náhradu nemajtkové újmy v adhezním řízení u trestního soudu, neboť tento trestný čin je trestním soudem následně překvalifikován na přestupek a z toho důvodu odevzdán k projednání příslušnému obecnímu úřadu anebo komisi pro projednávání přestupků, je vhodné připomenout, že v řízení o přestupku již tento poškozený ani není účastníkem řízení, tj. poškozeným ve smyslu § 68 písm. b) přestupkového zákona. Přestupkový zákon sice uvádí v § 70 odst. 2, že jestliže osoba, které byla spácháním přestupku způsobena škoda nebo na jejíž úkor se obviněný spácháním přestupku bezdůvodně obohatil, uplatnila nárok na náhradu této škody nebo nárok na vydání takového bezdůvodného obohacení v předcházejícím trestním řízení o totožném skutku, stává se poškozeným zahájením řízení, ovšem přestupkový zákon rozumí škodou pouze majtkovou škodu (viz § 42 odst. 1). Z toho je pak patrné, že správní orgán se subjektem postiženým projevem nenávisli nekomunikuje jako s poškozeným, ale maximálně jako se svědkem. Zdůrazněme, že ani osoba přímo postižená spácháním přestupku ve smyslu přestupkového zákona není účastníkem řízení (viz § 68 a § 71); tento subjekt navíc připadá do úvahy jen tehdy,

⁵⁷⁾ Přestupky – Přehled přestupků za rok 2019. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Pz532>.

projednávali se přestupek se souhlasem, což případ přestupků dle § 7 odst. 3 zákona o některých přestupcích není (viz § 7 odst. 7 zákona o některých přestupcích). Naprostou zajímavostí tu pak je, že správní orgán nemůže tohoto někdejšího poškozeného z trestního řízení (tj. poškozeného ve smyslu nemajetkové újmy) ani s jeho nárokem odkázat k soudu, neboť pro to nemá v zákoně oporu. Pokud by to naopak správní orgán učinil, minimálně v této části výrokové části rozhodnutí o přestupku by bylo rozhodnutí nicotné.

Návrh doporučení. Jak je tedy vidět, s tématem probíraným v tomto příspěvku souvisí celá řada zajímavých otázek. Podle mého názoru by se však pozornost při hledání možných doporučení, jak rizika *hate speech* a *hate crimes* eliminovat, měla v konečném důsledku spíše než na trestání, resp. represivní funkci práva, zaměřit na prevenci, neb ta je v našich končinách spíše zanedbávána (např. formou krátkých filmových spotů promítaných v televizi namísto reklamy na alkohol).

V tomto ohledu nezanedbatelnou roli v otázce prevence hraje v současné době již v úvodu zmiňovaný Kodex chování EU o boji proti nezákonným nenávislivým projevům on-line, který jakkoli nepředstavuje závazný právní dokument pro členské státy EU,⁵⁸⁾ *může jim být i inspirací pro úpravu vlastních norem regulujících povinnosti poskytovatelů služeb informační společnosti, zejména poskytovatelů hostingových služeb. Příkladem tu budiž např. německá právní úprava reprezentovaná zákonem o zlepšení prosazování práva na sociálních sítích,*⁵⁹⁾ která přímo ukládá provozovatelům sociálních sítí povinnost neprodleně kontrolovat obsah příspěvků od obdržení stížnosti a zároveň dle § 3 odst. 2 bodu 2. povinnost při zjištění závadného obsahu jeho odebrání či zablokování přístupu k němu do 24 hodin od přijetí stížnosti pod hrozbou pokuty, s výjimkou případů, kdy byla s orgánem činným v trestním řízení dohodnuta delší doba na jejich odstranění. Jen pro srovnání česká právní úprava, kterou zde představuje zákon o některých službách informačních společností (zákon č. 480/2004 Sb.), takovou povinnost nikde neukládá. Přesněji řečeno, § 5 a 6 uvedeného zákona sice zavádí tzv. odpovědnost poskytovatele služby za ukládání obsahu informací poskytovaných uživatelem, ta se však v současné době odvíjí od splnění dvou zákonných podmínek. Ke vzniku odpovědnosti musí být splněno, aby poskytovatel služby, jež spočívá v ukládání informací poskytnutých uživatelem, byl v první řadě uživatelem požádán, resp. upozorněn na závadný obsah a dále a) mohli-li vzhledem k předmětu

⁵⁸⁾ Kodex, který je projekcí čl. 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu), se zaměřuje na usměrňování vlastních aktivit a sdílení osvědčených postupů IT společností.

⁵⁹⁾ Tzv. „*Network Enforcement Act*“ je ovšem kritizovaný, neboť dle názoru některých v podstatě zavádí cenzuru internetu. Viz Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG) vom 1. September 2017 (BGBl. I S. 3352). Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online]. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz: © 2020 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Pz5H3>.

své činnosti a okolnostem a povaze případu vědět, že obsah ukládaných informací nebo jednání uživatele jsou protiprávní, nebo b) dozvěděl-li se prokazatelně o protiprávní povaze obsahu ukládaných informací nebo o protiprávním jednání uživatele a neprodleně neučinil veškeré kroky, které lze po něm požadovat, k odstranění nebo zneprístupnění takovýchto informací. Sám však podle § 6 téhož zákona není povinen a) dohlížet na obsah jimi přenášených nebo ukládaných informací, ani b) aktivně vyhledávat skutečnosti a okolnosti poukazující na protiprávní obsah informace.

Vraťme se ale ještě k předmětnému kodexu. Kodex vznikl v květnu roku 2016 na půdorysu dohody mezi Evropskou komisí a společnostmi Facebook, Microsoft, Twitter a Google (YouTube). Cílem byla snaha podpořit vzájemnou spolupráci a zavést účinné mechanismy ve vztahu k eliminaci fenoménu nenávistných projevů na internetu a třebaže samotné vyjednávání pro údajný nedostatek konzultací opustily společnosti European Digital Rights a Access Now⁶⁰⁾, je vhodné dodat, že v průběhu roku 2018 se ke kodexu naopak dále připojily společnosti Instagram, Google+, Snapchat a Dailymotion. V lednu roku 2019 pak i francouzská herní platforma Webedia (jeuxvideo.com).⁶¹⁾

Naplňování kodexu je uskutečňováno jednak pravidelným monitoringem ze strany již zmiňovaných společností – výstupem jsou zde hodnotící zprávy, a jednak společnou metodikou vyvíjenou na základě zjištěných poznatků [ta zahrnuje zejména 1) zavádění jasných a účinných postupů pro kontrolu oznámení, 2) nepřetržitou kontrolu obdržovaných oznámení - k tomu zpravidla společnosti disponují specializovanými týmy recenzentů, které manuálně posuzují veškerý obsah zachycovaný automatickými detekčními systémy (za tím účelem vyvíjenými společnostmi – k tomu viz „nová rizika na obzoru“) před tím než je proveden případný zásah, tzv. „human-in-the-loop“, tedy jejich odstranění za méně než 24 hodin, 3) vzdělávání a zvyšování informovanosti uživatelů, 4) proškolení zaměstnanců a utužování vzájemné spolupráce mezi jednotlivými platformami apod.⁶²⁾].

Pokud tedy např. ze 4. hodnocení⁶³⁾ vyplývá, že společnosti v současné době zanalyzují cca 89 % obsahu do 24 hodin a odstraní 72 % závadného obsahu, souhrnně nelze než říci, že kodex zásadním způsobem přispívá k eliminaci *hate speech*⁶⁴⁾ a tím i redukci *hate crimes*.

⁶⁰⁾ Viz BEDNÁŘOVÁ, L.: Internetoví giganti v čele s Facebookem chtějí s EU bojovat proti nenávisti online. *EurActiv.com [online]*. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/iz5HV>.

⁶¹⁾ Viz Boj proti nezákonným nenávistným projevům online – kodex chování EU zajišťuje rychlou reakci. *Evropská komise. [online]*. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/hz5Hk>.

⁶²⁾ Podrobněji viz The EU Code of conduct on countering illegal hate speech online. *European Commission [online]*. [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/zz5we>.

⁶³⁾ Dostupné z: <https://1url.cz/Wz5HT>.

⁶⁴⁾ Podle hodnotící zprávy byla v r. 2018 nejčastější příčinou *hate speech* xenofobie (17,0%) následovaná nenávistí pro sexuální orientaci (15,6%) a dále anti-muslimská nenávist (13,0%).

Nová rizika na obzoru. Není tajemstvím, že IT společnosti do úsilí bojovat s nenávisťnými projevy na internetu investují nemalý objem svých finančních prostředků. Nejčastěji jde o investice do rozvíjení neuronových sítí,⁶⁵⁾ které mají schopnost učit se, rozpoznávat řeč a na základě vyhodnocování jednotlivých znaků, jejich shluku, umístění, častosti výskytu, sémantického významů slov apod. detekovat rysy nenávisťných projevů. V tomto směru poměrně hezký přehled o nejmodernějších metodách, které se dnes využívají, podává např. studie Anny Schmidt a Michaela Wieganda.⁶⁶⁾

Obvykle jde o použití techniky analýzy sémantického obsahu postavené na metodách zpracovávání přirozeného jazyka (Natural Language Processing - NLP) a strojového učení (Machine Learning - ML), kdy v tomto směru se za velmi účinné nástroje pro identifikaci konkrétních typů *hate speech* označují tzv. hluboké neuronové sítě (Deep Neural Network - DNN). Zde náleží např. rekurentní neuronové sítě (Recurrent Neural Network - RNN, popř. Gated Recurrent Unit - GRU) využívané jako klasifikátory při rozpoznávání řeči anebo tzv. konvoluční neuronové sítě (Convolutional Neural Network - CNN) využívané pro analýzy vizuálních obrázků apod.⁶⁷⁾

Jakkoli tyto automatizované mechanismy mohou přispět k eliminaci rizik, není možné zde opomíjet i fakt, že se naopak díky tomu mohou stát prostředkem cenzury i kriminálních činů, včetně *hate crimes*; zejména pokud agregují obsah nových zpráv na základě získaných poznatků. Ostatně stačí jen vzpomenout na dnes již legendárního chatbota *Taye* od Microsoftu, který měl za úkol komunikovat prostřednictvím Twitteru s reálnými uživateli a na základě této komunikace se učit. *Tay* však již po pár hodinách musel být vyrazen z provozu, protože začal používat výrazy typu „stupid whore“, hlásat, že černoši patří do koncentračních táborů nebo že podporuje mexickou genocidu. V tomto směru proto může být do budoucna zajímavou otázkou

⁶⁵⁾ „Takzvané (umělé) neuronové sítě představují velmi zjednodušené matematické modely nervových systémů živých organismů. Ve snaze pochopit a modelovat biologické a kognitivní funkce lidského mozku se tyto modely stále zdokonalují, aby věrněji odrážely současné neurofyziologické poznatky (Gerstner, Kistler, 2002).“ in MARÍK, V., ŠTĚPÁNKOVÁ, O., LAŽANSKÝ, J. a kol.: *Umělá inteligence*. (6). Vyd. 1. Praha: Academia, 2013, s. 392.

⁶⁶⁾ Viz SCHMIDT, A., WIEGAND, M.: *A Survey on Hate Speech Detection using Natural Language Processing*. In Proceedings of the Fifth International Workshop on Natural Language Processing for Social Media, Valencia, Spain, Association for Computational Linguistics, 2017, pages 1-10 [online]. © 1963–2019 ACL [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/cz5Hd>.

⁶⁷⁾ Viz např. Understanding Deep Learning: DNN, RNN, LSTM, CNN and R-CNN. Medium [online]. © 2019, A Medium Corporation [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Fz5HD>. Dále například PATHIULLAH, J., WINARKO, E.: Hate Speech Detection for Indonesia Tweets Using Word Embedding And Gated Recurrent Unit. IJCCS (*Indonesian Journal of Computing and Cybernetics Systems*) [online]. 2019, vol. 13, no. 1 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/Wz5HC>.

i otázka trestní, ergo správní odpovědnosti autonomního systému,⁶⁸⁾ který bude založen na online robotické propagandě (např. *astroturfing* anebo *digital gaslighting*).⁶⁹ A to již z toho titulu, že se Česká republika ve svém dokumentu „Národní strategie umělé inteligence v České republice“, schválené vládou v r. 2019, přihlásila k tomu, aby umělá inteligence (*artificial intelligence*) byla především „bezpečná a odpovědná“.⁷⁰⁾

VIII. Závěr

Provedeným rozbořem v tomto příspěvku bylo potvrzeno, že šíření nenávisti na internetu představuje globální problém, který ohrožuje základní atributy demokratické společnosti, proto je při využití trestního i přestupkového práva nezbytné na tento negativní jev reagovat ukládáním účinných trestů i podporou spolupráce v oblasti zavádění preventivních opatření, které ho mohou eliminovat.

Pokud jde o tuzemské právní nástroje, v zásadě jsem názoru, že české trestní právo věrně kopíruje model nastavený mezinárodními dokumenty, a že poskytuje účinnou právní ochranu, byť zde bezesporu existují procesní komplikace, zejména pokud jde o otázku dokazování. Naopak české přestupkové právo se v úsilí postihovat *hate crimes* příliš neosvědčuje.

Dále bylo vyzdvihnuto úsilí EU v boji proti šíření nenávistných projevů na internetu i aktivita informačních společností co do zavádění účinných opatření. Tuto aktivitu lze na jednu stranu pochválit, na druhou stranu lze k ní snést kritiku, neboť dle mého názoru předznamenává vznik nových rizik v podobě vytváření a šíření nenávisti umělou inteligencí. Případné stíhání takových deliktů českými „přestupkovými orgány“ si za stavu dnešní platné právní úpravy i personálním podstavům na mnoha úřadech, kterým od 1. 10. 2020 navíc rapidně narostla agenda díky zákonu č. 333/2020 Sb.,⁷¹⁾ už vůbec nedovedu představit. A to připomínám, že pro přestupkové právo se v širším slova smyslu mohou stát velkou výzvou „brzy“ také další případy spojované se stále přítomnější realitou robotické budoucnosti. Pro přiblížení možno zmínit např. poměrně (zatím) humorný incident, ke kterému v r. 2019 došlo v australském městě Brisbane v rámci tzv. *bikesharingu* (systému sdílení

⁶⁸⁾ Civilněprávní odpovědnost se již „rýsuje“, jak ostatně potvrzuje i usnesení, které přijal na své plenární schůzi dne 20. 10. 2020 Evropský parlament. To obsahuje doporučení Komisi k režimu občanskoprávní odpovědnosti za umělou inteligenci [P9_TA-(2020) 0276]. Dostupné z: <https://1ure.cz/1zcX4>.

⁶⁹⁾ K tomu viz shodně PAVLÍKOVÁ, M., MAREŠ, M. Techniky robotické propagandy na sociální síti Twitter. *Revue pro právo a technologie*. 2018, roč. 9, č. 18, s. 21-22.

⁷⁰⁾ Viz Národní strategie umělé inteligence [online]. In Ministerstvo průmyslu a obce České republiky © 2019 MPO, s. 3 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/1z5HZ>.

⁷¹⁾ Uvedeným zákonem byla totiž změněna výše škody coby pomocná hranice pro rozlišení, v jakém případě protiprávní jednání subsumovat pod trestný čin a v jakém pod přestupek (viz § 138 odst. 1 trestního zákoníku). Například původní hranice škody nikoliv nepatrné, signalizující podezření na spáchání trestného činu, byla z 5.000,- Kč změněna na 10.000,- Kč.

kol). Konkrétně šlo o elektronické koloběžky společnosti Lime, mimochodem velice oblíbené i v Praze, do jejichž softwaru s hlasovými soubory se nabourala skupina hackerů. Ta pak nahradila předmětné hlasové soubory několika strojů vlastními soubory, které obsahovaly vulgární urážky. Koloběžky potom nelichotivě komentovaly jízdu a na zákazníky pokřikovaly sprostá slova.⁷²⁾ Lze se domnívat, že pokud by k uvedenému jednání došlo i v České republice, pak by v případě aplikace veřejného práva bylo nesporně zajímavé, jak by si s tím poradily české správní orgány. Tj. pominu-li otázku narušení kybernetické bezpečnosti, pokud by jim byl problém oznámen k řešení např. proto, že koloběžka někoho hrubě urazila na cti anebo ho zesměšnila a tato osoba (přímo postižená spácháním přestupku) k projednání přestupku udělila souhlas. V horším případě by koloběžka mohla kolem sebe také „sršet“ vyloženě nenávislné komentáře. Daleko zajímavější by pak v této souvislosti byla otázka, proti komu by se řízení o přestupku vedlo, pokud by se právníká osoba, provozující systém sdílení koloběžek, liberovala? Nelze opomenout, že oproti trestnímu řízení přestupkové řízení nemůže být vedeno proti neznámému pachateli.

