

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2025
Vol. LXXI

IURIDICA

3/2025

Vol. LXXI

UNIVERZITA KARLOVA
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Výkonný redaktor: doc. JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M.

Všechny články tohoto čísla byly recenzovány.

<https://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova, 2025

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

UDRŽITELNOST JAKO PRÁVNÍ FENOMÉN

<i>Radim Boháč, Petra Kerndlová: Jak ESG pravidla a udržitelnost formují veřejné finance a daně?</i>	11
<i>Klára Hurychová: Dopad balíčku Omnibus na (soukromoprávní) odpovědnost společností za porušení náležitě péče dle CSDDD</i>	25
<i>Alena Chaloupková: Povolování výroben elektřiny z obnovitelných zdrojů podle nové unijní právní úpravy aneb složitá cesta za zjednodušením</i>	49

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA – RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

<i>Jan Pichrt: Šedesát let od první kodifikace pracovního práva na území tehdejšího Československa – retrospektivy a perspektivy</i>	71
<i>Martin Štefko: Cesta v obci místa výkonu práce prizmatem kodifikace pracovního práva</i>	81
<i>Jakub Morávek: Úrazové pojištění zaměstnanců – minulost, přítomnost, budoucnost</i>	101

VARIA

<i>Marek Zukal: Vztah Komise pro mezinárodní právo a Šestého výboru Valného shromáždění OSN a jeho vliv na mezinárodní normotvorbu</i>	115
<i>Adam Zvonař: Rozpočtová odpovědnost z pohledu Evropské unie, její porušení a soudní přezkum</i>	133
<i>Veronika Muščíková, Klára Tomešová: Postavení párů stejného pohlaví v evropském a českém mezinárodním právu soukromém</i>	149
<i>Tomáš Štřeleček: Case Management and Its Application to the Model Civil Litigation for Pecuniary Claims Under Recent Czech Procedural Law</i>	167
<i>Hana Matoušková: The Czech Implementation of the Directive on Preventive Restructuring: A Practical Approach to Individual Moratorium and Other Implementation Issues</i>	177

<i>Lucie Jurečková: Restriction of Religiously Insensitive Expressions in the Context of the Danish Cartoons of the Prophet Mohammed – When Experience Is Not Enough</i>	195
--	-----

RECENZE

<i>Alexandra Löwy: Miroslav Sedláček. Kontumační rozsudek</i>	213
---	-----

ZPRÁVY

<i>Vojtěch Podliska: Zpráva z diskusního setkání Dětský certifikát: ochrana dětí nebo přehnaná restrikce?</i>	217
<i>Anna Kleindienstová, Jaroslav Kuba: Současný vývoj autorského práva v USA s ohledem na aktuální politickou situaci a zájmy významných stakeholderů</i>	221
<i>Simona Úlehlová: VII. ročník doktorandské konference Civilistické pábení – civilní právo a umělá inteligence</i>	223
<i>Kristián Fischer: Dědické právo jako nevyhnutelná součást práva: zpráva z dědickoprávní sekce Olomouckých právnických dnů</i>	227

CONTENT

SUSTAINABILITY AS A LEGAL PHENOMENON

<i>Radim Boháč, Petra Kerndlová: How Do ESG Rules and Sustainability Shaped Public Budgets and Taxes?</i>	11
<i>Klára Hurychová: The Impact of the Omnibus Package on Corporate (Civil) Liability for Breaches of Due Diligence Under the CSDDD</i>	25
<i>Alena Chaloupková: Permitting of Renewable Energy Power Plants Under New EU Legislation or the Complex Path to Simplification</i>	49

60 YEARS SINCE THE CODIFICATION OF LABOUR LAW – RETROSPECTIVES AND PERSPECTIVES

<i>Jan Pichrt: Sixty Years Since the First Codification of Labour Law in the Territory of Former Czechoslovakia – Retrospectives and Perspectives</i>	71
<i>Martin Štefko: Travel in the Municipality of the Place of Work in the Light of the Codification of Labour Law</i>	81
<i>Jakub Morávek: Employee Accident Insurance – Past, Present, Future</i>	101

VARIA

<i>Marek Zukal: The Relationship Between the International Law Commission and the Sixth Committee of the UN General Assembly and Its Impact on International Law-Making</i>	115
<i>Adam Zvonař: Budgetary Responsibility from the Perspective of the European Union, Its Violation and Judicial Review</i>	133
<i>Veronika Muščíková, Klára Tomešová: The Status of Same-Sex Couples in European and Czech Private International Law</i>	149
<i>Tomáš Střeleček: Case Management and Its Application to the Model Civil Litigation for Pecuniary Claims Under Recent Czech Procedural Law</i>	167

<i>Hana Matoušková: The Czech Implementation of the Directive on Preventive Restructuring: A Practical Approach to Individual Moratorium and Other Implementation Issues</i>	177
<i>Lucie Jurečková: Restriction of Religiously Insensitive Expressions in the Context of the Danish Cartoons of the Prophet Mohammed – When Experience Is Not Enough</i>	195

