

V Praze dne 21. 6. 2025

Soudkyně zpravodajka
JUDr. Lucie Dolanská Bányaiová, Ph.D.
Ústavní soud
Joštova 8
660 83 Brno

ID datové schránky: z2tadw5

**Vyjádření k projednávané věci
sp. zn. Pl. ÚS 5/25
(amicus curiae brief)**

Vážená paní soudkyně zpravodajko,

vážené členky a členové Ústavního soudu,

Ústavní soud vede pod sp. zn. Pl. ÚS 5/25 řízení o návrhu na zrušení některých ustanovení zákona č. 24/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, jimiž byl změněn zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) a zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

V tomto řízení navrhovatelé akcentovali zejména potenciální porušení pravidel legislativního procesu, ovšem věcnému posouzení návrhu bylo v návrhu věnováno spíše méně prostoru. Navrhovanou novelizaci trestního zákoníku a trestního řádu přitom vnímáme jako protiústavní zejména pro její věcnou stránku, tj. složitou předvídatelnost dopadů nového trestného činu „Neoprávněná činnost pro cizí moc“ na adresáty práva. Vzhledem k tomu, že by podstatné argumenty nemusely zaznít, rozhodli jsme se předložit tuto intervenci do řízení formou tzv.

amicus curiae brief,

příčemž prohlašujeme, že nemáme žádné vazby na účastníky řízení a že vyjádření činíme s ohledem na obecný právní přesah¹ otázky řešené v této věci ve vztahu k novému trestnému činu „Neoprávněná činnost pro cizí moc“, a to ze zájmu odborného, společenského, a především pak ze zájmu o dodržování základních ústavních zásad našeho státu. Zároveň jsme si vědomi toho, že je zcela na Ústavním soudu, zda k podání přihlédne, či nikoli.²

Institute H21, z. ú., je nevládní neziskovou organizací. Naší ústřední činností je v první řadě realizace původního mezioborového výzkumu, a to se zaměřením na problémy demokracie v 21. století. Zároveň se dlouhodobě věnujeme advokační činnosti v oblasti svobody projevu.

Iuridicum Remedium, z. s. (IuRe), je nevládní neziskovou organizací prosazující základní svobody člověka v digitálním i skutečném životě a dostupnost práva a spravedlnosti všem.

¹ Podání obsahuje toliko vyjádření právního názoru, jak podmiňuje kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu, ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 65/2015-52, část IV.d.

² Ústavní soud k těmto podáním přistupuje různě, srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17.10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, odst. 61, usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 10. 2024, sp. zn. II. ÚS 2830/23, odst. 13, či veřejně dostupná podání k věci projednávané pod sp. zn. Pl. ÚS 8/25.

Otevřená společnost, o. p. s., též nevládní nezisková organizace, je zaměřena na témata otevřenosti veřejné správy, práva na informace a svobody projevu.

I.

Úvodem

Cílem tohoto podání je upozornit Ústavní soud na vážná ústavněprávní rizika spojená s novým trestným činem „Neoprávněná činnost pro cizí moc“. Tento trestný čin považujeme za rozporný se základními požadavky právní jistoty a předvídatelnosti práva, jež tvoří součást principu právního státu zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, jakož i s požadavkem určitosti skutkových podstat trestných činů, vyjádřeným v zásadě *nullum crimen sine lege certa*, obsažené v čl. 39 Listiny základních práv a svobod (Listiny).

Současně je nutné zdůraznit, že dotčená úprava zasahuje rovněž do svobody projevu garantované čl. 17 Listiny. Nejasnost a vágnost nové skutkové podstaty totiž může vyvolávat obavy občanů z postihu za legitimní vyjádření, vést k nežádoucí autocenzuře (tzv. chilling effect, mrazivý účinek), a tím zásadně negativně ovlivňovat svobodnou a otevřenou veřejnou diskuzi, jež je nezbytným předpokladem demokratické společnosti. Takový stav vede k autocenzuře, oslabuje veřejnou diskuzi a narušuje legitimní výkon svobody projevu a dalších základních práv a svobod občanů, čímž oslabuje samotné základy demokratického právního státu.

V následujících částech podrobně rozvádíme argumenty, které svědčí o tom, že znění předmětného ustanovení odporuje výše uvedeným ústavním principům a může mít závažné důsledky pro právní jistotu jednotlivců a důvěru ve fungování právního státu jako celku.

II.

Shrnutí argumentace navrhovatelů k věcným připomínkám k novému trestnému činu „Neoprávněná činnost pro cizí moc“

Navrhovatelé ve svém návrhu namítají protiústavnost napadených ustanovení jak z hlediska legislativního procesu, tak z hlediska věcného, tedy z pohledu jejich obsahového vymezení. Poukazují zejména na porušení principu legality (*nullum crimen sine lege certa*) zakotveného v čl. 39 Listiny, který vyžaduje, aby trestněprávní normy byly dostatečně určité, jasné a předvídatelné. Argumentují, že napadená skutková podstata trestného činu neoprávněné činnosti ve prospěch cizí moci je formulována příliš obecně, abstraktně a neurčitě. Takováto

neurčitost podle navrhovatelů vede k riziku odlišných interpretací a výkladových nejasností, což představuje ohrožení právní jistoty jednotlivců.

Navrhovatelé dále namítají, že předmětná skutková podstata neobsahuje jasné vymezení klíčových pojmů, jako jsou „neoprávněná činnost“ či „zpravodajské prostředky“. Tato neurčitost může vést k absurdním a nežádoucím důsledkům, například k trestnímu postihu za jednání, jejichž škodlivost či trestní postižitelnost nebyla zákonodárcem dostatečně srozumitelně vymezena. Navrhovatelé zdůrazňují, že v trestním právu je nepřípustné použití analogie v neprospěch pachatele, což dále podtrhuje nutnost přesného a jednoznačného vymezení skutkových podstat trestných činů.