Shrnutí:

Článek se zabývá projevy nenávisti na internetu a možnostmi jejich sankcionování v rámci trestního práva a přestupkového práva v České republice. V první části se autor věnuje vymezení pojmů, přičemž vychází z doktríny OBSE, Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o počítačové kriminalitě, stávající legislativy, odborných studií a dostupné literatury. V druhé části článku jsou popsány konkrétní trestné činy a přestupky z nenávisti. Krátce je srovnává a věnuje se procesním otázkám. Analýzou lze víceméně dospět k závěru, že největší podíl těchto činů je na platformě Facebook. Rovněž z ní vyplývá větší účinnost trestních postihů v porovnání s postihy administrativně správními. Závěr článku je věnován významu preventivních opatření a rizikům spojeným s robotizací jako takovou.

⁷²⁾ Viz Elektrické koloběžky v Austrálii pod vlivem hackerů. Stroje nadávají klientům a jsou vulgární. *Česká televize* [online]. Česká televize © 1996-2019 [vid. 13. 5. 2020]. Dostupné z: <https://1url.cz/xMTJN>.

Hate on the Internet and the possibility of its sanction - summary:

In this article problem of spreading hate on the Internet and the possibility of its sanction have been discussed. Attention have been paid to the found of this problem through Czech criminal law and Czech administrative criminal law. The aim of the first chapter (part II. – IV.) have been describe the problem of hate speech and the concept of hate crimes. It has been used the doctrine of the OSCE, the Additional Protocol to the European Convention on Cybercrime, current legislation, expert studies and available literature. The aim of the second chapter (part V.) have been describe specific hate crimes and offenses. Space have been paid also devoted to their brief comparison and procedural complications on the part of offense authorities (part VI. – VII.). By analyzing it has been confirmed that hate speech and hate crimes are most often on Facebook. The analysis has been found also that criminal law fulfills its purpose of sanction much better than the administrative criminal law. In conclusion, attention have been drawn to the importance of prevention and risks associated with robotic propaganda (part VIII.).

Markéta Bednářová,¹⁾ Eva Lásková²⁾

Soudní přezkum krátkodobých a dlouhodobých víz³⁾

1. Úvod

Migrace – téma, které se dostalo do popředí zájmu odborné i laické veřejnosti v souvislosti s událostmi let 2015/2016 – je bezesporu tématem stále aktuálním, a to i ve vztahu k otázkám, u nichž „se zdálo“, že jsou již vyřešeny. Mezi tyto otázky patří problematika soudního přezkumu vízových rozhodnutí (zejména otázka možnosti přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza, rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza).

Ještě v nedávné době se totiž jak zákon, tak soudní judikatura⁴⁾ k dané problematice stavěly jednoznačně a zcela striktně, když § 171 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky stanovil, že rozhodnutí o neudělení víza jsou z přezkoumání vyloučena. Judikatura správních soudů však v roce 2018 ukázala, že tento jednoznačný závěr o absenci práva na soudní přezkum vízových rozhodnutí není tak neochvějný a neprolomitelný.⁵⁾

¹⁾ Markéta Bednářová, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno/Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: 407137@mail.munic.cz.

²⁾ Eva Lásková, doktorand, Katedra správní vědy a správního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno/Ph.D. student, Department of Administrative Studies and Administrative Law, Faculty of Law, Masaryk University, Brno, Czech Republic / E-mail: laskova@mail.munic.cz.

³⁾ Tento příspěvek vznikl v rámci projektu specifického výzkumu s názvem Pobytová oprávnění studentů v České republice, MUNI/A/1119/2019.

⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 2 As 29/2003, rozsudek NSS ze dne 15. 1. 2004, sp. zn. 2 As 67/2003, rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2004, sp. zn. 2 Azs 89/2003, rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2006, sp. zn. 8 Azs 137/2005, a rozsudek NSS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008, usnesení Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000, usnesení ÚS ze dne 29. 4. 2004, sp. zn. III. ÚS 99/04, usnesení ÚS ze dne 13. 5. 2004, sp. zn. IV. ÚS 85/04, usnesení ÚS ze dne 12. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 38/04, usnesení ÚS ze dne 8. 11. 2006, I. ÚS 394/06, či usnesení ÚS ze dne 18. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2909/2009. Srov. KUČERA, V.: *Soudní přezkum a rozhodnutí o neudělení víza*. 2010. In: CODEXIS ACADEMIA [právní informační systém]. ATLAS consulting [cit. 22. 3. 2020].

⁵⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016; rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016. Tato rozhodnutí budou v textu článku dále blíže analyzována.

Cílem tohoto článku je zhodnocení vývoje právní úpravy ve vztahu k nastavení eventuální diskreční pravomoci ve vízové oblasti, dále nastavení soudního přezkumu, jeho vývoje a kontextu a základů judikatorního průlomu. Nejdříve se z důvodu rozdílného přístupu k soudnímu přezkumu ve věci krátkodobého a dlouhodobého víza v krátkosti pozastavíme nad jejich povahou a jejich právním základem. Dále se zaměříme na vývoj právní úpravy a judikatury soudní výluky a nastíníme, jak se Ústavní soud a Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vypořádaly s otázkou ne/existence práva na soudní přezkum vízového rozhodnutí. V klíčové části příspěvku se budeme zabývat prolomením soudní výluky, ke které došlo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 a rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016. V této souvislosti se budeme věnovat klíčovým pilířům, na nichž jsou citovaná rozhodnutí vystavěna, a stěžejním argumentům, jimiž se soudy vypořádávají s dříve dovozenými východisky neexistence práva na soudní přezkum vízových rozhodnutí. V centru pozornosti tohoto článku pak stojí otázka rozdílného přístupu ve věci krátkodobého a dlouhodobého víza, jeho důvodnosti a legitimacy. Závěrem tohoto článku se zamýšlíme nad otázkou plošného prolomení soudní výluky ve věci vízových rozhodnutí, zejména tedy ve věci rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

2. Stručně k východiskům právní regulace krátkodobého a dlouhodobého víza

2.1. Princip státní suverenity jako ideové východisko pro diskreci v oblasti vstupu a pobytu cizinců

Předně je třeba uvést, že problematika udělování krátkodobých a dlouhodobých víz je problematikou vstupu a pobytu cizinců na území státu. Jedná se o oblast, jejíž právní regulace je ponechána diskreci a svobodné jurisdikci států, o jejichž území v daném případě jde (tedy na jejichž území budou cizinci vstupovat a pobývat zde). Ideovým východiskem diskreční pravomoci v oblasti migrace je přitom princip státní suverenity.⁶⁾ Je tedy na uvážení suverénního státu rozhodnout, zda a za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí vstup a pobyt cizinců na svém území.⁷⁾

Výkon diskreční pravomoci států v otázkách migrace je přitom výkonem kontrolované diskrece, nikoliv výkonem absolutní diskrece.⁸⁾

⁶⁾ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část*. 5. doplněné a rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 14. ISBN 80-7179-536-4.

⁷⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08 či usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04.

⁸⁾ GOODWIN-GILL, G. S.: *International Law and the Movement of Persons Between States*. Oxford: Clarendon Press, 1978, s. 204. SBN 0198253338.

M. G. Rolin-Jaequemyns k výkonu diskreční pravomoci státu v oblasti migrace uvádí, že princip územní svrchovanosti (suverenity) je omezen principy mezinárodního práva i samotným členstvím státu v mezinárodním společenství, které *a priori* vylučuje izolaci státu před přístupem všech cizinců na své území,⁹⁾ neboť úplný zákaz vstupu cizinců určitého konkrétního státu by mohl být vnímán jako urážka či nevlídný akt.¹⁰⁾

Vedle již uvedeného je nutné spatřovat limity volnosti státu v oblasti migrační politiky i v závazcích plynoucích státům z mezinárodních lidsko-právních smluv a kogentních norem mezinárodního práva souvisejících s rozvojem ochrany lidských práv,¹¹⁾ jakož i v závazcích vyplývajících ze zvykového práva či obecných právních zásad.¹²⁾ V konkrétní rovině tak hovoříme o soudobých lidskoprávních limitech, mezi které řadíme princip *non-refoulement*, právo na rodinný a soukromý život, zákaz diskriminace či právo na spravedlivý proces, zejména právo na spravedlivé projednání žádosti.

2.2. Povaha krátkodobého a dlouhodobého víza a otázka právního nároku na jejich udělení

Diskreční pravomoc státu v otázce úpravy vstupu a pobytu cizince na území daného státu se pak projevuje přijímáním konkrétních cizineckých předpisů, jejichž předmětem je úprava podmínek vstupu cizince na území daného státu a vycestování cizince z území,¹³⁾ tedy právní regulací jednotlivých institutů opravňujících cizince ke vstupu či pobytu na území daného státu. Mezi tyto instituty patří právě v tomto článku analyzovaná oblast víz.

Na víza obecně je možné nahlížet jako na základní nástroje migrační politiky jednotlivých států, tedy nástroje, jimiž se státy brání před nelegální migrací a jejichž prostřednictvím provádějí kontrolu migrace. Právní úprava České republiky přitom rozlišuje základně dva typy víz – krátkodobé a dlouhodobé vízum. Oba tyto typy víz byly do 31. 12. 2010 upraveny zákonem o pobytu cizinců ve znění účinném k uvedenému datu. Od uvedeného data byla úprava krátkodobých víz ponechána nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), jehož přijetím došlo k harmonizaci právní úpravy krátkodobých víz. Tato změna pak do jisté míry symbolizuje míru rozdílné povahy mezi krátkodobými a dlouhodobými vízy, o níž bude hovořeno níže.

⁹⁾ KUČERA, B.: *Mezinárodní základy cizineckého práva*. V Brně: Nakladatelství Barvič & Novotný, 1929, s. 72.

¹⁰⁾ STARKE, J. G.: *Introduction to international law*. 10th ed. London: Butterworth, 1989, s. 300.

¹¹⁾ Srov. POŘÍZEK, P.: *Vstup cizince na území státu : pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013, s. 76. ISBN 9788072019076.

¹²⁾ GOODWIN-GILL, op. cit., s. 21 – 23.

¹³⁾ Obdobně § 1 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2.2.1. Krátkodobá víza a vízový kodex

Jak již bylo naznačeno v předchozím odstavci, právní úprava krátkodobých víz byla v důsledku harmonizace právní úpravy na úseku Evropské unie (dále jen „EU“), tedy v důsledku přijetí vízového kodexu ze zákona o pobytu cizinců až na výjimky¹⁴⁾ vyňata. Krátkodobým vízem se dle vízového kodexu rozumí oprávnění udělené členskými státy pro „a) průjezd přes území členských států nebo předpokládaný pobyt na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období ode dne prvního vstupu na území dotyčných států, b) průjezd přes mezinárodní tranzitní prostory na letištích členských států“.¹⁵⁾

Krátkodobé vízum může tedy být vnímáno jako osvědčení státu, že souhlasí se vstupem a pobytem cizince na svém území.¹⁶⁾ Samo o sobě však není oprávněním ke vstupu, tedy získání či držení krátkodobého víza automaticky neopravňuje ke vstupu na území, ačkoliv podmínky vstupu a udělení krátkodobého víza jsou téměř shodné.¹⁷⁾ I při samotném posuzování žádosti o jednotné krátkodobé vízum se totiž dle čl. 21 odst. 1 vízového kodexu zjišťuje, zda žadatel splňuje podmínky pro vstup stanovené v čl. 5 odst. 1 písm. a), c), d) a e) Schengenského hraničního kodexu, kdy se zejména posoudí, zda žadatel nepředstavuje riziko nedovoleného přistěhovalectví nebo riziko pro bezpečnost členských států a zda zamýšlí opustit území členských států před uplynutím platnosti víza, o něž žádá.¹⁸⁾ I přes téměř shodné podmínky povolení vstupu a udělení krátkodobého víza mohou být podmínky vstupu, které byly ověřovány již v řízení o udělení víza, znovu ověřeny u pohraniční stráže.

Výše uvedené neodmyslitelně souvisí s deklarovaným cílem krátkodobých víz, jakožto nástroje vízové politiky EU, kterým je bránění nelegální migraci (a vedle toho také usnadnění oprávněného cestování).¹⁹⁾ Vízová politika EU pojímá krátkodobá víza primárně jako externí nástroj kontroly vstupu či jako důkaz splnění podmínek ke vstupu, který má být či může být znovu ověřen.²⁰⁾ Nicméně je třeba souhlasit s Michalem Koukalem, který uvádí, že z perspektivy ochrany hranic je nepochybně efektivnější neudělit vízum než odepírat vstup na vnější hranici.²¹⁾

Ačkoliv samotný vízový kodex v čl. 2 či také zákon o pobytu cizinců v § 17 písm. b) pracují v souvislosti s krátkodobými vízy s tím, že opravňují cizince,

¹⁴⁾ § 20 a § 21 zákona o pobytu cizinců.

¹⁵⁾ Čl. 2 bod 2) vízového kodexu.

¹⁶⁾ KOUKAL, M.: Společná vízová politika EU a právo na odvolání proti zamítnutí žádosti o vízum [online]. Praha, 2016 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.cuni.cz/webapps/zzp/detail/83316/>>. Disertační práce. Karlova univerzita, Právnická fakulta.

¹⁷⁾ Čl. 30 vízového kodexu.

¹⁸⁾ Čl. 21 odst. 1 vízového kodexu.

¹⁹⁾ Bod 3 odůvodnění vízového kodexu.

²⁰⁾ MELONI, A.: *Visa policy within the European Union structure*. New York: Springer, 2006, s. 36-37. ISBN 3540289704. KOUKAL, op. cit.

²¹⁾ KOUKAL, op. cit.

jenž vízum získal, k pobytu na území daného státu, nelze z výše uvedených důvodů krátkodobé vízum vnímat ani jako čisté pobytové oprávnění. S tím také souvisí skutečnost, že krátkodobá víza nejsou vázána na účel pobytu (ve smyslu účelu cesty – studium, podnikání, sloučení rodiny apod.).

Na tomto místě je vhodné uvést, že podmínky pro udělení krátkodobého víza stanovuje již výše citovaný čl. 21 odst. 1 vízového kodexu, přičemž žádost o udělení krátkodobého víza je možné zamítnout z důvodů uvedených v čl. 32 odst. 1 vízového kodexu. V judikatuře Soudního dvora EU již byla v minulosti, konkrétně ve věci *Koushkaki*²²⁾ řešena otázka, zdali je výčet těchto důvodů taxativní a zdali tedy členské státy mají povinnost udělit cizinci krátkodobé vízum, jsou-li splněny podmínky dle čl. 21 odst. 1 vízového kodexu a není-li dán žádný z důvodů pro zamítnutí žádosti dle čl. 32 odst. 1 vízového kodexu. Položená otázka přitom již od počátku vzbuzovala a dodnes vzbuzuje rozčarování, neboť je v ní či spíše v odpovědi na ní implicitně zahrnuta případná odpověď na existenci subjektivního práva na udělení krátkodobého víza.

Ačkoliv se Soudní dvůr EU odpovědi na otázku existence subjektivního práva na udělení krátkodobého víza, a tedy i odpovědi na otázku existence právního nároku na jeho udělení, vyhnul, uvedl, že čl. 23 odst. 4, čl. 32 odst. 1 a čl. 35 odst. 6 vízového kodexu „musí být vykládány v tom smyslu, že po posouzení žádosti o udělení jednotného víza mohou příslušné orgány členského státu takovou žádost žadateli zamítnout pouze v případě, že lze vůči tomuto žadateli namítnat některý z důvodů pro zamítnutí žádosti o udělení víza uvedených v těchto ustanoveních. Tyto orgány mají při posuzování této žádosti široký prostor pro uvážení, pokud jde o podmínky použití těchto ustanovení a o hodnocení rozhodných skutečností pro účely zjištění, zda lze vůči žadateli namítnat některý z těchto důvodů pro zamítnutí žádosti. Článek 32 odst. 1 vízového kodexu ve spojení s čl. 21 odst. 1 tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost příslušných orgánů členského státu udělit jednotné vízum je podmíněna tím, že neexistuje důvodná pochybnost o úmyslu žadatele opustit území členských států před skončením platnosti víza, o které žádá, s ohledem na celkovou situaci v zemi bydliště žadatele a na jeho individuální situaci doloženou informacemi, které poskytl.“²³⁾

Soudní dvůr EU tak na jednu stranu uvedl, že důvody pro zamítnutí víza jsou taxativní a nelze je rozšiřovat, čímž je dána povinnost členského státu vízum udělit, jsou-li splněny podmínky k jeho udělení a není-li dán důvod pro jeho zamítnutí, zejména není-li dána důvodná pochybnost o návratu cizince do země původu, a na druhou stranu konstatoval, že i tak je členským státům dán široký prostor pro uvážení.

K uvedenému závěru konstatujeme, že nesouhlasíme s argumentací Soudního dvora EU, jež ho vedla k tomuto závěru. Dle našeho názoru nelze tento závěr

²²⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19.12.2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki proti Spolkové republice Německo*, C-84/12.