Navrhovatelé rovněž upozorňují, že trestní právo má být prostředkem *ultima ratio* – nemá být aplikováno tam, kde lze dostatečné ochrany společenských hodnot dosáhnout méně invazivními právními prostředky. Domnívají se, že dotčená skutková podstata je s touto zásadou v rozporu, neboť její neurčitost a široké vymezení mohou vést k nepřiměřenému trestnímu stíhání jednání, která by bylo možné efektivně řešit prostředky netrestní povahy.

Celkově tak navrhovatelé dospívají k závěru, že napadená úprava nesplňuje požadavky ústavnosti, především s ohledem na princip právní jistoty, legality a subsidiarity trestní represe.

III.

Nepředvídatelnost trestného činu

Rozpornost trestného činu se základními požadavky právní jistoty a předvídatelnosti práva jakožto esenciálních součástí demokratického právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, stejně jako s požadavkem určitosti skutkových podstat trestných činů obsaženým v zásadě *nullum crimen sine lege certa*, vyjádřené v čl. 39 Listiny, shledáváme v několika dílčích aspektech:

1. Předvídatelnost práva jako hodnota právního státu

Ústavní soud opakovaně judikuje, že požadavek jasnosti a určitosti právní normy je základní součástí právní jistoty, jež je esenciálním atributem právního státu.³ V rozporu s tímto

³ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 5. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93.

principem je taková neurčitost zákonného ustanovení, která znemožňuje zjistit jeho obsah i za použití běžných interpretačních postupů.⁴

Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že právní jistota znamená především situaci, kdy fyzické i právnické osoby mohou důvěřovat právu, což předpokládá, že právní normy budou srozumitelné, jasné a jejich aplikace předvídatelná.⁵

2. Nullum crimen sine lege certa

Zásada *nullum crimen sine lege certa* je trestněprávním specifickým promítnutím obecnějšího principu předvídatelnosti práva jakožto prvku demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), nezbytného pro jeho fungování. Promítá se také do čl. 39 Listiny.

I tato zásada ovšem zná své variace, kupř. na některé skupiny adresátů mohou být kladeny zvýšené nároky na porozumění právní úpravě – například v případě osob určitého povolání či společenského postavení, u nichž lze předpokládat vyšší míru právního povědomí. V uvedené věci tomu tak nicméně není, neboť skutková podstata trestného činu „Neoprávněná činnost pro cizí moc“ dopadá obecně na každého, kdo svým jednáním naplní její znaky, bez ohledu na profesní či jiné statusové určení adresáta.

V tomto ohledu se tedy jeví jako ústavně konformní nahlízet na tuto zásadu restriktivněji, než je tomu u některých jiných trestných činů.⁶ Jak popíšeme v dalších bodech, posouzení, zda je některé počinání jednotlivce v tomto případě trestné, či nikoli, rozhodně není „jednoduché (až primitivní)“, jak požadoval Ústavní soud ve svém jiném nálezu.⁷

3. Úmysl ohrozit chráněný zájem

V trestním právu rozlišujeme mezi přímým a nepřímým úmyslem. Přímý úmysl označuje situaci, kdy pachatel svým jednáním přímo usiluje o způsobení následku a svým jednáním k němu směřuje. Naproti tomu nepřímý úmysl je definován situací, kdy pachatel ví, že způsob, jakým jedná, může vést ke způsobení následku, a pro případ, že se tak stane, je s tím srozuměn.⁸

Právě nepřímý úmysl je zvláště relevantní v kontextu trestného činu Neoprávněná činnost pro cizí moc, a to například v situaci, kdy jedinci zveřejňují informace, které mohou výše zmíněné zájmy ohrozit nebo poškodit, i kdyby bylo zveřejnění těchto informací ve veřejném

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 9/95.

⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 5. 1997, sp. zn. IV. ÚS 34/97.

⁶ Srov. blíže Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2017, sp. zn. III. ÚS 2776/15.

⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 28. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 2011/10, bod 33 a násl.

⁸ § 15 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

zájmu. Tato situace je zvláště citlivá a komplikovaná u novinářů, whistleblowerů nebo aktivistů. Tyto osoby často přicházejí do kontaktu s informacemi, jejichž zveřejnění je vnímáno jako nezbytné pro veřejný zájem, transparentnost a ochranu demokracie, přestože zároveň mohou nepřímo způsobit ohrožení či poškození chráněných zájmů státu.

V praxi může poměrně běžně dojít k situaci, kdy novinář či aktivista zveřejní citlivá data či informace, například z oblasti bezpečnostní nebo obranné politiky státu, neboť věří, že veřejnost má právo znát možná pochybení veřejných orgánů, korupci nebo případy zneužití moci. Tito aktéři si jsou obvykle vědomi toho, že publikací citlivých informací mohou nepřímo ohrozit chráněné zájmy státu, avšak jejich motivací primárně není poškození státu, nýbrž veřejný zájem na rozšíření dané informace.