²³⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki proti Spolkové republice Německo*, C-84/12.

dovozovat ze skutečnosti, že formulář pro oznámení důvodů pro neudělení víza obsahuje přesný výčet důvodů neudělení víza, jež se shodují s čl. 32 odst. 1 vízového kodexu, a proto nelze tyto důvody rozšiřovat. Dále je vhodné poznamenat, že v daném případě nejde o správní uvážení,²⁴⁾ ale o výklad neurčitých právních pojmů.²⁵⁾

Ačkoliv máme za to, že čistě z gramatického výkladu vízového kodexu nelze dovodit prostor pro správní uvážení orgánu o udělení, či neudělení krátkodobého víza, když správní orgán je dle vízového kodexu vázán výčtem důvodů neudělení víza vcelku striktně, domníváme se však, že ani přes uvedené nelze z vízového kodexu dovozovat subjektivní právo cizince na udělení krátkodobého víza. Vízový kodex dle našeho názoru nesvědčí o záměru členských států harmonizovat úpravu takovou měrou, jíž bude založeno subjektivní právo a jíž by se členské státy zcela vzdávaly své suverenity ve věci migrace, zejména absentuje-li (či může-li absentovat) vízová vzájemnost se zeměmi, z nichž cizinci přicházejí.²⁶⁾

Závěrem ke krátkodobým vízům je vhodné uvést, že existence právního nároku u nich nebyla výslovně dovozena či stvrzena. Vízový kodex neobsahuje ustanovení, z něhož by explicitně vyplýval případný právní nárok žadatele na udělení víza.²⁷⁾ Taktéž Nejvyšší správní soud uvádí, že nelze dovodit existenci právního nároku na udělení krátkodobého víza.²⁸⁾

2.2.2. Dlouhodobá víza a zákon o pobytu cizinců

Ačkoliv to již z výše uvedeného vyplývá, je třeba na tomto místě zopakovat, že dlouhodobá víza nejsou na rozdíl od víz krátkodobých harmonizována na úrovni EU. S ustanoveními upravujícími vydávání dlouhodobých víz se v rámci práva EU setkáváme jen ojediněle. Konceptnější úpravu dlouhodobých víz zachycuje pouze směrnice o podmínkách vstupu a pobytu cizinců za účelem studia (dále též „směrnice 2016/801“).²⁹⁾

²⁴⁾ SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení, základní charakteristika souvislosti pojmu*. Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 241 s. ISBN 80-210-3237-5.

²⁵⁾ BAŽIL, Z.: *Neurčité právní pojmy a uvážení při aplikaci norem správního práva: (se zvláštním zřetelem na judikaturu bývalého čl. nejvyššího správního soudu)*. 1.vyd. Praha: Karlova univerzita, 1993, 78 s.

²⁶⁾ Blíže také KOUKAL, op. cit.

²⁷⁾ Odlišné stanovisko generálního advokáta Paola Mengozziho k rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki proti Spolkové republice Německo*, C-84/12. VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

²⁸⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

²⁹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, která nahradila směrnici Rady 2004/114/ES o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia výměnných pobytů žáků, n placené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Blíže BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo*

Dlouhodobá víza tak bývají vnímána jako víza národní, neboť jejich právní úprava je ponechána jednotlivým státům. U dlouhodobých víz, s výjimkou dlouhodobých víz vydávaných dle směrnice 2016/801 (potažmo dlouhodobých víz s prvkem práva EU), je tedy zcela zachována a neoslabena premisa diskrece státu stanovit (nediskriminující) podmínky vstupu a pobytu cizince na jeho území.³⁰⁾ Fakt, že v oblasti dlouhodobých víz prozatím nedošlo k harmonizaci jejich právní úpravy na úrovni EU, lze zdůvodnit skutečností, že dlouhodobá víza mají větší vazbu ke konkrétnímu státu, na jehož území má cizinec disponující dlouhodobým vízem pobývat, a proto lze pochopit, že státům je ponechána kontrola nad touto oblastí (včetně stanovení podmínek pobytu a kontroly jejich dodržování).

Dlouhodobé vízum se od krátkodobého víza liší nejen absencí harmonizace, kdy úprava dlouhodobého víza je v pravomoci jednotlivých států a v rámci ČR je ponechána zákonu o pobytu cizinců na území ČR, ale také v době platnosti povolení k pobytu, kdy dlouhodobé vízum opravňuje cizince k pobytu nad 90 dní.³¹⁾ Povahu dlouhodobého víza pak blíže osvětluje § 51 zákona o pobytu cizinců, dle kterého se dlouhodobým vízem „rozumí povolení, které po dobu platnosti opravňuje cizince ke vstupu a pobytu na území a vycestování z území, pokud tento zákon nestanoví jinak, přičemž na udělení dlouhodobého víza není právní nárok“.³²⁾ S absencí právního nároku na udělení víza úzce souvisí problematika absence veřejného subjektivního práva na udělení víza, potažmo absence ústavně zaručeného práva na vstup a pobyt cizince na území ČR, jak o něm bude hovořeno dále, kdy Ústavní soud dovozuje, že „...není dáno ústavně zaručené právo na udělení víza nad 90 dnů, a to ani v případě, že by nebyl dán žádný z důvodů pro jeho neudělení“.³³⁾

Z výše uvedeného tedy plyne, že zákon o pobytu cizinců ve vztahu k dlouhodobým vízům na rozdíl od vízového kodexu ve vztahu ke krátkodobým vízům stanoví, že na udělení dlouhodobého víza není právní nárok. Z citovaného ustanovení o absenci právního nároku je také možné dovozovat prostor pro užití správního uvážení v otázce, zda bude vízum uděleno, či nikoliv.³⁴⁾ Máme však za to, že tento prostor je při současném textovém znění zákona úzký, neboť správní orgán je vázán taxativním výčtem důvodů pro neudělení víza obsažených v § 56 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců.³⁵⁾ Ba dokonce lze pochybovat o tom, zda je při současném textovém znění prostor pro užití správního uvážení vůbec zachován. Je-li totiž výčet

na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, 2019, č. 11, Nakladatelství C. H. Beck, ISSN 1210-6410.

³⁰⁾ Např. usnesení ÚS ze dne 23.6.2004, sp. zn. III. ÚS 219/04.

³¹⁾ § 17b zákona o pobytu cizinců.

³²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

³³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1147/13.

³⁴⁾ Např. rozhodnutí NSS ze dne 16. 10. 2003, sp. zn. 2 As 29/2003.

³⁵⁾ BEDNÁŘOVÁ, M.: Ústavní základy řízení o udělení dlouhodobého víza. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, roč. 2019, 2/2019, s. 58 a násl. ISSN 1210-6410.
VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno,

důvodů pro neudělení víza taxativní, pak nelze tvrdit, že jde o situaci, kdy by právní předpis spojoval s určitým skutkovým stavem více právních následků.³⁶⁾ P. Pořízek naopak uvádí: „...pokud žadatel splní všechny zákonem předepsané náležitosti a správní orgán nemůže uplatnit žádný z důvodů pro zamítnutí dlouhodobého víza, musí vízum udělit. Nemůže s ohledem na zákaz libovůle aplikovat jiný, mimoprávní důvod. Zrcadlově cizinec má v těchto případech právo nejen na vydání samotného rozhodnutí, ale i na udělení dlouhodobého víza. V případě řízení o udělení dlouhodobého víza nejde o výkon správního uvážení a nemění na tom nic skutečnost, že jednotlivé skutkové podstaty v § 56 zákona o pobytu cizinců obsahují některé neurčité právní pojmy (např. jiná závažná překážka pobytu cizince na území).“³⁷⁾

Tento závěr byl dovozen i Soudním dvorem EU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya*, a to ve vztahu k vízům dle směrnice o přijímání cizinců za účelem studia. SDEU zde dospěl k závěru, že článek 12 směrnice o přijímání cizinců za účelem studia je třeba interpretovat v tom smyslu, že, splní-li státní příslušník třetí země žádající o udělení pobytového oprávnění za účelem studia na dobu delší než tři měsíce podmínky přijímání taxativně stanovené v člancích 6 a 7 této směrnice a zároveň není dán některý z důvodů pro odepření povolení k pobytu výslovně uvedených v dané směrnici, je dotčený členský stát povinen tohoto státního příslušníka třetí země na své území přijmout. Taktéž v případě směrnice 2004/114/ES Soudní dvůr EU k uvedeným závěrům jedním dechem dodává, že citovaná směrnice přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení při posuzování žádostí o přijetí. Druhým dechem však poznamenává, že „prostor pro uvážení, který mají vnitrostátní orgány, se vztahuje pouze na podmínky stanovené v člancích 6 a 7 této směrnice a v tomto rámci na hodnocení relevantních skutečností za účelem určení toho, zda jsou podmínky uvedené v daných člancích splněny a zejména zda přijetí státního příslušníka třetí země brání důvody související s existencí hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví.“³⁸⁾ K uvedeným závěrům Soudního dvora EU je třeba doplnit, že tyto závěry jsou platné i v případě směrnice 2016/801 a dále stejně jako u případu ve věci *Koushkaki* poznamenáváme, že takto vymezený prostor pro volnou úvahu není prostorem v podobě požadovaného správního uvážení, ale prostorem v podobě výkladu neurčitých právních pojmů.

Nejvyšší správní soud k citovanému rozhodnutí uvedl, že i přes závěry SDEU ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* nelze z unijního práva, obdobně

2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

³⁶⁾ MADAR, Z. a kol.: *Slovník českého práva*. 2. rozšíř. a podstatně p. Praha: Linde, 1999, s. 924 – 978. ISBN 8072011502.

³⁷⁾ POŘÍZEK, P.: Brána nebo zábrana – problematické aspekty fungování systému Visapoint. In: *Aktuální právní problémy azylového a cizineckého práva*. Brno: Veřejný ochránce práv. 2016. Str. 11 – 123. ISBN 978-80-87949-36-8.

³⁸⁾ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* proti Spolkové republice Německo, C-491/13. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Správní uvážení v řízení o udělení dlouhodobého víza*. Právní právo, Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2018, 8/2018, s. 544 - 552. ISSN 0139-6005.

jako u krátkodobých víz, dovodit nárok ani na udělení dlouhodobého víza. Udělení víza je totiž vyjádřením svrchovanosti státu na jeho území.³⁹⁾

Lze však mít za to, že zákonné konstatování absence právního nároku zde supluje ono pomyslné „dlouhodobé vízum lze uložit“, čímž je prostor pro správní uvážení zachován. Argumentem, jenž vede k rozsáhlému omezení správního uvážení v rozsahu vázanosti správního orgánu zákonem, je právě taxativní výčet důvodů neudělení víza. Při uvedeném znění zákona lze těžko hovořit o vyloučení libovůle v případech, kdy správní orgán neudělí vízum z důvodů odlišných od taxativního výčtu důvodů v § 56 zákona o pobytu cizinců. Na daném místě je tedy otázkou, zdali potřebu správního uvážení dostatečně nahrazuje zapojení neurčitých právních pojmů, nebo je nadto dále třeba správního uvážení. Dle našeho názoru je zachování prostoru pro užití správního uvážení v oblastech udělování dlouhodobých víz vhodné, neboť v otázkách migrace nelze zákonem předvídat všechny možné budoucí situace, a proto je vhodné nespojovat s určitým skutkovým stavem pouze jeden právní následek.

3. Soudní přezkum krátkodobých a dlouhodobých víz

3.1. Vývoj § 171 zákona o pobytu cizinců

Otázka soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza vzbuzuje u odborné veřejnosti pozornost dlouhodobě. V minulosti, tj. před rokem 2018, se však mohla tato otázka zdát tématem poněkud úsporným, neboť zákon o pobytu cizinců do 31. 7. 2019⁴⁰⁾ jednoznačně stanovoval, že rozhodnutí o neudělení víza jsou z přezkoumání soudem vyloučena.⁴¹⁾

V roce 2018 však došlo k postupnému judikatornímu prolamování uvedené soudní výluky,⁴²⁾ které vyvrcholilo přijetím novely zákona o pobytu cizinců, která s účinností od 31. 7. 2019 zachovala soudní výlukou pouze u (i) rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza,⁴³⁾ (ii) rozhodnutí o odepření vstupu a rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů odepření vstupu (s výjimkou občanů EU a jejich rodinných příslušníků),⁴⁴⁾ (iii) rozhodnutí o ukončení pobytu.⁴⁵⁾ Ze soudního přezkumu jsou pak dále vyloučena rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza, která byla vydána na základě (i) stanoviska policie, které obsahuje informace, že by žadatel mohl být

³⁹⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁴⁰⁾ Zákon č. 176/2019 Sb.

⁴¹⁾ § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců účinného ke dni 31. 7. 2019.

⁴²⁾ Dílčí rozhodnutí budou v textu rozebrána níže. Z uvedeného důvodu se jim na tomto místě blíže nevěnujeme.

⁴³⁾ § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁴⁾ § 171 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

⁴⁵⁾ § 171 odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců.

považován za hrozbu pro veřejný pořádek, vnitřní bezpečnost nebo veřejné zdraví nebo pro mezinárodní vztahy⁴⁶⁾ či (ii) záznamu pro účely odepření vstupu vloženého do informačního systému smluvních států.⁴⁷⁾

Vzhledem k uvedenému se tedy nadále může na první pohled zdát problematika soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení (v tomto okamžiku spíše dlouhodobého) víza tématem dosti úsporným. Přes uvedené máme však za to, že k danému tématu je stále co říct, a to zejména v kontextu aktuální judikatury k soudnímu přezkumu dlouhodobých víz.

3.2. *Judikatorní vývoj soudního přezkumu krátkodobých a dlouhodobých víz*

Taktéž vrcholné soudy, tj. Nejvyšší správní soud a Ústavní soud, byly v minulosti v názoru na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení (krátkodobého či dlouhodobého) víza jednotné, když oba nescetněkrát shodně potvrdily ústavnost soudní výluky obsažené v § 171 odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

Dle názoru obou uvedených soudů, v minulosti vysloveného v jejich rozhodnutích, není uvedena soudní výluka v rozporu s Listinou základních práv a svobod či v rozporu s mezinárodními závazky České republiky,⁴⁸⁾ neboť „*neexistuje subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území České republiky... Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Ustanovení čl. 14 odst. 4 Listiny takové právo garantuje pouze občanům České republiky (a nyní též unijním občanům), zatímco ostatní cizinci mají pouze právo svobodně území České republiky opustit (čl. 14 odst. 4 Listiny)...*“⁴⁹⁾ Obdobně ani „*žádný katalog mezinárodně chráněných lidských práv neobsahuje právo cizince na vstup a pobyt na území cizího státu.*“⁵⁰⁾

Ideové východisko uvedeného závěru spatřují oba soudy v již označeném principu státní suverenity,⁵¹⁾ z něhož pramení prostor pro diskreci státu určit, které cizince či kategorie cizinců na své území vpustí, či nikoliv, případně za jakých podmínek,⁵²⁾ případně zda shledá tyto podmínky za naplněné i po uplynutí doby povoleného pobytu.⁵³⁾

⁴⁶⁾ § 171 odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁷⁾ § 171 odst. 3 zákona o pobytu cizinců.

⁴⁸⁾ Mapř. náleží ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, usnesení ÚS ze dne 23. 6. 2004, sp. zn. III. ÚS 219/04, rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁴⁹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁵⁰⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000. Tento závěr o absenci „obecného“ práva cizince na vstup a pobyt na území České republiky byl v odborné literatuře relativizován, např. POŘÍZEK, P.: *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde, 2013. Souhlasíme přitom se závěry dovozenými v citované literatuře.

⁵¹⁾ POTOČNÝ, M., ONDŘEJ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 5., dopl. a rozš. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2006, s. 14.

⁵²⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000.

⁵³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 290/04. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia*

Ústavní zakotvení práva na soudní přezkum je přitom dle čl. 36 odst. 2 Listiny vystavěno tak, že zákonem mohou být určitá rozhodnutí ze soudního přezkumu vyloučena, pakliže se tato rozhodnutí netýkají základních práv a svobod dle Listiny. Vzhledem k uvedené dikci čl. 36 odst. 2 Listiny a vzhledem k uvedenému závěru o absenci ústavně zaručeného práva na vstup a pobyt cizince na území ČR, z níž lze implicitně odvodit závěr, že rozhodnutím o neudělení víza nemůže dojít k zásahu do základních práv a svobod žadatele, neboť tomu žádné ústavně zaručené právo na vstup a pobytu na území ČR nespovídá,⁵⁴⁾ je tudíž dle názoru Ústavního soudu v kompetenci zákonodárce toto řízení vyloučit ze soudního přezkumu, aniž by se tím dostal do rozporu s dikcí čl. 36 odst. 2 Listiny.⁵⁵⁾

V kontextu závěrů již citované judikatury Soudního dvora EU⁵⁶⁾ je na tomto místě vhodné poznamenat, že Ústavní soud na otázku existence veřejného subjektivního práva v případě, že by nebyl dán žádný z důvodů pro jeho neudělení, odpovídá zcela jednoznačně, když uvádí, že „*platná právní úprava je tedy postavena na tom, že jde o výkon diskreční moci státu, dát souhlas s pobytem cizince na svém území, nikoli však o právo cizince na pobyt na území ČR, resp. na povolení k pobytu*“,⁵⁷⁾ cizinec totiž v případě (dlouhodobého víza za účelem zaměstnání) žádá o něco, na co nemá nárok, nikoli o něco, co mu při splnění podmínek musí stát poskytnout.⁵⁸⁾ Legalita vstupu a pobytu cizince na území České republiky je tedy dle judikatury Ústavního soudu zásadně vázána na jeho souhlas vyjádřený vydáním víza k pobytu nad devadesát dnů.⁵⁹⁾

Možné změny v přístupu nejen soudů k této problematice však predikoval Nejvyšší správní soud již ve svém rozhodnutí ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008, v němž uvedl: „*Pokud jde o stěžovatelkou namítanou skutečnost, že odmítnutí přezkumu vízového procesu je podhoubím korupčního*

dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

⁵⁴⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 10/08.