Novináři nebo neziskové organizace publikující citlivé informace nadto z podstaty jejich činnosti nemohou předvídat, v jakém kontextu budou jejich sdělení následně využita. Tato obtížná predikovatelnost zejména při hodnocení nepřímého úmyslu pak může vést k obavám ze zpětného posouzení jejich činnosti jako trestné, a to jen kvůli využití těchto informací třetími osobami, což může dále prohloubit jejich autocenzuru. Novináři tak mohou raději *a priori* rezignovat na zveřejnění informací, jejichž publikace by sice byla v zájmu transparentnosti a veřejné kontroly, zároveň by však mohla být vnímána jako potenciálně ohrožující chráněné zájmy státu. Tato nejistota může významně oslabit roli médií jako „hlídacího psa“ demokracie a vést k omezení veřejné debaty.

4. Vztah k cizí moci

Pojem „cizí moc“ nalezneme v trestním zákoníku na několika místech. V § 309 trestního zákoníku je trestný čin vlastizrady vymezen následovně: „Občan České republiky, který ve spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem spáchá...“, v § 315 se argumentuje vyjednáváním s cizí mocí či zastupováním zájmů cizí moci, § 316 následně hovoří o cíli vyražení cizí moci. Zmínku nalezneme i v § 329, „spáchá-li takový čin ve spojení s cizí mocí“ a § 409 „naváže nebo udržuje styky s cizí mocí“.

V trestném činu Neoprávněná činnost pro cizí moc je cizí moc ve skutkové podstatě popsána takto: „...vykonává na území České republiky činnost pro cizí moc...“. Jde o sousloví v trestním zákoníku dosud nepoužívané. Se zřetelem k principu racionálního zákonodárce⁹ lze jen těžko uvažovat o tom, že by šlo v podstatě o totožnou formulaci jako v ostatních

⁹ WINTR, Jan. *Metody a zásady interpretace práva*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2019. ISBN 978-80-87284-75-9, s. 64 a násl., s. 109 a násl.

případech. Nová formulace tak nutně musí přinášet i nový obsah. Podstatným rozdílem oproti jiným skutkovým podstatám trestných činů je podstatné oslabení požadavku skutečné vazby, skutečného kontaktu, s cizí mocí.

Nejde totiž o nutnost spojení s cizí mocí, jak uvádí naopak § 309 trestního zákoníku. Literatura k tomuto upřesňuje, že: „*Činnost pachatele vlastizrady musí být uskutečňována v přímém či nepřímém (zprostředkovaném) spojení s cizí mocí nebo s cizím činitelem.*“¹⁰

Nejde ani o vyzrazení informací cizí mocí, jak uvádí § 316 trestního zákoníku. Literatura tuto činnost dále upřesňuje: „*Vyzrazením cizí mocí se pak rozumí jakákoli forma předání dané kvalifikované utajované informace osobě zastupující (formálně či neformálně) cizí moc.*“¹¹

Nepříléhavá by byla analogie i s § 409 trestního zákoníku. Zde skutková podstata specifikuje navázání a udržování styků s cizí mocí, přičemž stykem rozumí literatura kontakt přímý a nepřímý (prostřednictvím prostředníka), navázání styku potom jako vytvoření komunikačního spojení a udržování zejména jako situaci, kdy pachatel využije kontakt s jiným úmyslem, než k jakému byl původně zamýšlen.

Definici pojmu „cizí moc“ trestní zákoník neposkytuje. Literatura tento pojem buď¹² analogicky posuzuje optikou § 2 písm. g) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, jindy poskytuje vlastní definici: „*Cizí mocí se rozumí jakýkoli cizí stát nebo nadstátní (mezinárodní) organizace, a to včetně organizace, již je Česká republika členem (například vojenská organizace), nebo též jiný nestátní aktér (například povstalecké či separatistické hnutí), jde-li ovšem zároveň o aktéra alespoň částečně zahraničního.*“¹³

Je otázkou, zda pro projednávanou věc je vůbec představitelný odkaz na zákon o ochraně utajovaných informací. Neoprávněná činnost pro cizí moc totiž, na rozdíl od trestného činu vyzvědačství, není vázaná na sběr či vyzrazování utajovaných informací. Pokud se toto ustanovení zákona o utajovaných informacích nevyužije, půjde patrně o velmi širokou škálu organizací, ať už státního či nestátního charakteru.

¹⁰ ŠČERBA, Filip. § 309 [Vlastizrada]. In: ŠČERBA, Filip a kol. Trestní zákoník. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025.

¹¹ ŠČERBA, Filip. § 316 [Vyzvědačství]. In: ŠČERBA, Filip a kol. Trestní zákoník. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025.

¹² Tamtéž.

¹³ SVÁČEK, Ondřej. § 409 [Styky ohrožující mír]. In: ŠČERBA, Filip a kol. Trestní zákoník. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025.

Z uvedených definic tedy nelze bez dalšího určit, co znamená pojem *vykonávání činnosti na území České republiky pro cizí moc*, což činí navrhovanou právní úpravu značně nepředvídatelnou. Bez požadavku styku, spojení či jiné vazby tak nelze očekávat, že by trestnost jednání byla vázána na to, zda o počínání pachatele cizí moc vůbec tuší.

5. Subsidiarita trestní represe

Ustanovení o trestném činu „Neoprávněná činnost pro cizí moc“ – snad s výjimkou varianty uvedené v odst. 1 písm. b) – v zásadě postrádá odpovídající alternativu v rovině správněprávní či občanskoprávní sankce.

Jednání, která nenaplnují znaky trestného činu, bývají v praxi někdy řešena prostřednictvím přestupkového práva, typicky podle § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích. V tomto případě však žádná z příslušných skutkových podstat přestupků neposkytuje právní základ pro postih daného jednání, což jen podtrhuje absenci méně invazivního sankčního režimu a zpochybňuje legitimitu trestněprávního zásahu jako nástroje *ultima ratio*.