⁵⁵⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁵⁶⁾ Rozsudek SDEU ze dne 19. 12. 2013 ve věci *Rahmanian Koushkaki* proti Spolkové republice Německo, C-84/12 a rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* proti Spolkové republice Německo, C-491/13.

⁵⁷⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 2. 2013, sp. zn. I. ÚS 1400/12.

⁵⁸⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 1761/12.

⁵⁹⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. II. ÚS 345/2000. K právu na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza, jakož i k právu na soudní přezkum, blíže VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Ústavní základy řízení o udělení dlouhodobého víza*. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 2, s. 58 a násl. ISSN 1210-6410. BEDNÁŘOVÁ, M.: *Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES*. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

jednání a libovůle a že v případě připuštění soudní kontroly rozhodnutí o neudělení víza k pobytu nad 90 dnů se netřeba obávat velkého zatížení pro české soudy, podotýká Nejvyšší správní soud, že se nejedná o argumenty svědčící o protiústavnosti ustanovení § 171 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců, resp. o nutnosti ústavně konformního výkladu tohoto ustanovení. I přesto je však třeba vnímat tyto argumenty stěžovatelky se vši vážností a Nejvyšší správní soud dodává, že s ohledem na budoucí vývoj zejména komunitární právní úpravy nevylučuje, že pro futuro bude na místě se předmětnou soudní výlukou (a zejména jejími dopady) zabývat a hledat nová řešení.“⁶⁰⁾

V dalším svém rozhodnutí pak Nejvyšší správní soud přinesl pro otázku možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení víza další stěžejní myšlenku. Nejvyšší správní soud totiž dovedl, že, ačkoliv se ve vízovém řízení nevyhotovuje rozhodnutí ve formálním slova smyslu, představuje rozhodnutí o udělení víza či rozhodnutí o zamítnutí žádosti (a tedy i rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení víza) rozhodnutí v materiálním slova smyslu.⁶¹⁾ Před tímto rozhodnutím však Nejvyšší správní soud učinil podstatnější krok, jímž se odchýlil od výše citované ustálené judikatury, neboť se, ačkoliv bezvýsledně, obrátil na Ústavní soud s návrhem na zrušení rozebírané soudní výluky. Dle Nejvyššího správního soudu by měla být výluka zrušena, neboť při absenci soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza není možné přezkoumat respektování dílčích procesních práv dle čl. 36 odst. 1 Listiny.⁶²⁾ Ústavní soud však na uvedený návrh reagoval negativně, a to nálezem ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11, v němž opět zopakoval, že neudělením dlouhodobého víza není dotčeno žádné základní právo žadatele o toto vízum, a proto je vyloučení těchto rozhodnutí ze soudní výluky v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

3.3. Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu krátkodobých a dlouhodobých víz

3.3.1. Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu dlouhodobých víz s unijní povahou⁶³⁾

K prvnímu reálnému průlomů soudní výluky obsažené v § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců došlo ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, konkrétně ve vztahu k dlouhodobému vízu za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES, a to rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁰⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2008, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁶¹⁾ Rozhodnutí NSS ze dne 21. 12. 2011, sp. zn. 5 Ans 5/2011.

⁶²⁾ Návrh NSS ze dne 11. 5. 2011, č. j. 1 As 85/2010-84, na který ÚS reagoval nálezem ÚS ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁶³⁾ Blíže viz samotný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016; BEDNÁŘOVÁ, M.: Právo na soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza za účelem studia dle směrnice 2004/114/ES. *Právní rozhledy*, Nakladatelství C. H. Beck, 2019, č. 11. ISSN 1210-6410.

Nejvyšší správní soud v citovaném rozhodnutí dospěl k závěru, že rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza za účelem studia podle směrnice 2004/114/ES je soudně přezkoumatelné, neboť i přes absenci subjektivního práva na udělení víza svědčí žadateli o dlouhodobé vízum právo, jež podléhá ochraně dle čl. 47 Listiny EU, a to „*právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o povolení k pobytu za účelem studia, v návaznosti na to i právo na spravedlivé a řádné projednání žádosti o dlouhodobé vízum za účelem studia podle zákona o pobytu cizinců.*“⁶⁴⁾

Nejvyšší správní soud se ve svém odůvodnění dotknul i výše citované judikatury Soudního dvora EU. Při zodpovídání otázky, zda právo na opravný prostředek dle čl. 18 odst. 4 směrnice je možné vykládat jako právo na soudní přezkum, vycházel z vyjádření generálního advokáta ve stanovisku ze dne 7. 9. 2017, k věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, s jehož pomocí dospěl k závěru, že směrnice 2004/114/ES ponechává volbu typu opravného prostředku na členském státu.⁶⁵⁾ V otázce existence subjektivního práva na vstup a pobyt cizince se pak opřel také o rozhodnutí ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya*, v němž Soudní dvůr EU dovodil již výše citovaný závěr, že členský stát má v případě splnění stanovených podmínek povinnost udělit povolení k pobytu, kdy tyto závěry musí být právní úpravou členských států respektovány.⁶⁶⁾

Autorky mají přitom za to, že tyto závěry jsou plně aplikovatelné i v případě směrnice 2016/801, která směrnici 2004/114/ES nahradila. Dle názoru autorek je prolomení soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza s unijním prvkem žádoucí, neboť přestože jsou právo na spravedlivý proces, jakož i právo na spravedlivé projednání žádosti a princip rovnosti právy akcesorickými, tedy vázanými na porušení jiných lidských práv, je třeba se zabývat i možností jejich vzájemné akcesority, tedy možností ochrany zásady rovnosti a dalších zásad materiálního právního státu právem na spravedlivý proces, respektive též možností iniciace soudního přezkumu ve věci ochrany samotného práva na spravedlivý proces. Jak vidno z analyzovaného rozhodnutí Soudní dvůr EU se zde přiklonil k potřebě chránit i dílčí procesní práva, která jsou dle něho hodná ochrany soudním přezkumem. Tato možnost pak hraje významnou roli v prolomení soudní

⁶⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁵⁾ Tato věc se týkala směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, která rušila směrnici 2004/114/ES. Tato směrnice přímo uvádí v čl. 34 odst. 5, že opravný prostředek se podává k soudu nebo správnímu orgánu. Z uvedeného, jakož i z jazykového výkladu a účelu směrnice 2004/114/ES lze dovozovat, že citovaná směrnice ponechává typ zvoleného opravného prostředku na úvaze států, čili nezakotvuje výslovně právo na soudní přezkum. Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016.

⁶⁶⁾ Rozsudek SDEU ze dne 10. 9. 2014 ve věci *Mohamed Ali Ben Alaya* proti Spolkové republice Německo, C-491/13.

výluky i ve vztahu k níže uvedeným skupinám vízových rozhodnutí. Autorky přitom tuto možnost kvitují, neboť dle jejich názoru není možné zajistit ochranu dílčích procesních práv, jakož i zásad materiálního právního státu či kontrolu výkonu veřejné moci správními orgány v oblasti migrace, pakliže v dané věci nebude zajištěn soudní přezkum a rozhodnutí zde bude vyhotovováno bez odůvodnění a opravným prostředkem bude pouze nové posouzení důvodů neudělení víza.

3.3.2. *Judikatorní prolomení výluky soudního přezkumu krátkodobých víz*

K dalšímu prolomení výluky soudního přezkumu dle § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců došlo o pár měsíců později, tentokrát rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016, ve vztahu ke krátkodobým vízům harmonizovaným právem EU.

V citovaném rozhodnutí Krajský soud v Praze dovedl, že soudní přezkum rozhodnutí o nevyhovění žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza vydaného dle § 180e zákona o pobytu cizinců je přípustný a § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců se pro tento případ nepoužije pro rozpor s čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny EU. I zde Krajský soud v Praze při své argumentaci vycházel z rozhodnutí ve věci C-403/16, *Soufiane El Hassani proti Ministr Spraw Zagranicznych*, v němž Soudní dvůr EU vymezil obsah práva na odvolání, kdy uvedl, že podmínky opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o neudělení víza se řídí vnitrostátním právem každého členského státu, přičemž musí být dodrženy zásady rovnocennosti a efektivity, a dále že řízení o opravném prostředku musí v určitém stádiu zaručit možnost podání opravného prostředku k soudu.⁶⁷⁾

Citované rozhodnutí Krajského soudu v Praze je však přínosné nejen v argumentaci vedoucí k průlomu soudní výluky, ale dále v argumentaci soudu týkající se odůvodňování rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů. Krajský soud v Praze uvedl, že na rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza nelze na jednu stranu klást nároky vyžadované § 68 odst. 3 a § 89 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, na druhou stranu je však nezbytné, aby takové rozhodnutí obsahovalo dostatečně konkrétní právní i skutkové důvody rozhodnutí. Tento požadavek má přitom dle soudu dvojitý význam. Zaprvé odůvodněním je účastník řízení vyrozuměn o konkrétních skutkových a právních důvodech. Jenom na základě tohoto vyrozumění je možné se efektivně domáhat soudního přezkumu. Rozhodnutí bez uvedení skutkových a právních důvodů lze napadnout toliko formálně, nikoliv efektivně, neboť absence uvedení důvodů rozhodnutí brání jeho adresátovi formulovat přiléhavé výtky proti těmto absentujícím důvodům. Za druhé uvedení důvodů umožňuje soudu napadené rozhodnutí po skutkové i právní stránce přezkoumat.⁶⁸⁾

⁶⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16.

⁶⁸⁾ Rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016.

Uvedené závěry lze dle názoru autorek vztáhnout již na odůvodňování rozhodnutí o neudělení víza, a to jak ve vztahu ke krátkodobým, tak i dlouhodobým vízům. Ačkoliv se totiž jeví přístup, kdy je sdělení právních i skutkových důvodů rozhodnutí ponecháno odvolacímu orgánu, jako dostatečný vzhledem k povaze správního řízení, jakož i vzhledem k požadavku účinnosti opravného prostředku,⁶⁹⁾ uvádění odůvodnění ve výše uvedeném rozsahu již v rozhodnutí o neudělení víza by přispělo k transparentnosti řízení, upevnění procesních práv žadatele a možnému ulehčení správním soudům v okamžiku, kdy dochází k prolomení soudní výluky.

3.3.3. *Judikatorní prolomení národních dlouhodobých víz*

V nedávné době, tj. 9. 10. 2019, tedy v době, kdy již bylo ustanovení § 171 zákona o pobytu cizinců novelizováno a obsahovalo pouze soudní výluky pro rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, pak došlo k dalšímu průlomům, a to ve vztahu k dlouhodobým vízům bez unijního prvku, v daném případě ve vztahu k dlouhodobému vízu za účelem podnikání.⁷⁰⁾

V dané věci stěžovatel namítal v kontextu výše citované judikatury, že nelze činit rozdíly mezi jednotlivými druhy víz, neboť je podstatné, že se vždy jedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 soudního řádu správního.⁷¹⁾ Nejvyšší správní soud dal argumentaci stěžovatele za pravdu, opřel se přitom o závěry již citované v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 či také rozhodnutí Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016, kdy zejména zdůraznil, že Nejvyšší správní soud již ve věci sp. zn. 6 Azs 253/2016 dovodil neslučitelnost soudní výluky s právem EU ve vztahu k dlouhodobým vízům, a proto je třeba i zde dovést rozpor soudní výluky s právem EU. Žaloba by měla být dle Nejvyššího správního soudu projednána bez ohledu na to, jaký je důvod podání žádosti o dlouhodobé vízum – podnikání, studium atd., neboť ani z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ve věci *El Hassani* rozdělování žádostí podle jejich důvodů nevyplývá.⁷²⁾

Citovaný rozsudek je však velmi diskutabilní, neboť ve vztahu k dlouhodobým vízům užívá argumentaci pro krátkodobá víza, která není přílehavá. Současně je třeba upozornit, že vývoj náhledu u Nejvyššího správního soudu neodpovídá aktuální rozhodovací praxi Ústavního soudu, který stále vychází z premisy, že neudělením dlouhodobého víza není dotčeno žádné základní právo žadatele o toto vízum (například I. ÚS 228/20 nebo II. ÚS 393/20).

⁶⁹⁾ KRÁLOVÁ, A.: *Opravné prostředky v cizineckém právu* [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.

⁷⁰⁾ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 9.10.2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018.

⁷¹⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 1 Ans 9/2013.

⁷²⁾ Rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2013, sp. zn. 1 Ans 9/2013.

Přes výše uvedené mají však autorky za to, že, ačkoliv odůvodnění citovaného rozhodnutí není zvoleno zcela šťastně, neboť se nedomnívají, že v případě čistě národního dlouhodobého víza bez unijního prvku by bylo možné považovat soudní výluky takového rozhodnutí v rozporu s právem Unie, nýbrž by bylo vhodné argumentovat principem rovnosti a právní jistoty, se závěrem Nejvyššího správního soudu autorky souhlasí a prolomení soudní výluky ve vztahu k čistě národním dlouhodobým vízům kvitují. Autorky se kloní k argumentaci Nejvyššího správního soudu, i přestože Ústavní soud stále trvá na tom, že neudělením víza nemůže být dotčeno žádné lidské právo žadatele o toto vízum. Dle názoru autorek může být neudělením dlouhodobého víza zasaženo právo na soukromý a rodinný život žadatele a zcela bez pochyb může být zasaženo či porušeno též právo na spravedlivé projednání žádosti, které vzhledem k aplikaci čl. 36 odst. 1 Listiny i na tato řízení žadateli plyne taktéž z českého ústavního pořádku. Ačkoliv je tento závěr diskutabilní a ve své podstatě by mohl vést k úplnému zrušení soudních výluk, autorky se domnívají, že právo na spravedlivé projednání žádosti, jakož i dílčí procesní práva, a ústavní zásady v podobě zásady rovnosti a zákazu diskriminace a dalších zásad materiálního právního státu jsou hodny soudní ochrany a měly by obstát jako důvod pro zrušení soudní výluky. Tento svůj názor však autorky opírají zejména o skutečnost, že nelze dle jejich názoru rozlišovat mezi krátkodobým a dlouhodobým vízem, respektive dílčími účely dlouhodobých víz natolik, aby v případě jednoho byl soudní přezkum povolen a v případě jiného nikoliv, zejména je-li přezkum povolen u krátkodobých víz, kdy musíme brát v potaz, že u dlouhodobých víz k tvorbě vazeb dochází určitě spíše než v případě víz krátkodobých, tedy že v případě dlouhodobých víz je vyšší pravděpodobnost zásahu do jiných lidských práv žadatele.

4. Zhodnocení vývoje soudní výluky rozhodnutí o neudělení krátkodobého a dlouhodobého víza

Na tomto místě je vhodné výše analyzovaný vývoj soudní výluky a judikatorního pohledu na něj zhodnotit a zamyslet se nad možnými argumenty ve prospěch, či případný neprospěch zrušení soudní výluky ve vztahu ke všem vízům.

V prvé řadě si neodpustíme poznámku vůči novele, kterou byla s účinností ke dni 31. 7. 2019 zrušena soudní výluka rozhodnutí o neudělení krátkodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého víza.⁷³⁾ Není totiž bez zajímavosti, že, jak již plyne z předchozí věty, touto novelou byla zrušena pouze soudní výluka v případě krátkodobých víz, ačkoliv zákon byl přijímán v době po vydání výše uvedených soudních rozhodnutí, jimiž došlo k judikatornímu prolomení soudní výluky jak ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, tak ve vztahu ke krátkodobým vízům.⁷⁴⁾

⁷³⁾ Zákon č. 176/2019 Sb.

⁷⁴⁾ Návrh zákona rozeslán poslancům jako tisk 203/0 dne 13. 6. 2018. Blíže <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=203>.

K provedené úpravě § 171 zákona o pobytu cizinců zákonodárce uvádí, že jde o reakci na rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Soufiane El Hassani*, kterým byla z čl. 32 odst. 3 vízového kodexu ve spojení s čl. 47 Listiny EU dovozena povinnost členského státu zaručit žadateli o krátkodobé vízum v souladu se zásadou rovnocennosti a efektivit v určitém stadiu řízení možnost podání opravného prostředku k soudu.⁷⁵⁾ Zákonodárce se při přijímání této novely nezabýval ani výše citovanou judikaturou správních soudů, ani otázkou možného zásahu do principu rovnosti v případě zachování soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.⁷⁶⁾

Za zmínku totiž jistě stojí skutečnost, že v minulosti, konkrétně v případě zaručení práva na odvolání v podobě nového posouzení důvodů neudělení víza, český zákonodárce v reakci na unijní právo zakotvil možnost nového posouzení důvodů neudělení víza jak pro harmonizovaná krátkodobá víza, tak pro čistě národní dlouhodobá víza. Tento svůj krok, kterým v reakci na unijní právo přistoupil ke změně i v oblasti, na níž unijní právo nedopadá, odůvodnil právě tím, že opačný přístup, kdy by byla možnost nového posouzení důvodů neudělení víza garantována jen ve vztahu ke krátkodobým vízům, nikoliv ve vztahu k dlouhodobým vízům, by byl nevyvážený a diskriminační.⁷⁷⁾

Máme přitom za to, že postup zákonodárce ve věci zaručení práva na nové posouzení důvodů neudělení víza jak ve vztahu ke krátkodobým vízům, tak ve vztahu k dlouhodobým vízům byl správný. Ačkoliv totiž nemá unijní právo vliv na oblast jemu nepodléhající, tedy jím neupravenou, kterou udělování dlouhodobého víza až na výjimky je, je zaručení přístupu k opravnému prostředku pro oba typy víz, zejména v okamžiku, kdy došlo k prolomení soudní výluky ve vztahu k dlouhodobým vízům s unijním prvkem, jediným možným způsobem zachování vyváženosti a rovnosti.⁷⁸⁾ Z uvedeného důvodu se také domníváme, že stejným způsobem měl zákonodárce postupovat i v případě novely týkající se soudní výluky.

Nicméně základní premisou pro prolomení soudní výluky rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza a rozhodnutí o nové posouzení důvodů neudělení víza je existence potenciálu zasáhnout neudělením víza do základních práv cizince. Vrcholné soudy však ve své judikatuře stále potvrzují závěr, že tento potenciál rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza či rozhodnutí

⁷⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 13. 12. 2017 ve věci *Soufiane El Hassani proti Minister Spraw Zagranicznych*, C-403/16.

⁷⁶⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb.

⁷⁷⁾ Důvodová zpráva k zákonu č. 427/2010 Sb., novela zákona o pobytu cizinců na území ČR. Sněmovní tisk 70/0, část 1/3 [online]. Poslanecká sněmovna, 6. volební období, 2010-2013 [cit. 31. března 2020]. Blíže také KRÁLOVÁ, A.: *Opravné prostředky v cizineckém právu* [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková.

⁷⁸⁾ Blíže VLKOVÁ, M.: *Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

o novém posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nemají.⁷⁹⁾ Je však otázkou, nakolik je tento závěr udržitelný a obhajitelný. Setkáváme se totiž s názory, které dovozují, že potenciál zasažení do základních práv lze spatřovat i v rozhodnutí o neudělení víza,⁸⁰⁾ se kterým se ztotožňujeme. Máme totiž za to, že, ačkoliv právo na vstup a pobyt na území ČR není žadateli o udělení víza dáno, svědčí takovému žadateli jiné právo hodné soudní ochrany, a to právo na spravedlivé projednání žádosti o udělení víza.⁸¹⁾

5. Závěr

Výše jsme viděli, že přístup České republiky, jejího zákonodárce a vrcholných soudů k otázce soudního přezkumu rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza byl po dlouhá léta jednotný a ustálený na tom, že cizinec (žadatel o vízum) nemá právo na soudní přezkum uvedených rozhodnutí. Tento striktní závěr byl odůvodňován principem státní suverenity, z něhož pramení diskreční pravomoc státu stanovit, zda a za jakých (nediskriminačních) podmínek stát povolí vstup a pobyt cizince na svém území.

Ačkoliv se existence této premisy nezměnila, tedy ačkoliv stanovování podmínek vstupu a pobytu cizince na území státu je stále výkonem (omezené a kontrolované) diskreční pravomoci státu, Soudní dvůr EU a v reakci na jeho rozhodnutí i Nejvyšší správní soud postupně ve své judikatuře přistupuje k prolamování popisované soudní výluky, ačkoliv Ústavní soud stále trvá na premise, že neudělením víza nemůže dojít k dotčení žádného lidského práva žadatele o toto vízum, čili judikatura Ústavního soudu s judikaturou Nejvyššího správního soudu nekomunikuje.

Vzhledem k této skutečnosti je nyní otázkou, zdali soudy potvrdí prolomení soudní výluky i ve vztahu k dlouhodobým vízům bez unijního prvku, tedy ve vztahu k čistě národním vízům, jak již naznačil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne ze dne 9. 10. 2019, sp. zn. 5 Azs 283/2018, a zdali bude zákonodárce závěry soudu respektovat a reflektovat. Taktéž je otázkou, jakým směrem se bude vyvíjet judikatura Ústavního soudu, který, jak již bylo uvedeno, stále trvá na závěru, že soudní výluka je v daném případě v souladu

⁷⁹⁾ Nález ÚS ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11 či rozhodnutí NSS ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. 9 As 95/2008.

⁸⁰⁾ KRÁLOVÁ, A.: Opravné prostředky v cizineckém právu [online]. Brno, 2020 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/xlem8/>>. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Jana Jurníková. KONDELOVÁ, A.: Právo na soudní ochranu v cizineckých věcech. In: MASLEN, M.: Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobod. Krakow: právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, 2014, s. 143-151. Odlišné stanovisko Miloslava Výborného k nálezu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

⁸¹⁾ Blíže VLKOVÁ, M.: Právo na spravedlivý proces v řízení o udělení dlouhodobého víza [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-03]. Dostupné z: <<https://is.muni.cz/th/m2utv/>>. Rigorózní práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta.

s ústavním pořádkem České republiky a jejími mezinárodními závazky, neboť neudělení víza nemůže být dotčeno žádné lidské právo žadatele.

V návaznosti na postupné odstraňování soudní výluky rozhodnutí o neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza a rozhodnutí o novém posouzení důvodů neudělení krátkodobého či dlouhodobého víza pak vyvstává otázka, jaký vliv bude mít odstranění soudní výluky na podobu opravného prostředku v podobě nového posouzení důvodů neudělení víza, jakož i na podobu rozhodnutí o neudělení víza, zejména ve vztahu k jeho odůvodnění.

Shrnutí:

Příspěvek je věnován problematice krátkodobých a dlouhodobých víz a jejich soudnímu přezkumu. Konkrétně se zabývá otázkou existence práva na soudní přezkum žadatelů o udělení krátkodobého či dlouhodobého víza, prostorem pro správní uvážení a vývojem rozhodovací praxe soudů v této oblasti. První část příspěvku přibližuje povahu a právní základ krátkodobého a dlouhodobého víza. Další část předestírá vývoj právní úpravy a judikatury soudní výluky a nastiňuje, jak se Ústavní soud a Nejvyšší správní soud ve své judikatuře vypořádaly s otázkou existence práva na soudní přezkum vízového rozhodnutí. Klíčová část příspěvku se zabývá prolomením soudní výluky, ke kterému došlo rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 1. 2018, sp. zn. 6 Azs 253/2016 a rozhodnutím Krajského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2018, sp. zn. 45 A 102/2016.

Judicial review of short-term and long-stay visas – summary:

The paper is devoted to the issue of short-term and long-term visas and their judicial review. Specifically, it deals with the issue of the existence of the right to judicial review of applicants for short-term or long-term visas, the scope for administrative discretion and the development of court decision-making practice in this area. The first part of the paper describes the nature and legal basis of short-term and long-term visas. The next part presents the development of legal regulation and case law of judicial exclusion and outlines how the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court dealt with the issue of the existence of the right to judicial review of a visa decision in their case law. The key part of the paper deals with the breach of court exclusion, which occurred by the decision of the Supreme Administrative Court of 4. 1. 2018, file no. 6 Azs 253/2016 and the decision of the Regional Court in Prague of 23. 4. 2018, file no. 45 A 102/2016.

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA

Jozef Milučký
Samuel Milučký¹⁾

Rozsudek Spolkového ústavného súdu Nemecka vo veci Programu nákupu cenných papierov verejného sektora vyhláseného 5. mája 2020²⁾

Čo predchádzalo rozhodnutiu Spolkového ústavného súdu v tejto veci

V roku 2015 Európska centrálna banka (ECB) spustila program kvantitatívneho uvoľňovania, ktorého dôležitou časťou je aj program nákupu štátnych dlhopisov na sekundárnom trhu PSPP (*public sector asset purchase programme*). Tento program vypracovaný ECB zaväzuje centrálné banky nakúpiť isté množstvo vládnych dlhopisov vo svojich vlastných členských štátoch. Napríklad v slovenských podmienkach teda túto úlohu plní a zabezpečuje Národná banka Slovenska.

V Nemecku pred niekoľkými rokmi Spolkový ústavný súd (SÚS) posudzoval podnet, v ktorom sťažovatelia namietali, že ECB nemá právomoc zavádzať programy ako PSPP. Vtedy SÚS prostredníctvom predbežnej otázky požiadal o stanovisko Súdny dvor európskej únie (SDEÚ³⁾), ktorý v roku 2018 rozhodol, že ECB konala v rámci svojich kompetencií.⁴⁾ Tento záver vyplynul z názoru SDEÚ, že v oblasti menovej politiky má Európska únia (EÚ) výlučnú právomoc vo vzťahu k členským štátom, ktoré používajú euro ako svoju menu. Pri výkone

¹⁾ Jozef Milučký je predseda Správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a doktorand na Právnickej fakulte Paneurópskej vysokej školy v Bratislave. Samuel Milučký je advokát v právnickej firme Constantine Cannon LLP.

²⁾ Príspevek v pôvodnej verzii bol dokončený 13. května 2020 v Žiline a v Londýně (*pozn. redakce*).

³⁾ Označenie „SDEÚ“ v tomto príspevku používame v súvislosti s rozhodnutiami Súdneho dvora EÚ vyhlásenými po vstupe Lisabonskej zmluvy do platnosti a „ESD“ pre rozhodnutia Európskeho súdneho dvora z obdobia pred Lisabonskou zmluvou (ktorý bol predchodcom SDEÚ).

⁴⁾ Rozsudok SDEÚ vo veci C-493/17 *Weiss a iní* (11. december 2018) dostupný na internetovej stránke SDEÚ aj v slovenskom jazyku na <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-493/17>.

tejto neobmedzenej právomoci musia príslušné orgány EÚ – v tomto prípade ECB – konať súladne so zásadou proporcionality, ktorá je zakotvená v práve EÚ. Po zodpovedaní predbežných otázok zo strany SDEÚ mohol teda druhý senát SÚS pokračovať v konaní.

Rozhodnutie SÚS a jeho odklon od SDEÚ

Vzhľadom na to, že vnútroštátne súdne orgány sú viazané závermi, ktoré v tej-ktorej veci SDEÚ vyriekne a aj na to, že tieto závery boli v danej veci jednoznačné, bolo možné očakávať, že sťažovateľom SÚS určite nevyhovie. Bolo preto veľkým prekvapením, keď sa SÚS vo svojom rozhodnutí⁵⁾ zásadne odklonil od stanoviska SDEÚ a vyslovil vlastné závery.

SÚS označil posúdenie zásady proporcionality zo strany SDEÚ vo vzťahu k programu ECB za nezrozumiteľné. SÚS fakticky vyriekol, že prieskumný prah SDEÚ je posadený príliš vysoko, a teda neposkytuje primeranú súdnu ochranu.

V pomerne šokujúcom závere teda SÚS rozhodol, že rozsudok SDEÚ je *ultra vires* – v Nemecku nemá žiadnu právnu silu.⁶⁾ Tento nesmierne dôležitý právny názor a záver SÚS by nemal uniknúť odbornej pozornosti ani v čase, keď sa členské krajiny venujú predovšetkým boju proti koronavírusu.

Rozhodnutie samotnej ECB v súvislosti s programom nákupu vládnych dlhopisov vyhodnotil SÚS ako nesúladné so zásadou proporcionality. S istou dávkou zjednodušenia je možné povedať, že podľa názoru SÚS pri prijímaní svojho rozhodnutia⁷⁾ ECB len slepo sleduje cieľ udržať mieru inflácie tesne pod dvomi percentami. ECB v minulosti len uviedla, že neexistujú iné, menej invazívne prostriedky, ktoré by boli schopné ochrániť sledované hospodárske ciele. Súd zdôraznil, že rozhodnutie o nákupe dlhopisov má obrovský ekonomický, politický a spoločenský dopad v krajinách eurozóny a ďalších členských štátoch. Rozhodnutiu ECB však podľa SÚS nepredchádzala komplexná analýza týchto účinkov. Takáto analýza, ktorá by odhalila hospodárske riziká a primeranosť rôznych menových nástrojov voči nim by potenciálne uspokojila test zásady proporcionality. Na záver SÚS teda svojim rozhodnutím zaviazal ECB, aby v lehote troch mesiacov poskytla vysvetlenie, či a prečo je program nákupu cenných papierov primeraným opatrením na podporu hospodárstva eurozóny.

⁵⁾ Rozsudok so s.z. 2 BvR 859/15 (5. máj 2020) je dostupný v nemeckom a anglickom jazyku na internetovej stránke Spolkového ústavného súdu v sekcii Rozhodnutia na https://www.bundesverfassungsgericht.de/SiteGlobals/Forms/Suche/EN/Entscheidungensuche_Formular.html?resourceId=54033388input_=5403310&pageLocale=en&templateQueryString=&dateAfter=yyyy.MM.dd&dateBefore=yyyy.MM.dd&aktenzeichen=&facettedVerfahrensart=&facettedVerfahrensart.GROUP=1&fundstelle=&facettedEntscheidungstyp=&facettedEntscheidungstyp.GROUP=1&submit=send.

⁶⁾ Vid' odsek 163 predmetného rozsudku SÚS.

⁷⁾ Rozhodnutie ECB č. 2015/774 (4. marec 2015) a súvisiace nasledujúce rozhodnutia označil SÚS za neplatné vo vzťahu k Nemecku.

Právny a historický kontext

„Všetko právo EÚ je nadradené všetkému vnútroštátnemu právu vrátane ústav členských štátov“

Jedným z najstarších a najposvätejších princípov práva EÚ je jeho nadradenosť nad vnútroštátnym právom členských štátov. ESD položil základy tohto princípu v slávnom rozsudku vo veci *Costa proti ENEL* už v prvej polovici šesťdesiatych rokov.⁸⁾ Platnosť tohto princípu odvtedy ESD (a následne SDEÚ) potvrdil už mnohokrát a jeho súčasný postoj je taký, že akékoľvek právo EÚ je nadradené akémukoľvek vnútroštátnemu právu. Inými slovami, napríklad ustanovenia smerníc EÚ môžu byť nadradené aj tým najzásadnejším častiam v ústavách členských štátov.

Keď správne chápeme povahu práva EÚ a ak ju rešpektujeme ako členské štáty, musíme dospieť k záveru, že SÚS prakticky konal a rozhodoval v rozpore s ním, keď odmietol záväzný rozsudok SDEÚ.

Vzťah SÚS a ESD (a SDEÚ) bol napätý desaťročia – a teraz došlo k rozchodu ...

O niečo menej šokovaní rozhodnutím SÚS však môžu byť tí, ktorí poznajú rozhodovaciu minulosť SÚS. Dôvodom je, že SÚS ako jeden z mála vnútroštátnych súdnych orgánov v celej EÚ už desiatky rokov viedol a vedie dialóg s ESD (a SDEÚ) veľmi sebedovomým spôsobom o otázkach vzťahu práva EÚ s právom vnútroštátnym. Obzvlášť na právnických fakultách univerzít je SÚS dlhodobo zdrojom fascinácie.

Nevypovedaný súboj SÚS s ESD sa začal v roku 1974 rozhodnutím SÚS vo veci *Solange I*.⁹⁾ Na otázku, či právo EÚ, ktoré by bolo v rozpore so základnými právami vyplývajúcimi z nemeckej ústavy, by bolo v Nemecku nadradené, SÚS odpovedal záporne. To znamená, že SÚS bol pripravený označiť takéto právo EÚ v Nemecku za neplatné. Avšak svoje závery SÚS vtedy oklieštil, keďže zároveň vyhlásil, že v takej situácii by zasiahol len vtedy, ak už ESD mal možnosť nesúlad posúdiť a neposkytol by uspokojivé rozhodnutie.

Vo veci *Solange II* v roku 1986 SÚS vyhlásil, že v tom čase už právo EÚ poskytovalo ochranu základných práv porovnateľnú s tou, aká bola zakotvená v nemeckej ústave.¹⁰⁾ Preto aj podľa SÚS už pominuli dôvody na to, aby – ako vnútroštátny súd – posudzoval platnosť práva EÚ. Hoci výsledok tohto rozhodnutia bol pre právo EÚ dobrou správou, SÚS sa opäť zviditeľnil na celoeurópskom fóre tým, že naďalej fakticky spochybnil doktrínu nadradenosti práva EÚ a „atrahoval“ si právomoc rozhodovať o jeho platnosti, ktorá patrila jedine ESD.