Nadto je problematika neurčitosti skutkové podstaty trestného činu tíživá i při určování běžně se vyskytujících trestných činů dané právní kvalifikace. Není-li v podstatě možné předpokládat, co je typovým (běžným) trestným činem v dané právní kvalifikaci, jen stěží lze použít institut subsidiarity trestní represe, když stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013 uvádí: „využití zásady subsidiarity trestní represe na základě konstatování nedostatečné společenské škodlivosti činu lze učinit jen v případech, v nichž se posuzovaný případ s ohledem na konkrétní zjištěné skutečnosti vymyká.“¹⁴

IV.

Svoboda projevu a právo na informace

Nový trestný čin přináší kolizi mezi svobodou projevu a právem na informace na straně jedné a veřejným zájmem na bezpečnosti státu na straně druhé. Kolize těchto hodnot jsou tradičně posuzovány testem proporcionality, který níže provádíme:

1. Zákonnost

Formální zákonný podklad zákona je dán. Omezení svobody projevu je zavedeno zákonem ve formálním smyslu – § 318a byl řádně schválen Parlamentem a podepsán prezidentem.

¹⁴ Stanovisko trestního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012 (Rt 26/2013), s. 13.

Splněna je i podmínka publikace ve Sbírce zákonů (znalost zákona). Z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny tedy zásah „stanoven zákonem“ formálně je.

Pro ústavní konformitu omezení však nestačí, že existuje zákon ve formálním slova smyslu; musí být zároveň dostatečně určitý a předvídatelný (zákon v materiálním smyslu). Pojmy použité v § 318a jsou nicméně neurčité a široké, jak jsme již popsali výše. Skutková podstata postihuje „činnost pro cizí moc“ ohrožující chráněné zájmy, aniž blíže vymezuje, co vše lze za takovou činnost považovat. Není jasné stanoveno, jakého charakteru musí činnost být (jde o předání informací? šíření propagandy? politickou spolupráci? obchodní styk?) a co znamená „pro cizí moc“ (stačí, že z toho má cizí stát prospěch, nebo je nutný pokyn či odměna od cizí vlády?). Taková vágnost ohrožuje princip právní jistoty, který je dán čl. 1 odst. 1 Ústavy.

Ustanovení navíc postrádá pozitivní vymezení, kdo nebo co činí danou činnost „neoprávněnou“. V praxi přitom neexistuje žádný právní mechanismus předchozí autorizace činnosti pro cizí subjekt, v důsledku čehož může být téměř jakákoliv činnost vykonávaná ve prospěch zahraniční entity *ex post* označena za neoprávněnou. S ohledem na zásadu *rubrica non est lex* nelze význam skutkové podstaty odvozovat ani z jejího nadpisu. Tato míra neurčitosti může vést k odrazování od zcela legálních aktivit (mezinárodní výměny, novinářské spolupráce atd.), neboť dotčený subjekt nemusí být schopen rozpoznat, zda svým jednáním již nepřekračuje neurčitou hranici trestnosti.

Ačkoliv má ustanovení § 318a trestního zákoníku formálně podobu zákona, v materiálním smyslu vykazuje znaky protiústavní neurčitosti. To je z ústavního pohledu problematické. Ústavní soud opakovaně¹⁵ zdůrazňuje, že svoboda projevu patří k nejzákladnějším hodnotám demokratické společnosti a její omezení musí být jasné a úzce vymezeno zákonem. Vágnost předmětného trestného činu tuto laťku nesplňuje – již v kroku zákonnosti tedy vyvolává pochybnosti.

2. Legitimní cíl

Dalším krokem je ověřit, zda sledovaný účel omezení svobody projevu je legitimní v intencích tuzemského ústavního pořádku. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny lze svobodu projevu omezit zákonem, pokud jde o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví či morálku. V projednávaném případě je

¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 3. 2025, sp. zn. I. ÚS 1927/24, bod 15.

deklarovaným cílem ochrana bezpečnosti republiky a jejích ústavních hodnot před cizí mocí – tedy zejména ochrana národní bezpečnosti, ústavního zřízení, svrchovanosti a obranyschopnosti státu. Takový cíl bezesporu spadá mezi legitimní důvody omezení svobody projevu, neboť bezpečnost státu a veřejná bezpečnost jsou výslovně uznávány jako ospravedlnitelný účel omezení (srov. též čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy o lidských právech).

Evropské státy – poučeny historickými zkušenostmi 20. století – přijaly legitimní omezení svobody projevu zaměřená proti těm formám vyjadřování, které ohrožují samotné základy svobodné a rovné společnosti (např. zákaz propagace nacismu či podpory terorismu). Z této perspektivy lze záměr zákonodárce považovat za legitimní.

Otázkou ovšem zůstává, zda postupné rozšiřování trestněprávního postihu různých projevů prostřednictvím nových skutkových podstat – jako jsou např. § 312e, § 403a trestního zákoníku či rozšiřující výklad skutkové podstaty výtržnictví podle § 358 TZ na politicky motivovaná jednání (např. tzv. kauzu *trenýrky na Hradě*¹⁶ či *ukazování pozadí na americký konvoj*)¹⁷ – ještě odpovídá požadavku přiměřenosti a respektuje jádro svobody projevu jakožto základního práva chráněného čl. 17 Listiny.¹⁸

Legitimní cíl zde tedy je dán. Ochrana bezpečnosti státu, jeho svrchovanosti a demokratického ústavního pořádku spadá mezi důvody připouštějící omezení svobody projevu.