⁸⁾ S.z. C-6/64 *Costa v ENEL* (15 júl. 1964).

⁹⁾ Rozsudok SÚS vo veci *Internationale Handelsgesellschaft* (známejší ako „*Solange I*“) (29. máj 1974).

¹⁰⁾ Rozsudok SÚS vo veci *Wünsche Handelsgesellschaft* (známejší ako „*Solange II*“) (22. október 1986).

Na začiatku deväťdesiatych rokov, keď rozhodoval o ratifikácii Maastrichtskej zmluvy Nemeckom, SÚS vyhlásil, že právo EÚ je nadradené vnútroštátnemu právu len preto, že členské štáty o tom dobrovoľne rozhodli.¹¹⁾ S postojom, že členské krajiny sú „pánmi Zmlúv EÚ“, sa dá súhlasiť: právo EÚ je v konečnom dôsledku produktom členských štátov, ktoré sa do Európskeho spoločenstva a neskôr únie rozhodli vstúpiť zo zvrchovanej vôle. (Brexit je smutným príkladom toho, ako sa členský štát môže rozhodnúť z EÚ aj vystúpiť a vziať si kompetencie prenesené na EÚ naspäť do vlasti.) Problematickejšou je tá časť rozhodnutia vo veci *Maastricht*, kde SÚS tvrdí, že má právomoc preskúmať platnosť práva EÚ v oblastiach, kde má EÚ výlučnú právomoc, ktorú na ňu preniesli členské štáty.

SÚS odvtedy pokračoval sudcovskom dialógu s ESD (a neskôr SDEÚ) a viaceré jeho rozhodnutia vzbudili v Beneluxe ďalšie pohoršenie. Spoločným menovateľom všetkých rozsudkov až doposiaľ však bolo, že SÚS vždy „vyceril zuby“, ale nepohrýzol.

SDEÚ sa hnevá. Naberie Európska komisia odvahu Nemecko na SDEÚ žalovať?

Vo veci PSPP teda došlo k vyvrcholeniu boja prebiehajúceho desaťročia: SÚS odmieta rozsudok SDEÚ a vyhlasuje rozhodnutie ECB za neplatné v nemeckom právnom poriadku, čím spochybňuje princíp nadradenosti práva EÚ. Týmto rozhodnutím súboj SÚS so SDEÚ nadobudol úplne iný rozmer a pravdepodobne nie je možné vylúčiť, že sa presunie z prednáškových siení do siení súdnych a právnej praxe.

SDEÚ o pár dní po vyhlásení rozsudku SÚS nepriamo vyjadril kritiku a zdôraznil význam pilierov únievého práva a dôvody, pre ktoré vnútroštátne sudy musia rozhodovať v súlade s nimi.¹²⁾

Najzaujímavejšie však teraz bude sledovať, či sa kvôli rozhodnutiu SÚS Nemecko nakoniec bude musieť brániť aj pred SDEÚ. Za porušenie práva EÚ totiž môže Európska komisia (Komisia) členské štáty žalovať v Luxemburgu podľa článku 258 Zmluvy o fungovaní EÚ. Hoci Komisia môže zväziť, či bude v tej-ktorej veci konať, túto právomoc využíva pomerne často. Rozhodne ju však využíva vtedy, keď ide o vážne porušenia.

Z právneho hľadiska niet pochybností o závažnosti situácie. Komisia tvrdila, že žalobu v predmetnej veci zvažuje.¹³⁾

Čo však v rovine politickej? Tu je Komisia rozhodne v podstatne náročnejšej situácii. Odváža sa bojovať proti najmocnejšiemu členskému štátu, ktorého dobrá

¹¹⁾ Rozsudok SÚS vo veci *Maastricht* (12. október 1993).

¹²⁾ SDEÚ, „Press release following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020“, tlačová správa (8. máj 2020) dostupná na internetovej stránke SDEÚ na https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7052/en/.

¹³⁾ Európska komisia, Tlačový kútik, „Statement by President von der Leyen“ (10. máj 2020) dostupné v anglickom jazyku na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_846.

vôľa ovplyvňuje všetko zásadné dianie v EÚ? Okrem Komisie netreba zabúdať ani na ostatné členské štáty. Tým zase prisudzuje článok 259 právomoc žalovať iné členské štáty za porušenia práva EÚ. V skutočnosti však často nedochádza k takýmto sesterským žalobám medzi členskými štátmi.

Skutočné dôsledky a možné dopady rozsudku SÚS, ktorých sa môžeme obávať

Ekonomické

Bezprostredným hospodárskym následkom rozhodnutia nemeckého súdu je povinnosť Nemeckej spolkovej banky pozastaviť nákupy cenných papierov aspoň dovtedy, kým ECB nepredloží požadované stanovisko. Ďalším citeľným následkom, ktorý zrejme súvisí s týmto zmrazovacím účinkom rozsudku, bolo oslabenie európskych finančných trhov po vynesení rozhodnutia. Tento vývoj nie je prekvapujúci vzhľadom na rozsah a význam účasti Nemecka na programe nákupu dlhopisov.

Obavy investorov nie sú prehnané, pretože tento rozsudok by potenciálne mohol úplne zamedziť nákupu nových dlhopisov Nemeckou spolkovou bankou a zaviazat ju, aby odpredala už nadobudnuté. Zdá sa, že osud nákupného programu teda závisí od toho, ako sa teraz zachová ECB. Tá na teraz len odkázala na pôvodný rozsudok SDEÚ z roku 2018, ktorý požehnal nákupy dlhopisov.¹⁴⁾ No podľa svetovej tlače, ktorá priniesla prvé kuloárne reakcie, predstavitelia ECB zastávajú názor, že ECB by nemala na rozsudok reagovať priamo, pretože tým by došlo k zásahu do jej nezávislosti.¹⁵⁾ Medzi komentátormi však v tomto smere zatiaľ prevláda názor, že ECB bude postupovať tak, aby účasť Nemeckej spolkovej banky na nákupnom programe nebola ohrozená a v tejto chvíli teda ide o riziko len teoretické. Z praktického hľadiska môžeme však očakávať postup, ktorý zabezpečí ďalšiu účasť Nemecka, pretože bez jeho podielu by bol nákupný program ochromený.

Napriek tomu, že SÚS výslovne zdôraznil, že v predmetnej veci posudzoval len PSPP a jeho rozhodnutie nemá žiadny dopad na program PEPP súvisiaci s pandémiou koronavírusu (*pandemic emergency purchase programme*), odborníci sa zhodujú, že toto vyhlásenie nemá žiadnu váhu.¹⁶⁾ Mohlo by sa tak stať napr. v inom členskom štáte, že aj 750-miliardový program PEPP bude súdne

¹⁴⁾ Európska centrálna banka, „ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate“, tlačová správa (5 máj 2020) dostupná v anglickom jazyku na <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200505~00a09107a9.en.html>.

¹⁵⁾ Martin Arnold, „ECB to resist German court order to justify bond purchases“ (*Financial Times*, 6. máj 2020).

¹⁶⁾ Dimitrios Kyriazis, „The PSPP judgment of the German Constitutional Court: An Abrupt Pause to an Intricate Judicial Tango“ (*European Law Blog*, 6. máj 2020) dostupný v anglickom jazyku na <https://europeanlawblog.eu/2020/05/06/the-pspp-judgment-of-the-german-constitutional-court-an-abrupt-pause-to-an-intricate-judicial-tango/>.

napadnutý z dôvodu potenciálneho rozporu so zásadou proporcionality. Taký vývoj by mohol byť hlavne pre štáty ako Taliansko v súčasnej dobe katastrofický.

Právne a politické

Problém týkajúci sa princípu nadradenosti únievého práva sme už rozobrali. Ďalším kľúčovým aspektom je, že SÚS svojim rozhodnutím fakticky uložil kľúčovej inštitúcii Európskej únie povinnosti, ktoré nevyplývajú z práva EÚ tak, ako ho interpretuje SDEÚ, a ktoré ECB zrejme mohla predvídať len ťažko. Debata o tom, že inštitúcie Európskej únie by mali zniesť vyššiu mieru demokratickej kontroly zo strany členských štátov trvá už roky. Na rozsudok SÚS možno pozeráť práve tak, že ide o pomerne účinnú snahu o zavedenie dohľadu nad rozhodovacou činnosťou orgánov EÚ. Týmto krokom SÚS určite potešil „demolačnú čatu“ euroskeptikov, ktorí tvrdia, že EÚ sa stala federálnym spolkom bez demokratickej kontroly. Aj fanúšikovia EÚ, ktorí si uvedomujú jej štrukturálne nedostatky, ale chceli by ju reformovať postupným a citlivým spôsobom, by mohli rozsudok oceniť ako pokus o zlepšenie rozhodovacích procesov na únieovej úrovni.

Našou obavou však je to, že tento pokus nemusí zostať v konštruktívnej rovine, ale môžu sa ho zmocniť práve odporcovia Únie. Je možné očakávať, že napríklad členské štáty v strednej Európe s napätými vzťahmi s EÚ teraz poukážu na to, že už aj Nemecko – dlhodobý motor EÚ – demonštruje nespokojnosť s tým, ako EÚ funguje. Preto by sme mali byť pripravení, že toto rozhodnutie posmeľí „neposlušné“ členské štáty a tie, odvolávajúce sa naň, môžu začať spochybňovať aj ďalšie rozhodnutia EÚ.¹⁷⁾ Aj keby ďalšie takéto výzvy prichádzali len zo strany vnútroštátnych súdov, mohli by život orgánov EÚ značne zneprijemniť. V praxi pravdepodobne pôjde o podania na ústavné alebo najvyššie súdy, ktoré budú *de facto* preskúmať rozhodnutia inštitúcií EÚ v rôznych oblastiach tvorby únieovej politiky. Ústredným nástrojom pre tento vývoj by sa mohlo stať spomínané posudzovanie súladu so zásadou proporcionality.

Čo si o tom všetkom myslieť

V tomto prípade ide o kľúčové rozhodnutie vedúcej inštitúcie EÚ, menovite ECB, ktoré zrejme ovplyvní celoeurópske hospodárstvo. Ak je ECB presvedčená o tom, že nákupy verejných dlhopisov sú *nevyhnutné* na ochranu európskeho hospodárstva, potom by ECB nemala mať žiadne ťažkosti s preukazovaním toho, že toto opatrenie je primerané – a teda pohodlne spĺňa skúšku zásady proporcionality v práve EÚ. Takáto úloha by zrejme na ECB nekládla neprímerané bremeno a zároveň by mohla posilniť obraz o demokratickejšom fungovaní EÚ. Z praktického pohľadu sa teda dá SÚS rozumieť.

¹⁷⁾ Vid' vyjadrenia predstaviteľov niektorých členských štátov napr. v Ben Hall a Martin Arnold, „German court ruling casts doubt on European monetary policy“ (*Financial Times*, 6. máj 2020) a Matthew Karnitschnig, „German court lays down EU law“ (*Politico*, 5. máj 2020).

Z pohľadu politického a právneho usporiadania EÚ by však išlo o revolúciu, ak by ústavné alebo najvyššie súdy členských štátov, ako najvyššie národné authority, príležitostne preskúmavali zásadné rozhodnutia orgánov EÚ a prípadne ich požiadali o detailnejšie zdôvodnenie svojich rozhodnutí. V tomto smere je veľmi otáznе, v akých parametroch by sa mala takáto účasť vnútroštátnych súdov na úniových procesoch uskutočňovať. Hoci SÚS jasne deklaroval, že jeho rozhodnutie sa týka úzko vyšpecifikovaných právnych otázok a nemá abstraktný presah do iných oblastí, rozsudok nepochybne otvorí dvere práve takýmto debatám a špekuláciám. Podľa tohto nemeckého vzoru by totiž vnútroštátne súdy iných krajín mohli postupovať rovnako a teda prijímať a preskúmavať podania v akýchkoľvek oblastiach, kde má EÚ výlučnú právomoc. Kontrola proporcionality by sa tak mohla stať nástrojom vnútroštátneho súdneho prieskumu rozhodnutí inštitúcií EÚ. Toto je kompetencia, ktorá doteraz patrí nespochybniteľne jedine SDEÚ.

V tomto ohľade existuje veľmi dobrý dôvod na centralizáciu súdnej moci v Luxemburgu. Ak by odteraz zrazu podliehali rozhodnutia orgánov EÚ „prieskumu“ zo strany ktoréhokoľvek ústavného alebo najvyššieho súdu, nastal by v EÚ právny chaos, ktorý by mohol spôsobiť úplný rozvrat fungovania EÚ. Tohto si je vedomý aj SÚS.¹⁸⁾

Ak teda existujú pochybnosti o súčasnej právnej architektúre EÚ, je potrebné posúdiť ich na politickej úrovni medzi čelnými predstaviteľmi členských štátov. Zmena, ktorú, zdá sa, signalizuje SÚS, by musela byť zakotvená v základných zmluvách EÚ. Len členské štáty môžu o takýchto zmenách rokovať a prípadne pripraviť pôdu na ich premietnutie do základnej legislatívy EÚ. Tomu by ale musela predchádzať veľmi zložitá diskusia o povahe „ústavného“ práva EÚ a jej politickom charaktere. To všetko si dokážeme predstaviť.

Nie sme si však istí, či SÚS s touto iniciatívou vyrukoval v správnom čase a vhodným spôsobom. Existuje totiž dostatočne veľké riziko, že v súčasnosti by do takejto diskusie veľmi razantným spôsobom zasiahli práve tí, ktorí poslanie EÚ a jej celistvosť najviac ohrozujú...

¹⁸⁾ Viď predovšetkým odsek 111 predmetného rozsudku SÚS.

RECENZE

TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava, Wolters Kluwer 2018, s. 228, ISBN 978-80-8168-842-3.

Pri štúdiu ústavnoprávnej literatúry ma zaujala monografia, ktorá svojím obsahom vybočuje z radu publikácií venovaných tomuto odvetviu práva. Aj keď územná samospráva nepochybne patrí do matérie ústavného práva, akoby sa na ňu zabúdalo, prinajmenšom sa jej v odbornej literatúre venovanej ústavnému právu nevenuje náležitý priestor. Autorka recenzovaného vedeckého diela zaplnila práve túto pomyselnú dieru v ponuke právnickej spisby a tým umožnila čitateľom obohatiť svoje vedomosti aj v tejto oblasti.

Autorka monografie zasvätila svoj profesijný život ústavnému právu pred viac ako pätnástimi rokmi a určite nie je v odborných kruhoch neznáma. Napriek tomu mi dovoľte ju aspoň v stručnosti predstaviť. Doc. JUDr. Lívia Trellová, Ph.D. pôsobí na Katedre ústavného práva na Univerzite Komenského v Bratislave. Titul docent ústavného práva získala v roku 2018, po úspešnom habilitačnom konaní. Vo svojej vedeckej činnosti sa venuje najmä ústavnoprávnemu vymedzeniu územnej samosprávy. Je autorkou, resp. spoluautorkou dvoch monografií, spoluautorkou viacerých učebníc najmä z oblasti ústavného práva, viacerých odborných a vedeckých článkov, autorsky sa spolupodieľala aj na komentári k Ústave SR.

Recenzovaná publikácia vystavuje kritickú analýzu vybrané ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, osvetľuje pôvod samosprávnej moci a jej vývoj v národnom a medzinárodnom prostredí, venuje sa otázke vplyvu samosprávy na deľbu moci, analyzuje formy uskutočňovania územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky a vyčleňuje značný priestor ústavnému princípu územnej samosprávy.

Monografia je z formálneho hľadiska členená na päť častí.

V predhovore autorka vysvetľuje skutočnosti, ktoré ju viedli k napísaniu tohto diela. Uvádza, že práve obšírnosť témy územnej samosprávy, jej závažnosť a jej význam ju inšpirovali k tomu, aby analýzou vybraných ústavnoprávných otázok prispela k odbornému diskurzu zaoberajúcemu sa touto problematikou. Taktiež upozorňuje, že aj keď má samospráva výsadné postavenie v ústavnoprávnom postavení, dodnes sa jej v teoretickej ústavnoprávnej oblasti nevenuje pozornosť, aká jej právom prináleží.

Prvá časť recenzovaného diela sa zaoberá konceptom územnej samosprávy, jeho vyjadrením v horizontálnej a vo vertikálnej deľbe moci v štáte a pôvodom právnej úpravy samosprávy. Táto časť opisuje historický vývoj územnej samosprávy, vysvetľuje rozdiely v nazeraní na samosprávu v kontinentálnom

a anglo-americkom právnom systéme. Autorka opiera svoj výklad o názory mnohých významných právnych teoretikov z oboch právnych systémov, čím v čitateľovi vzbudzuje ešte väčší záujem o danú tému. Avšak, najväčšmi v tejto časti diela zaujme autorkino spracovanie otázky „štvrtej moci v štáte“. Ako sama zdôrazňuje, myšlienka municipálnej moci - *pouvoir municipal* nie je ničím novým, zaoberali sa ňou už teoretici pred niekoľkými storočiami. Hlavnou otázkou, ktorá je pri koncepcii „štvordelenia štátnej moci“ prítomná je, či sa ľud ako suverén zbavil všetkej moci tým, že ju preniesol na Montesquieho tradičné tri druhy moci (zákonodarná, výkonná, súdna), alebo ňou naďalej disponuje a môže ju teda uplatniť aj prostredníctvom územnej samosprávy.

Druhá časť sa venuje územnej samospráve v podmienkach Slovenskej republiky, z pohľadu ústavného práva a genéze ústavnoprávnej úpravy v našom štáte. Prvé strany ponúkajú základné vymedzenie pojmov, potrebných pre hlbšiu ústavnoprávnu analýzu. Nasleduje dôsledný rozbor štvrtej hlavy Ústavy SR. Táto časť tvorí, podľa môjho názoru, nosnú časť publikácie. V podaní autorky mení čitateľovu optiku na rámcovú úpravu územnej samosprávy v našom základnom zákone. Svoj výklad veľmi vhodne autorka dopĺňa rozhodnutiami Ústavného súdu SR ako aj zákonnou úpravou samosprávy.

Tretia časť monografie približuje úpravu územnej samosprávy v kontexte ústavných princípov právneho štátu. Autorka sa zaoberá otázkou či je princíp územnej samosprávy vyjadrený v Ústave SR. Dospela k názoru, že aj keď nie je explicitne v našej ústave vyjadrený, je ho možné vyvodiť z obsahu štvrtej hlavy ústavy, z rozhodnutí Ústavného súdu SR, v ktorých jeho prítomnosť v slovenskom ústavnom systéme opakovane potvrdil, ako aj z previazanosti ustanovení štvrtej hlavy Ústavy SR s ďalšími ústavnými princípmi. Tento názor autorka v publikácii podložila aj predmetnými rozhodnutiami a analýzou jednotlivých článkov a ich vzájomnej súvislosti.

Vo svojej štvrtej časti nám recenzované dielo ozrejmuje ústavné právo na územnú samosprávu. Stretávame sa tu s prirodzenoprávnou, štátoprávnou a politickou teóriou samosprávy. Podobne ako princíp územnej samosprávy, ani právo na samosprávu nie je v Ústave SR výslovne zakotvené. Rovnako sa však dá výkladom vyvodiť z jej ustanovení a zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení s konštitucionálnymi princípmi. Autorka v tejto časti predkladá zaujímavý názor na charakter ústavného práva na samosprávu. Ozrejmuje, že aj judikatúra ústavného súdu priznáva tomuto právu podobu kolektívneho práva, ktoré prináleží miestnemu spoločenstvu, ktoré formuje obec. Právo na územnú samosprávu je teda kolektívne právo, ktorého nositeľom je obec, ale aj obyvatelia obce tým, že využívajú svoje právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Autorka sa okrem samotného definovania práva na územnú samosprávu zaoberá aj jeho obsahom. Upozorňuje na také problémy, akým je združovacie právo obcí, ktoré by bolo možno vhodnejšie pretransformovať

na povinnosť obcí sa združovať, v prípade, ak nie sú schopné samostatne zabezpečiť plnenie svojich úloh.

Piata časť recenzovaného diela sa zaoberá jednou z dôležitých foriem činnosti územnej samosprávy, normotvorbou obcí, ktorá je prejavom ústavného práva obcí na samosprávu. Analyzuje ústavnú úpravu normotvorby obce, či už v oblasti samosprávnej pôsobnosti, alebo v oblasti prenesenej štátnej správy. Autorka vysvetľuje, že hoci je normotvorná právomoc priznaná aj vyššiemu územnému celku, spracovaní tejto problematiky sa zámerne vyhla, keďže by bola v podstatnej miere duplicitná.

Po piatich častiach a krátkom závere nasleduje zoznam použitej literatúry. Publikácia neobsahuje menný a vecný register, ani vysvetlivky a zoznam skratiek. V monografii absentuje aj resumé v cudzom jazyku.

Jazyk a štýl použitý v monografii predpokladá istú čitateľovu vyspelosť. Autorka nezľahčuje svoje názory a argumenty esejistickým štýlom, čo však nie je pri odborných dielach ani potrebné. Kladne hodnotím že text nie je zbytočne „popretkávaný“ cudzími slovami. Náročnosť textu je aj napriek tomu pomerne vysoká.

Oceňujem rozsiahly poznámkový aparát, obsahujúci množstvo odkazov na judikatúru a na diela právnych teoretikov, či už súčasných, alebo tých z minulosti. Recenzovaná monografia je dielom ponúkajúcim kritickú analýzu vybraných ústavnoprávnych otázok. Autorke sa nepochybne podarilo dosiahnuť cieľ, ktorý si určila, a to upozorniť na postavenie územnej samosprávy, ktorá je popri štátnej moci dôležitou súčasťou verejnej moci, a vytvoriť dôstojný základ pre ďalší výskum tejto problematiky.

Recenzovanú monografiu možno odporučiť nie len odborníkom z praxe, ale aj študentom právnických fakúlt, u ktorých sa však predpokladá, že majú osvojené základné vedomosti. Publikácia je vhodná pre záujemcov o hlbšie poznatky zo slovenského ústavného práva, ako aj pre tých, ktorí sa sústreďia na správne právo. Dovoľujem si vysloviť názor, že recenzované dielo môže byť prínosným aj pre zamestnancov územnej samosprávy.

Mária Bezáková

VÍCHA, O.: *Zákon o geologických pracích. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 300 s., ISBN 978-80-7598-743-3.

Byť lze konstatovat, že recenzovat komentáře je poměrně složité, tento komentář nesmí ujít pozornosti. Autor tohoto komentáře působí na katedře správního práva a finančního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci se právem životního prostředí intenzivně zabývá a zaměřuje se právě na horní právo a geologické práce. Předmětným komentářem navázal na svůj předchozí komentář VÍCHA, Ondřej. *Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 992 s. ISBN 978 80 7552-557 4.¹⁾ Autor tak spolu s nyní recenzovaným komentářem vytvořil ucelené a stále aktuální pojednání k dané problematice.

O vysoké kvalitě komentáře svědčí i recenze fundovaných odborníků se zkušenostmi jak akademickými, tak praktickými, a to doc. JUDr. Ivany Průchové, CSc., z katedry práva životního prostředí a pozemkového práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, a doc. JUDr. Vojtěcha Stejskala, Ph.D., z katedry práva životního prostředí Právnické fakulty Univerzity Karlovy, které byly publikovány v souvislosti s jeho vydáním.

Komentář představuje významný přínos pro každého, kdo potřebuje blíže osvětlit otázky spojené s výkladem této právní úpravy. Přispívá k poznání dané problematiky nejen z teoretického pohledu právní vědy, ale především je užitečný pro praxi. Nejen pro občany, kteří se s touto problematikou mohou setkat, nýbrž i pro správní orgány, které vykonávají veřejnou správu v této oblasti. Mimo jiné v oblasti veřejné správy geologických prací působí krajské úřady. Autor této recenze, který pracuje na krajském úřadě, kde se věnuje také této problematice, velmi vítá tento recenzovaný komentář jako pomoc při této práci. Samozřejmě více se toto týká České geologické služby či Ministerstva životního prostředí. Komentář cílí na to být praktickým návodem k získání oprávnění k provádění geologických prací a čtenáře provést všemi právními povinnostmi spojenými s projektováním, prováděním a vyhodnocením geologických prací, včetně správního trestání při nedodržení těchto povinností.

Komentář zohledňuje při výkladu jednotlivých ustanovení dosavadní relevantní judikaturu, a to zejména Nejvyššího správního soudu, Nejvyššího soudu či Ústavního soudu. Neopomíná také prováděcí právní předpisy, respektive vyhlášky, a ani související předpisy Evropské unie. Autor vnímá předmětnou problematiku rovněž v širších souvislostech a dopadech a své zkušenosti předává čtenáři.

¹⁾ Tento komentář recenzován viz též SOVA, A.: Horní zákon. Zákon o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Komentář. *Správní právo.* Praha: Ministerstvo vnitra, ročník LII, č. 1/2019, s. 53 – 56. ISSN 0139-6005.

K orientaci v knize přispívá obsah umístěný na jejím začátku. Komentář pojednává o jednotlivých ustanoveních zákona o geologických pracích přehledně tak, jak jsou za sebou řazena v tomto zákoně. Za obsahem následují obsáhlé seznamy zkratk a předpisů citovaných v komentáři. Poté následuje předmluva autora. Předmluva velmi vhodně zahrnuje krátký popis historie právní úpravy dané problematiky na území dnešní České republiky, jakož i vývoje současné právní úpravy, která je následně předmětem komentáře.

Jádro knihy tvoří předmětný zákon, který je uceleně komentován. Nechybí přitom provázání se související právní úpravou například podle občanského zákoníku či stavebního zákona a mnoha dalších právních předpisů. K jednotlivým paragrafům je připojena související judikatura, odkazy na související ustanovení a související předpisy, včetně předpisů Evropské unie, a související literatura. Autor neopomněl ani přechodná ustanovení z novel ke komentovanému zákonu.

Následuje obsáhlý a členěný výčet použité literatury, shrnutí v anglickém jazyce, krátká informace o autorovi, přílohy a věcný rejstřík. Přílohy tvoří úplná znění všech čtyř platných prováděcích vyhlášek ke komentovanému zákonu.

Lze tedy konstatovat, že po obsahové stránce je kniha členěna velmi přehledně. Nelze se však ubránit dojmu, že čtenářsky přívětivějšího řešení by bylo dosaženo záměnou umístění obsáhlých seznamů zkratk a citovaných předpisů s informacemi o autorovi a umístěním prováděcích vyhlášek hned za samotný zákon, a to přesto, že struktura tohoto komentáře odpovídá obecně používané struktuře komentářů zákonů.

Autor komentáře neopomíná věnovat se také věcem, které jsou obecně mylně považovány spíše za okrajové, jako je například problematika rozhodování správních orgánů v pochybnostech. Zákon o geologických pracích v § 2 odst. 6 stanoví, že „*v pochybnostech ministerstvo rozhodne, zda některá činnost je geologickou prací, popřípadě zda jde o geologický výzkum nebo geologický průzkum a jakou jeho etapu*“. V komentáři jsou mimo jiné rozebrány obě možnosti zahájení řízení, tj. jak z moci úřední, tak na žádost, přičemž je věnována pozornost nutnosti vymezení okruhu účastníků řízení podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Byť lze podle názoru autora této recenze konstatovat, že citované ustanovení o řízení v pochybnostech je speciální právní úpravou s aplikační předností a jiným správním řízením, které podle § 142 odst. 2 správního řádu vylučuje aplikaci tohoto ustanovení správního řádu o řízení o určení právního vztahu, nijak to nepopírá možnost zahájení řízení v pochybnostech i na základě žádosti, a nemá to tedy vliv na celkové závěry recenzovaného komentáře v této souvislosti.

Autor jednoznačně uvedl, ke kterému dni je jeho dílo zpracováno, respektive že je zpracováno podle právního stavu ke dni 1. 1. 2020. Neměnnost

právního předpisu bývá spíše výjimkou. Ovšem ke dni zpracování této recenze²⁾ nedošlo k žádné změně zákona o geologických pracích, a recenzovaný komentář je proto stále aktuální.

Kniha je díky všemu uvedenému, včetně odbornosti autora, využitelná pro rozmanitý okruh čtenářů a využitelná nejen pro osoby prakticky působící v oblasti geologických prací, ale také například pro úředníky správních orgánů, soudce či advokáty řešící věci související s touto problematikou, pro osoby působící na vysokých školách, v oblasti vědy a výzkumu, jakož i pro vlastníky či uživatele nemovitostí a další osoby dotčené geologickými pracemi, potažmo tedy pro širokou veřejnost.

Celkově lze konstatovat, že jde o velmi přínosnou knihu. Problematika je zpracována komplexně a přehledně. Kniha umožňuje pochopení důvodů, respektive účelu dané právní úpravy. Přispívá ke srozumitelnosti dané problematiky a ke správnému vykládání a používání zákona o geologických pracích. Je prakticky využitelná.

Aleš Sova

KOVÁŘOVÁ, D.: *Abeceda rodinného práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 296 s., ISBN: 978-80-7598-711-2.

„Právo je natolik silový nástroj, že v rodinných vztazích způsobí více škody než užítku.“

„Existuje jen velmi málo možností, jak se dá ovlivnit jednání jiných lidí. Takřka žádná možnost není právní. ...“

Daniela Kovářová

Publikace vyšla v listopadu roku 2020 v edici PRÁVO PRAKTICKY nakladatelství Wolters Kluwer ČR.

Navzdory shora uvedeným citátům autorky této publikace, paní JUDr. Daniely Kovářové, se čtenář v publikaci dozví vše potřebné o právních institutech rodinného práva, jeho vazbách na ostatní odvětví práva občanského (zejména právo majetkové), na právo trestní i na právo správní (v souvislosti s matričními otázkami).

Publikace obsahuje pojednání o pojmu „rodina“ jako takovém, o manželských a partnerských vztazích, rodinném společenství, rozvodu a rozchodu, určování otcovství a mateřství, náhradním mateřství, o dítěti jako subjektu práva,

²⁾ Tj. ke dni 11. 8. 2020.

problematicke „únosů“ dětí, o střídavé a společné péči, styku s dítětem, osvojení, výživném, dalších vyživovacích povinnostech, znaleckých posudcích, mediaci, výkonu rozhodnutí v rodině, spoluvlastnictví v rodině, manželském vypořádání, rodinném nástupnictví, rodinné ústavě, domácím násilí a závěrem i o vztazích v rodině jako takových. Autorka o všech těchto tématech píše nejen z pohledu právníka, ale z pohledu empatického celostního právníka, „advokáta, který léčí“.

Text knihy v sobě spojuje nesporné spisovatelské kvality autorky s její dlouholetou advokátní zkušeností s problematikou. Čtivost knihy není tudíž zdaleka její jedinou předností. Obsahuje totiž kromě základní judikatury k tématu, vzorů právních úkonů a pohledu *de lege ferenda* na některé instituty rodinného práva (například tzv. manželské povinnosti II. řádu) především praktické postřehy a rady jak právníkům, kteří s rodinným právem pracují, tak především lidem, kteří chtějí prostřednictvím institutů rodinného práva řešit svoje vlastní složité osobní situace. Proto její četbu lze doporučit každému bez ohledu na jeho odbornost.

Zároveň se autorka nebojí otevřeně projevit své názory. Poněkud dráždivě tak může na některé jedince působit autorčino vyjadřování se k vazbě právního pojetí rodiny na uzavření manželství (zdánlivě dehonestálně může působit například obrat „glorifikovaný papír“ a další obdobné obraty). Jsem však přesvědčena, že jde o záměr autorky více podnítit v odborných kruzích diskusi ohledně smysluplnosti přetrvávajícího tradičního pojetí rodiny v právu. Autorka přitom poukazuje na nevyváženost přístupu k fakticky existujícím typům rodin a právní reflexe této reality. Tento svůj postoj argumentačně podporuje odkazem na judikatorní vymezení pojmu rodina.

Naopak tradiční zásadu *mater semper certa est* autorka jednoznačně doporučuje zachovat, svůj názor opět argumentačně podkládá a na skutečných případech ilustruje důležitost zachování této zásady.

Dráždit by mohla i doporučení kolegům z advokacie, jsou však podložena životní i profesní zkušeností a právě v nich se skrývá velká přidaná hodnota celé publikace.

Autorka dává nahlédnout i do obsahu návrhů na změny právních úprav, které se problematiky týkají (například tak „varuje“ před zamýšleným navýšením soudního poplatku za sporný rozvod, státní správu pak před zamýšleným přesunem řešení dohodnutých rozvodů ze soudní agendy do agendy matričních úřadů).

Praktické jsou údaje o finančních nákladech na soudní řízení, na provedení právních úkonů advokátem, na znalecké posudky (paternita, psychologické posudky), autorka se však nevyhýbá ani sdělení částky spojené se zajištěním náhradní matky dítěte. U výkonů soudních rozhodnutí se čtenář bez obalu dozví o statistice jejich úspěšnosti.

Značná část je věnována dítěti, jeho potřebám, způsobu vnímání světa v jednotlivých etapách dětství; participačním právům dítěte – to je důležité i pro správní úřady, a to nejen orgány sociálněprávní ochrany dětí.

Poslední kapitola RODINNÍ ODBORNÍCI by se měla, alespoň v části „Kde hledat autority“, tesat do kamene nebo ještě lépe - učit v rámci občanské výchovy na základních školách. Záleží především na lidech samotných, jestli právo bude nebo nebude fungovat.

Co říci na závěr? Jediným opravdovým negativem, které pro mě z knihy plyne, je mé vědomí, že patřím mezi „starší pamětníky“, neboť si vybavuji pojem BSM.