3. Vhodnost

Kritérium vhodnosti zkoumá, zda zavedení nového trestného činu skutečně může (aspoň potenciálně) naplnit či podpořit výše uvedený legitimní cíl. Jinými slovy, zda mezi opatřením a cílem existuje věcný vztah a logická souvislost – jestli je daný legislativní nástroj způsobilý přispět k ochraně bezpečnosti státu.

Na první pohled lze říci, že ano. Postih činnosti ve prospěch cizí moci s úmyslem poškodit Českou republiku přímo míří na jednání, která mohou bezpečnost ohrozit. Ustanovení vytváří

¹⁶ MOŠPANOVÁ, Eva. *Trenýrky na Hradě jsou trestný čin, napsal pražský Městský soud*. Online. iROZHLAS. 16. 11. 2016. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-z-domova/trenyrky-na-hrade-jsou-trestny-cin-napsal-prazsky-mestsky-soud_1611160200.

¹⁷ KRUTIL, Robert. *Na americké vojáky vystrkoval holý zadek, u soudu za to dostal podmínku*. Online. iDnes.cz. 15. 8. 2016. Dostupné z: https://www.idnes.cz/brno/zpravy/muz-holy-zadek-americky-konvoj-podminka.A160815_101719_brno-zpravy_krut.

¹⁸ Důkladněji k shrnutí této tendence srov. WINTR, Jan. Schvalování atentátu a podobné výtržnosti. *Státní zastupitelství*, č. 3, 2020.

trestněprávní odstrašení pro potenciální spolupracovníky s cizí mocí, a to hrozbou trestněprávní sankce.

Na druhou stranu je nezbytné uvést i kritické protiargumenty. Opatření může být účinné vůči pachatelům jednání, která skutečně představují hrozbu pro demokratický právní řád. Je však třeba upozornit, že právě kvůli svému širokému vymezení může zasáhnout i případy marginální, sporné či obtížně hodnotitelné, čímž hrozí rozmělnění trestněprávní reakce a odklon pozornosti od skutečně závažných a nebezpečných skutků. Například stíhání za komentáře na sociální síti sice takto formulovaná skutková podstata trestného činu zřejmě umožní, případný proces by ovšem bezpečnost státu reálně neposílil, spíše by v podstatě zbytečně zaměstnal orgány činné v trestním řízení. Trestní stíhání pro tento trestný čin může být použito i zcela neúčelně – proti minoritním projevům nesouhlasu namísto skutečných hrozeb.

Kritérium vhodnosti však i přes výše uvedené výhrady považujeme za splněné. V obecné rovině existuje logický vztah mezi kriminalizací spolupráce s cizí mocí a ochranou bezpečnosti státu – zákon míří na chování, které bezpečnost ohrožuje a jeho trestnost může státu pomoci v prevenci a potlačení těchto jevů. Pro účely třetího kroku testu proporcionality přitom postačí, že opatření není zjevně nezpůsobilým nástrojem vůči sledovanému cíli.¹⁹

4. Potřebnost

Test potřebnosti (nezbytnosti) zkoumá, zda bylo nutné přistoupit k takto silnému zásahu do svobody projevu, nebo zda stát mohl dosáhnout legitimního cíle jiným, méně omezujícím opatřením. I pokud je dané opatření vhodné, nesmí být použito, existuje-li šetrnější alternativa dosahující srovnatelně cíle (princip minimalizace zásahu).

V tomto případě vyvstává otázka: Bylo opravdu nezbytné zavést zcela nový, široce pojatý trestný čin? Anebo šlo cíl – ochranu státu před cizími škodlivými vlivy – zajistit preciznějšími a úžeji zaměřenými prostředky, které by méně ohrožovaly svobodu projevu?

Jedním z méně invazivních postupů mohlo být rozšíření již existujících skutkových podstat. V českém trestním právu již existují ustanovení chránící bezpečnost státu, např.:

- **§ 316** – Vyzvědačství (Pokud vnímaným problémem byl fakt, že skutková podstata vyzvědačství pamatovala jen na práci s utajovanými informacemi, zákonodárce mohl

¹⁹ ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Leges, 2012, s. 101.

ovšem doplnit, že trestné je i předávání důvěrných či jinak zneužitelných informací cizí moci apod.) Další možností bylo modifikovat § 317 – Ohrožení utajované informace, případně § 312 – Sabotáž či § 310 – Rozvracení republiky, tak, aby lépe pokryly soudobé hrozby.

- **§ 405** – Popírání, zpochybňování, schvalování a ospravedlňování genocidia a § 403 – Založení a podpora hnutí směřujícího k potlačení práv a svobod člověka již dostatečně postihují extremistické projevy a propagaci názorů odporujících principům demokratického právního státu.

Jinými slovy, trestní právo již mělo nástroje proti nejzávažnějším formám ohrožení (špionáž, vlastizrada, extremistické projevy). Alternativou mohla být dílčí novelizace těchto ustanovení – typicky formou upřesnění definice nebo rozšířením již existující skutkové podstaty. Takový postup by byl k základním právům jednotlivců šetrnější a nepostihl by potenciálně tak široký okruh projevů.

Zákonodárce šel cestou formulace zcela nového trestného činu, který ovšem – jak je patrné již z prvního bodu provedeného testu – trpí značnou neurčitostí. Tím se vydal cestou vyšší kriminalizace (tj. zákonodárce raději zahrnul vše, co by mohlo být potenciálně nebezpečné) na úkor přesnosti právní úpravy a s ní spojené právní jistoty. Cestu vysoké kriminalizace podtrhuje i novelizace § 88 trestního řádu, kde zákonodárce připouští odposlech a záznam telekomunikačního provozu za tento trestný čin, přestože typově nejde o trestný čin, u kterého zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně osm let. Ústavně konformní přístup by však preferoval co nejkonkrétnější popis typově nebezpečných jednání, aby se minimalizoval dopad na běžné veřejné projevy či soukromou mezilidskou komunikaci. Taková možnost patrně existuje, leč nebyla využita.