Petra Gronwaldtová Wagnerová

JUBILEUM

Poslední den loňského roku oslavil sedmdesáté narozeniny dlouholetý předseda redakční rady časopisu Správní právo, JUDr. Václav Henych.

Za redakci časopisu mu přejeme především pevné zdraví a mnoho sil do dalších let. Je nám ctí, že několik vážených členů redakční rady, kteří pana předsedu znají dlouhá léta, napsalo k jeho životnímu jubileu svá přání, která můžeme publikovat.

Připojujeme též přání některých jeho bývalých kolegů z Ministerstva vnitra, kde pracoval čtyři desítky let a které v loňském roce opustil.

redakce

* * *

JUDr. Václava Henycha jsem poznal před třiceti lety. Byl jsem tehdy zaměstnán v Ústavu státní správy. Již si nepamatuji, z jakého podnětu jsme s kolegy z Ústavu státní správy vypracovali návrh zákona o obecních volbách. Návrh ode mne za Ministerstvo vnitra přejímal právě JUDr. Henych. V té době jsem ani já, ani JUDr. Henych netušili, že v nedaleké budoucnosti budeme jako zaměstnanci Ministerstva vnitra velice úzce spolupracovat. Já v pozici náměstka ministra vnitra, JUDr. Henych zprvu v pozici vedoucího mého sekretariátu, později v pozici ředitele odboru. Pro mne to byla zcela nová role, ve které jsem se bez pomoci zkušených zaměstnanců, kteří měli „procesy úřadování“ v malíčku, nemohl obejít.

JUDr. Henych nesporně patřil k nim. Na Ministerstvu vnitra jsem asi s šestiletou přestávkou sloužil devět let. To bylo období mé velmi intenzivní spolupráce s JUDr. Henychem. Setkával jsem se s ním však i v době, kdy jsem nebyl zaměstnancem ministerstva zejména jako člen redakční rady časopisu Správní právo, ale i při jiných příležitostech pramenících z mé zainteresovanosti v otázkách reformy veřejné správy.

Má spolupráce s JUDr. Henychem je dlouholetá a prošla náročným porevolučním obdobím i pozdějšími léty „konsolidačními“. Poznal jsem ho jako člověka, který práci obětoval nemalou část svého života a řádné a včasné splnění pracovních úkolů bylo vždy věcí jeho osobní cti. Práce pro něho nikdy nekončila uplynutím pracovní doby. Z ministerstva odcházel, teprve až byl s prací hotov. Svě podřízené před nadřízenými vždy dokázal nebojácně obhajovat a občasná pochybení či omyly vždy bral na sebe. Za jejich zájmy (profesní a platový postup) vždy tvrdě bojoval. K nadřízeným byl vždy loajální. To nebylo vždy jednoduché. Nadřízení se střídali a jejich politické postoje byly občas zcela protichůdné. Jistě se vyskytli i tací, kteří jeho loajlnost nazírali kriticky. Patřím však k těm, kteří loajlnitu k nadřízenému

považují za nezbytnou součást kvalifikace dobrého úředníka. Nejsem zřejmě jediný, který ocenil odbornost, pracovní nasazení i loajalitu JUDr. Václava Henycha. Nejen k nadřízeným, ale i k instituci. O tom svědčí jeho celoživotní úřední kariéra, v průběhu které poznal tolik různých nadřízených různých politických orientací i osobních vlastností jako jen nemnozí.

JUDr. Henych je pragmatik, který zná dokonale praxi, je prost teoretických ambicí a jako zkušený praktik upřednostňuje praktická řešení. Nedokáže vždy skrýt skepsi k mnohým teoretickým postulátům a závěrům a nestydí se proti nim veřejně vystupovat.

JUDr. Henych je člověk společenský. V jakékoli skupince lidí je sotva přehlédnutelný. Rád vypráví veselé historky, které zažil v průběhu úřednické kariéry. Vždy jsou vtipné, vkusné a vyprávěné s velkým západem. Mnohým jsem byl osobně přítomen a nevdám mi, že některé si pamatují trochu jinak. Lidé i časy se mění a lidská paměť je tak ošidná! V jednom mne však má paměť nešidí. JUDr. Václav Henych je stále takový, jak jsem ho před třiceti lety poznal.

Žádný člověk není dokonalý. Jistě není dokonalý ani JUDr. Václav Henych. České veřejné správě bych však přál takových „nedokonalých“ úředníků co nejvíc. Jemu i celé jeho rodině pak přeji do dalších let hlavně hodně zdraví, štěstí a spokojenosti. Nechť mu jeho životní elán vydrží ještě hodně dlouho!

Pavel Zářecký

* * *

Napsat několik slov k životnímu jubileu mého kolegy, dlouholetého nadřízeného a doufám i přítele, JUDr. Václava Henycha, je pro mě ctí i potěšením.

Desítky společných roků mi poskytují spoustu námětů, ale výběr mi tím komplikují. Přestože záběr Václava Henycha je v oblasti práva nesporně značně široký, vzpomínám zejména na přípravu komplexní právní úpravy na úseku voleb, vzniku a činnosti politických stran a politických hnutí i spolků, tedy zpočátku občanských sdružení. Úspěch ve své práci zakládá na otevřené diskusi, nesmírné pracovitosti, odpovědnosti, neúnavném studiu a přijímání nových poznatků.

Ty získává i díky tomu, že na postech zastávaných u Ministerstva vnitra, se v průběhu aplikace uvedených zákonů bezprostředně setkává se zpětnou reakcí z praxe. V této souvislosti se sluší poznamenat, jak moc jsme se utěšovali tím, že nejde o odpovědnost za výsledky voleb, ale jen za jejich organizaci.

Václava Henycha znám jako člověka s vysokou mírou empatie, spravedlivého, ochotného kdykoli s čímkoli pomoci, navíc se smyslem pro humor. Při setkání trouse poznámky o vaření, rozvážení svých dětí a dnes

už i vnučat do zájmových kroužků. Jeho práce však těmito aktivitami nikdy netrpěla; přitom, když ještě vezmu v úvahu přednášky na vysokých školách, členství v rozkladových a jiných komisích různých institucí, publikování odborných knih a článků a určitě jsem nezmínila všechno, nechápu, kde bere čas. Přála bych adeptům na vedoucí pozice, aby se u něho mohli učit.

Mít někoho takového ve svém okolí bych vlastně přála všem.

Daria Benešová

* * *

K této gratulaci mne legitimuje institut spolužáctví. Dávnost toho vztahu s jubilujícím JUDr. Václavem Henychem doložím historicky: Když jsem celkem nedávno, při jakémsi výročí založení smíchovského gymnázia, zašel do budovy naší tehdejší SVVŠ, byly tam vyloženy i školní kroniky. Napadlo mě otevřít nějaký ročník z doby, kdy jsme onen ústav oba navštěvovali, náhodou jsem nalistoval nějaké datum a uvědomil si, že je to zrovna datum mých 18. narozenin. Byla tam školně krasopisně zaznamenána událost, ovšem zcela jiná než moje plnoletost: školu navštívila paní z obvodního výboru, a profesorskému sboru poutavě vysvětlila důvody přítomnosti sovětských vojsk v Československu. Určitě to nemělo následky v tom smyslu, že by se postoj našich učitelů k okupaci nějak pozorovatelně změnil, a to snad právě mně k narozeninám. Ale to politické počasí pak stejně vydrželo dalších 20 let (přesně počítáno, bez 10 dnů).

Za tu dobu jsme vystudovali právnickou fakultu, kde jen okrajovým předmětem zájmu byla i demokracie, a pak dělali běžnou úřednickou práci v nedemokratickém systému tak dlouho, až se to politické počasí náhle změnilo. Nastala demokracie, jejímž základem nepochybně jsou volby. Ty se ovšem musí vždycky také zorganizovat, a v tomto procesu opakovaně připadla důležitá úloha právě JUDr. Henychovi, logikou věci z jeho úředního postavení. Po roce 1989 jsme pravda tak dalece všichni z mé generace začali dělat něco jiného, anebo jinak než jak to vypadalo ze školy, a různě úspěšně: privatizace například dopadla, jak dopadla, ale volby, teď už třicet let, probíhají tak dalece bez skandálů a podvodů; i když jistě občas nějaký menší volební zážrak nastane, je to marginální a závažné pochybnosti týkající se regulérnosti voleb dnes neznáme. Takový průběh voleb bereme jako samozřejmost, ale ve skutečnosti je to úspěch nemalý.

Volby nebyla jediná věc, která se na úseku civilní správy za významné účasti jubilanta hodně měnila, ale přesto se mi chce právě organizaci voleb připomenout a JUDr. Henychovi poblahopřát zejména k tomuto úseku jeho profesního života. Protože na svém narození člověk zásluhu nemá, tak proč pořád ty narozeniny.

Jan Bárta

* * *

JUDr. Václava Henycha jsem poprvé osobně potkala roku 1998 v Ústřední volební komisi jako zástupkyně jedné z politických stran kandidujících v roce 1998 do Poslanecké sněmovny ČR. Jako tehdejší ředitel odboru všeobecné správy Ministerstva vnitra, který měl na starost mimo jiné i problematiku voleb, byl jmenován zapisovatelem této komise.

Myslím, že to byla jeho společenská povaha, která umožnila jednání Ústřední volební komise převážně v přátelské atmosféře, ačkoliv ji tvořili zástupci politických stran a politických hnutí konkurujících si v konaných volbách (a těmito zástupci byly převážně právníci z řad advokacie, kteří obecně nešli pro „rýpnutí si“ daleko). Zapůsobilo na mě, jak dokázal tento názorově nesourodý sbor lidí (samozřejmě jen prostřednictvím poskytovaných rad předsedovi této komise) řídit a řešit přitom i zajímavé situace jako zdanlivé ukradení volební schránky v noci mezi dvěma volebními dny. Zřejmě i proto jsem se rozhodla po ukončení studií nastoupit do pracovního procesu ve státní správě, protože tato zkušenost nabourala můj názor na správní právo jako na zbytečně složitou a přitom naprosto nezáživnou oblast práva.

To, že o „zábavu“ nebude na odboru všeobecné správy nouze, se mi potvrzovalo. Byl to JUDr. Václav Henych, který vždy dostal k vyřešení zajímavé kauzy a který mi dal i velkou příležitost se podílet na jejich řešení, za což mu znovu a znovu děkuji. Spolupracovali jsme na napsání zákona o volbách do Evropského parlamentu, na hledání možností potírání extremismu v politických stranách, na odhalování pokusů o legalizování pobytů neoprávněných osob prostřednictvím zneužití matričních úkonů, na návrhu nového zákona o shromažďování, který by reflektoval svého času nový fenomén - technoparty, na variantách řešení tzv. Polského dluhu, pokoušeli se novelizovat zákon o veřejných sbírkách...

A skutečně jsme spolupracovali – nebyl to „diktát shora“, ale tvůrčí diskuse a hledání toho nejlepšího řešení se všemi kolegy. To, o čem jsem psala, je však jen zlomek toho, čím se JUDr. Václav Henych ve svém působení na Ministerstvu vnitra zabýval. Vždyť z původního odboru všeobecné správy, který řídil, se postupem času vyčlenily odbor správní a odbor voleb, problematiku práva shromažďovacího si přebral odbor bezpečnostní politiky, registrace spolků přešla na rejstříkové soudy...

V tak velkém rozsahu činnosti se samozřejmě nedalo vyhnout chybování ani přehlédnutí některých chyb. To zná každý. Každému bych proto přála, aby měl takového nadřízeného, jakým byl JUDr. Henych. Nikdy své vlastní pochybení nespádal na podřízené, naopak zohledňoval často až příliš osobní situaci toho, kdo skutečně pochybil, a snažil se mu dát šanci věc napravit – riskoval tím sám výtky od svých nadřízených. Za to, že přes množství „nasbíraných“ funkcí a zásluh nepřestal být člověkem a nestal se jen „velkým zvířetem“, si ho velice vážím.

Vašku, přeji Ti do dalších let především pevné zdraví, radost ze života a mnoho tvůrčích sil.

Petra Gronwaldtová Wagnerová

SPRÁVNÍ PRÁVO



OBSAH ČÍSLA:

Jan Strakoš: Šíření nenávisti na internetu a jeho trestní postihy (poznatky k limitům českého přestupkového práva a úvahy nad nimi)

Markéta Bednářová, Eva Lásková: Soudní přezkum krátkodobých a dlouhodobých víz

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA:

Jozef Milučký, Samuel Milučký: Rozsudek Spolkového ústavného soudu Nemecka vo veci Programu nákupu cenných papierov verejného sektora vyhláseného 5. mája 2020

RECENZE:

TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, Bratislava, Wolters Kluwer

KOVÁŘOVÁ, D.: Abeceda rodinného práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, 296 s.

VÍCHA, O.: Zákon o geologických pracích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020. 300 s.

JUBILEUM - JUDr. Václav Henych

1/2021

SPRÁVNÍ PRÁVO

odborný časopis pro oblast státní
správy a správního práva

Ročník LIV

1/2021

Vedoucí redaktorka:

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová

Redakční rada:

JUDr. Václav Henych (předseda)

JUDr. Jan Bárta, CSc.

prof. JUDr. Dušan Hendrych, CSc.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

Mgr. František Korbel, Ph.D.

prof. JUDr. Jan Kysela, Ph.D., DSc.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.

JUDr. Jitka Morávková

doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

JUDr. Martin Řezáč

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Petr Voříšek, Ph.D.

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.

Technická redaktorka a tajemnice redakce:

Renáta Pilzová

Mgr. Mária Bezáková,

doktorand, Katedra ústavného práva,
Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave,

JUDr. Petra Gronwaldtová Wagnerová,

Ministerstvo vnitra,

Mgr. Eva Lásková,

doktorand, Katedra správní vědy
a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzity, Brno,

JUDr. Jozef Milučký,

předseda Správneho kolégia Najvyššieho
súdu Slovenskej republiky a doktorand
na Právnickej fakulte Paneurópskej vysokej
školy v Bratislave,

Mgr. Samuel Milučký,

advokát pro Anglii a Wales, Constantine
Cannon LLP,

JUDr. Aleš Sova, Ph.D.

Krajský úřad Moravskoslezského kraje,

Ing. Mgr. Jan Strakoš,

Ministerstvo průmyslu a obchodu,

JUDr. Pavel Zářecký, CSc.,

člen redakční rady časopisu Správní právo

AUTOŘI V TOMTO ČÍSLE:

JUDr. Jan Bárta, CSc.,

člen redakční rady časopisu Správní právo,

Mgr. Markéta Bednářová,

doktorand, Katedra správní vědy
a správního práva, Právnická fakulta,
Masarykova univerzity, Brno,

JUDr. Daria Benešová,

právník,

OBSAH:

Jan Strakoš:

Šíření nenávisti na internetu a jeho
trestní postihy (poznatky k limitům
českého přestupkového práva a úvahy
nad nimi) 1

Markéta Bednářová, Eva Lásková:

Soudní přezkum krátkodobých
a dlouhodobých víz 27

KOMENTOVANÁ JUDIKATURA:

Jozef Milučký, Samuel Milučký:

Rozsudek Spolkového ústavného súdu
Nemecka vo veci Programu nákupu
cenných papierov verejného sektora
vyhláseného 5. mája 2020 46

RECENZE:

Mária Bezáková:

TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty
územnej samosprávy*, Bratislava, Wolters
Kluwer 53

Aleš Sova:

VÍCHA, O.: *Zákon o geologických
pracích. Komentář*. Praha: Wolters
Kluwer ČR, 2020. 300 s. 56

Petra Gronwaldtová Wagnerová:

KOVÁŘOVÁ, D.: *Abeceda rodinného
práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020,
296 s. 58

JUBILEUM - JUDr. Václav Henych 61

REJSTŘÍK 2020

SPRÁVNÍ PRÁVO, číslo 1/2021, ročník LIV

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, IČO: 00007064

Adresa: Redakce „Správní právo“, náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

telefon: 974 816 466, +420 777 986 964

e-mail: redakceSP@mvcz.cz

www.mvcz.cz/clanek/spravni-pravo.aspx.

Sazba a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4

Předplatné a distribuce ČR: Tiskárna MV, s.p.o., Bartůňkova 1159/4, 149 01 Praha 4,
predplatne@tmv.cz, tel.: 974 887 314, www.tmv.cz

Předplatné a distribuce SR: MediaCall, s.r.o., Vídeňská 546/55, 639 00 Brno,
export@mediacall.cz, tel.: 532 165 165, www.predplatnedozahranici.cz

Správní právo vychází osmkrát ročně.

Cena jednoho čísla je 52 Kč a dvojčísla 104 Kč

Roční předplatné 416 Kč (Cena je uvedena včetně DPH a poštovného)

Registrační značka RM 5008-III/2 č. 2331/1970

ISSN 0139-6005

Dáno do tisku 11. 1. 2021. Toto číslo vyšlo v Praze dne 15. 2. 2021.

© Ministerstvo vnitra