Možným řešením přitom mohlo být kupř. zúžení skutkové podstaty systematicky s ustanovením § 329 trestního zákoníku a potvrzení přímé vazby na cizí moc, například formou: „spáchá-li takový čin ve spojení s cizí mocí“. Tím by odpadly případy, kdy jednotlivec jedná sice ve shodě se zájmy cizí mocnosti, ale bez jakéhokoli kontaktu či dohody s ní.

Další alternativou by bylo zúžení okruhu chráněných zájmů. V trestném činu je uvedena řada chráněných zájmů (ústavní zřízení, svrchovanost, obrana, bezpečnost ČR i mezinárodní organizace); je ovšem otázkou, zda je to zcela nezbytné. Typickým příkladem může být pojem „bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejíchž zájmů se Česká republika zavázala“,

pod čímž si lze představit různé organizace od Severoatlantické aliance až po Visegrádskou čtyřku.

Dále si lze představit doplnění trestného činu o zvláštní ustanovení, které by zohlednilo výkon alespoň těch povolání, jež realizují svobodu tisku a vědeckého bádání. To by poskytlo zákonnou pojistku pro novináře, akademiky, občanské aktivisty a další jednotlivce, že jejich legitimní projevy a šíření informací nebudou považovány za trestné. Současné znění nic takového neobsahuje, a tudíž potenciálně kriminalizuje např. i typickou práci investigativních novinářů.

V neposlední řadě by bylo možné připravenou formulaci omezit negativním výměrem, kdy by se z dopadu široké formulace vyloučila ta oblast svobody projevu, na který zákonodárce nezamýšlel cílit, jak i navrhovatelé (posl. Exner a další) zdůrazňovali. Takovou formulaci připravili a zákonodárcům předložili dva z autorů tohoto Vyjádření v rámci projektu *svobodaslova.online*, a to v takovém okamžiku legislativního procesu, kdy ještě bylo možné takový či obdobný pozměňovací návrh v Parlamentu předložit a přijmout.²⁰ Šlo o znění, snažící se o již jen minimální, doplňující resp. „záchrannou“ úpravu, inspirovanou zněním čl. 17 odst. 2 Listiny (navržené doplnění pozměňovacího návrhu, resp. drobná úprava vyznačeny):

Neoprávněná činnost pro cizí moc

(1) Odnětím svobody na jeden rok až pět let bude potrestán

*a) ten, kdo v úmyslu ohrozit nebo poškodit ústavní zřízení, svrchovanost, územní celistvost, obranu nebo bezpečnost České republiky anebo obranu nebo bezpečnost mezinárodní organizace, k ochraně jejíchž zájmů se Česká republika zavázala, vykonává na území České republiky činnost pro cizí moc, **nejde-li o činnost spočívající výhradně ve vyjadřování svého názoru slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem,***

b) ten, kdo naruší svrchovanost České republiky tím, že na jejím území pro cizí moc sleduje jiného zpravodajskými prostředky, nebo

²⁰ Srov. k tématu blíže HOŘEŇOVSKÝ, Jan a kol. *Doporučení: Ochrana svobody projevu v kontextu návrhu nového trestného činu neoprávněné činnosti pro cizí moc*. In: *svobodaslova.online*. Praha, 2025. Dostupné z: <https://svobodaslova.online/doporučení-ochrana-svobody-projevu-v-kontextu-navrhu-noveho-trestneho-cinu-neopravnene-cinnosti-pro-cizi-moc/#more-264>.

c) občan České republiky nebo osoba bez státní příslušnosti, která má na jejím území povolen trvalý pobyt, jež v úmyslu uvedeném v písmenu a) vykonává mimo území České republiky činnost pro cizí moc činnost podle písmene a).

Lze tak uzavřít, že takto široký zásah do svobody projevu a práva na informace nebyl pro dosažení sledovaného cíle nezbytný. Existovaly méně omezující alternativy – ať už úprava a důslednější využití stávajících skutkových podstat trestných činů, anebo formulace nové skutkové podstaty, která by byla vůči základním právům jednotlivců šetrnější, opřena o jasné vymezené mantinely a výslovné výjimky pro legitimní formy vyjadřování a spolupráce. Stát mohl zajistit ochranu před cizími hrozbami i při menším omezení svobody projevu, čímž nesplnil požadavek minimalizace zásahu.

5. Přiměřenost v užším smyslu

Poslední krok testu proporcionality zvažuje celkovou proporcionalitu, tj. odpovídá na otázku, zda újma způsobená omezením svobody projevu není větší než prospěch pro veřejný zájem, jehož má být dosaženo. Jinak řečeno, ani opatření legitimní, vhodné a potřebné nesmí působit nepřiměřené vedlejší účinky.

Nový trestný čin slibuje efektivnější postih osob podvracejících ČR ve prospěch cizích mocností. V optimálním scénáři by takto formulovaná skutková podstata trestného činu umožnila odhalit a potrestat pachatele, kteří se dosud trestu vyhýbali z důvodu nevhodné konstrukce dosavadních skutkových podstat trestných činů. Tím by přispěl k odstrašení dalších potenciálních pachatelů a celkově zvýšil odolnost státu vůči hybridním hrozbám (generální prevence). Veřejný zájem (ochrana bezpečnosti) by byl naplněn zvýšením bezpečí občanů, stabilitou institucí a posílením důvěry, že stát si umí poradit s geopolitickými hrozbami.

Nicméně reálný přínos je obtížné kvantifikovat. Vzhledem k vágnosti zákona nelze přesně vymezit, kolik a jakých případů bude orgány činnými v trestním řízení stíháno a kolik osob následně soudy definitivně odsouzeno. Nejzávažnější případy by zřejmě byly trestné i podle dřívější úpravy (jako vyzvědačství či ohrožení utajovaných informací), takže přínos v jejich postižení není nový. Naopak nelze vyloučit, že nový trestný čin dopadne i na taková jednání, jejichž společenská škodlivost je ve skutečnosti marginální.

Újma na svobodě projevu a veřejné diskusi:

Negativní dopady na svobodu projevu lze rozdělit na:

5.1 Rizika kriminalizace legitimních projevů

Vzhledem k neurčitosti pojmů může být trestně stíhán i projev, který by měl být v demokratické společnosti přípustný. Jako příklad potenciálně problematické aplikace lze uvést ostrou kritiku vlády publikovanou na zahraničním zpravodajském serveru – takové jednání by mohlo být vykládáno jako „činnost pro cizí moc“, pokud by bylo tvrzeno, že autor tímto způsobem napomáhá cizí propagandě. Podobně by se investigativní novinář, který zveřejní závažné informace o korupci v ozbrojených složkách státu, mohl ocitnout pod tlakem obvinění, že tímto jednáním „ohrozil bezpečnost“ a jednal v zájmu cizí mocnosti – byť by jeho motivací byla výlučně snaha o veřejnou kontrolu moci a dostání základní roli médií v demokratickém právním státu, tedy informování veřejnosti o věcech veřejného zájmu.

5.2 Dopad na žurnalistiku a neziskový sektor

Média, ale i nevládní organizace, plní v demokratickém právním státě roli „hlídacího psa“²¹ – mají monitorovat činnost státních orgánů a upozorňovat na nepravosti. Evropský soud pro lidská práva přitom opakovaně zdůraznil, že svoboda tisku je jednou z nejdůležitějších záruk demokratické kontroly.²²

Dopad na žurnalistiku se přitom nemusí projevovat pouze v podobě přímého trestního stíhání. Závažná je stejně tak možná změna redakčních postupů – z obavy před nejasně formulovanou skutkovou podstatou mohou redakce začít více upravovat obsah, který se byť jen vzdáleně dotýká citlivých témat bezpečnosti, obrany nebo zahraniční politiky. Editoři mohou předem vyřazovat investigativní příspěvky, které by mohly být vyhodnoceny jako ohrožující chráněné zájmy státu, byť by jejich zveřejnění bylo ve veřejném zájmu.

Nová právní úprava významně dopadá také na činnost nevládních organizací, zejména těch, které se věnují ochraně základních lidských práv. Neziskové organizace často kritizují legislativní návrhy posilující pravomoci bezpečnostních složek, například v oblasti nasazení technologií rozpoznávání obličejů nebo plošného sběru metadat o elektronické komunikaci. Jejich činnost může být snadno interpretována jako směřující k poškození bezpečnosti České republiky. *Ad absurdum* by se i toto naše podání dalo vnímat jako směřující k poškození bezpečnosti České republiky.

V případě, kdy neziskové organizace spolupracují s evropskými institucemi, podávají podněty například Evropské komisi, či koordinují aktivity s dalšími evropskými neziskovými organizacemi, může být jejich legitimní činnost posouzena jako „spolupráce s cizí mocí“.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, bod 90.

²² Lingens proti Rakousku, rozsudek z 8. 7. 1986, stížnost č. 9815/82.

Podobná situace může nastat, pokud je financování těchto aktivit zajištěno zahraničními zdroji, například prostřednictvím grantů jednotlivých velvyslanectvích, norských fondů apod. Riziko kriminalizace vytváří tlak na tyto organizace, a tím omezuje prostor občanské společnosti pro efektivní zajišťování kontroly veřejné moci.

5.3 Zúžení veřejné diskuse a pluralismu názorů

Svoboda projevu chrání i projevy, „které šokují, urážejí nebo znepokojují stát nebo jakoukoli část obyvatelstva“.²³ Smyslem je, že jen ve svobodné konkurenci i extrémních názorů se může společnost dobrat pravdy. Trestný čin Neoprávněná činnost pro cizí moc ovšem umožňuje omezit i projevy, které žádnou bezprostřední újmu nezpůsobují – stačí, že potenciálně ohrožují chráněný zájem. Hrozí tak, že se prostor svobodné diskuse zúží a autoři kontroverzních názorů budou své názory pro jistotu omezovat ze své vlastní iniciativy (autocenzura, chilling effect, mrazivý efekt, odrazující účinek). Připomeňme i názor doktríny, že „zveřejnění projevů o věcech veřejných (...) porušuje toto základní právo zřejmě méně než zveřejnění projevů čistě soukromé povahy.“²⁴

K mrazivému efektu lze přiřadit také dopad samotného často citovaného nadpisu nového trestného činu v pasáži „neoprávněná“. Byť nadpis není nositelem normativního obsahu, vyvolává dojem, že lidské činnosti obecně, nebo alespoň činnosti „pro cizí moc“, musejí být *a contrario* vždy nějakým způsobem „oprávněné“, tedy zřejmě nějakou autoritou nebo právním předpisem povolené. Pocit – dobře známý z minulého režimu – že cokoliv jednotlivec činí, musí mít předem schváleno, se tak podvědomě podsouvá do mysli široké veřejnosti. Tento pocit je zásadním zdrojem jak již zmíněné autocenzury, tak i ostrakizace kohokoliv, kdo vybočí z hlavního společenského proudu, tedy z oblasti „oprávněné“ činnosti, přičemž není známo, co tím zákonodárce myslí.

5.4 Možnost politického zneužití

Jakkoli může být argumentem pro nový trestný čin pojem obranyschopné demokracie, je nezbytné na takový argument nahlížet v patřičném kontextu. V rukou spíše nedemokraticky smýšlející vládní většiny by skutková podstata trestného činu mohla sloužit jako nástroj ke stíhání politických oponentů. Tím samozřejmě nenaznačujeme, že v tuzemsku něco

²³ Handyside proti Spojenému království, rozsudek z 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72.

²⁴ ONDŘEJEK, Pavel. Kolize základních práv a ústavní soudnictví. Teoretické modely a případová studie novely trestního řádu. In. *Pocta doktoru Marku Antošovi k 30. narozeninám*. Praha: J. Wintr a J. Kysela nákl. vlast., 2009, s. 72.

podobného bezprostředně hrozí. Dějiny svobody projevu však jsou nabity případy, kdy regulace zavedená jednou garniturou je velmi rychle použita či zneužita další garniturou právě proti těm, kteří ji zavedli – příkladem z nedávné historie může být zákon o boji s koronavirem v Maďarsku, který zavedl přísné tresty za šíření dezinformací spojených s onemocněním COVID-19. Podle dostupných zpráv měla taková regulace přímý dopad na novináře formou jejich autocenzury.²⁵

Soudobý demokratický právní stát si nicméně musí klást složitější otázky, přesahující současný okamžik, spočívající také v posouzení rizika případné zneužitelnosti právních nástrojů, které zákonodárce zavádí. Už samotné riziko trestního stíhání může politiky či aktivisty odradit od legitimního kontaktu se zahraničím (např. konzultace s mezinárodními think-tanky, účast na konferencích v zahraničí, výměna dat s organizacemi jako Amnesty International atd.; nutno připomenout také zavádění zákonů o zahraničních agentech v okolních zemích a volání po tomtéž z některých kruhů domácí politické scény). Připomeňme, že i ESLP opakovaně uznal důležitou roli občanské společnosti v diskuzi o veřejných záležitostech.²⁶

Na pomyslné misce vah tak stojí na jedné straně ochrana státu a jeho bezpečnosti, na druhé straně svoboda projevu a otevřená veřejná debata. Obě hodnoty jsou v demokratické společnosti důležité. Podmínka „nezbytnosti v demokratické společnosti“ (čl. 17 odst. 4 Listiny; obdobně čl. 10 odst. 2 EÚLP) vyžaduje existenci naléhavé společenské potřeby pro takové omezení a přiměřenost zásahu vzhledem k sledovanému cíli.

V daném případě lze stěží tvrdit, že by bez nového trestného činu byl demokratický právní stát v České republice bezbranný. Nová doba přináší nové hrozby, stát však disponuje mnohými prostředky, jak těmto výzvám čelit. Naproti tomu dopad nového trestného činu na svobodu projevu je zásadní, neurčitý a plošný, čímž potenciálně tlumí kritické hlasy a zužuje informační prostor. Ve veřejném zájmu sice je bránit se hrozbám, které přichází od nepřátelských států, ale zároveň je veřejným zájmem udržet živou a svobodnou diskuzi. V otevřené společnosti jsou i radikální či nesouhlasné projevy ventilem frustrací, zdrojem plurality a výjimečně i přínosných úhlů pohledu; jejich přehnaná kriminalizace může společnost spíše destabilizovat než ochránit. Koncept obranyschopné demokracie sice připouští omezení svobod těch, kdo chtějí demokracii

²⁵ EUROPEAN CENTRE FOR PRESS AND MEDIA FREEDOM. *Hungarian journalists are to be treated as enemies of the state*. In: [ecpmf.eu](https://www.ecpmf.eu/country-factsheet-hungary/), 27. 11. 2020. Dostupné z: <https://www.ecpmf.eu/country-factsheet-hungary/>.

²⁶ Steel a ostatní proti Spojenému království, rozsudek z 23. 9. 1998, stížnost č. 24838/94.

zničit, avšak vyžaduje velmi pečlivé zacílení: omezení se mají týkat skutečných nepřátel svobod, ne obecně kohokoli s „nevhodným názorem“.

Újma, kterou nový trestný čin potenciálně způsobuje svobodné výměně názorů, citelně převyšuje pozitivní efekt pro ochranu státu. V poměru k dosaženému prospěchu (jenž je značně nejistý) je zásah do svobody projevu nepřiměřeně intenzivní. Zároveň prokazatelně byly k dispozici méně zasahující, více přiměřené formy řešení. Proporcionalita v užším smyslu tedy není dána.

Domníváme se, že námi provedený test proporcionality ukázal, že nový trestný čin Neoprávněná činnost pro cizí moc neobstojí z hlediska ústavněprávního požadavku ochrany svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

V.

Závěr

Z výše uvedených důvodů považujeme navrhované znění § 318a zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku za nesouladné s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 17 a čl. 39 Listiny základních práv a svobod.

Za Institute H21, z. ú.

JUDr. Jan Hořeňovský, Ph.D.

Za Iuridicum Remedium, z. s.

Mgr. et Mgr. Jan Vobořil, Ph.D.

Za Otevřenou společnost, o. p. s.

Ing. Mgr. Oldřich Kužilek