REVIEW

<i>Alexandra Löwy: Miroslav Sedláček. Kontumační rozsudek</i>	213
---	-----

REPORTS

<i>Vojtěch Podliska: Report from the Discussion Meeting <i>Children's Certificate: Protection of Children or Over-Restriction?</i></i>	217
<i>Anna Kleindienstová, Jaroslav Kuba: Current Developments in Copyright Law in the US in the Light of the Current Political Situation and the Interests of Major Stakeholders</i>	221
<i>Simona Úlehlová: 7th Annual Doctoral Conference <i>Civilistické pábení – Civil Law and Artificial Intelligence</i></i>	223
<i>Kristián Fischer: Inheritance Law as an Inevitable Part of Law: Report from the Inheritance Law Section of the Olomouc Law Days 2025</i>	227

UDRŽITELNOST JAKO PRÁVNÍ FENOMÉN

JAK ESG PRAVIDLA A UDRŽITELNOST FORMUJÍ VEŘEJNÉ FINANCE A DANĚ?*

RADIM BOHÁČ,** PETRA KERNDLOVÁ***

Abstract: **How Do ESG Rules and Sustainability Shape Public Budgets and Taxes?**

In recent years, ESG criteria and sustainability principles have expanded beyond the private sector to increasingly influence public finance legislation. International frameworks such as the UN 2030 Agenda, the Paris Agreement, and the European Green Deal establish specific requirements for national tax and budget systems. This article examines how ESG criteria and sustainability principles are incorporated into Czech budgetary and tax law, analysing their influence on the frameworks. Using primarily analytical methodology, the research identifies requirements for tax legislation derived from strategic documents and evaluates their implementation in the Czech legal system. The findings reveal that while ESG and sustainability principles are present in Czech budgetary and tax law, their incorporation into specific legal norms remains insufficient. Several recommendations are proposed, including: inclusion of information about whether any revenues are collected or expenditures allocated in connection with sustainable development or fulfilment of ESG criteria in state budget acts, implementation of the revised Energy Taxation Directive and VAT Act amendments to favour renewable energy sources.

Keywords: public budgets; taxes; sustainability; ESG regulation

Klíčová slova: veřejné rozpočty; daně; udržitelnost; ESG regulace

DOI: 10.14712/23366478.2025.491

ÚVOD

V posledních letech dochází k výraznému posunu v oblasti regulace, kdy se do popředí dostávají otázky environmentální udržitelnosti, sociální odpovědnosti a řádné správy (ESG). Fenomén ESG a koncept trvale udržitelného rozvoje zdaleka nejsou pouze doménou soukromého sektoru či investičních strategií, ale stále výrazněji

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4).

** Autor působí jako vedoucí katedry na katedře finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

*** Autorka působí jako interní doktorandka na katedře finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

pronikají i do oblasti veřejného práva. Tento článek se zaměřuje konkrétně na oblast práva rozpočtového a daňového.

ESG kritéria i princip udržitelného rozvoje jsou dnes zakotveny v řadě mezinárodních dokumentů a strategií, od Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030 přes Pařížskou dohodu až po Zelenou dohodu pro Evropu. Tyto dokumenty nejenže stanovují obecné cíle v oblasti udržitelného rozvoje, ale také formulují určité požadavky na daňové a rozpočtové systémy jednotlivých států. Jedná se například o požadavky na reformu zdanění energií, revizi sazeb DPH, zavedení uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) či vytvoření Sociálního klimatického fondu.

Česká republika se jako členský stát EU a OSN zavázala k implementaci těchto principů do svého právního řádu. Vzniká tak otázka, do jaké míry současné rozpočtové a daňové právo České republiky reflektuje tyto závazky a jakým způsobem se principy ESG kritérií a udržitelnosti promítají do právního řádu.

Cílem tohoto článku je zhodnotit, zda a jakým způsobem se v rozpočtovém a daňovém právu České republiky zohledňuje fenomén ESG a udržitelného rozvoje. Článek se dále zaměřuje na analýzu vlivu těchto principů na formování právní úpravy veřejných rozpočtů a daní v České republice. Vzhledem k rozsahu problematiky si článek neklade za cíl podat podrobnou analýzu veškerých institutů rozpočtového a daňového práva, které s kritérii ESG a udržitelným rozvojem souvisí. Zaměřuje se spíše na posouzení stávající české právní úpravy ve světle cílů identifikovaných ve výše uvedených klíčových strategických dokumentech. Článek se tedy primárně nezabývá nástroji, které mohou být ovlivněny principy ESG a udržitelného rozvoje, avšak nejsou uvedeny a zdůrazněny v klíčových strategických dokumentech.

Z hlediska metodologického přístupu článek používá převážně analytickou, normativní a deskriptivní metodu, přičemž postupuje ve čtyřech hlavních krocích vedoucích k naplnění cíle článku vymezeného v předchozím odstavci. V prvním kroku, kterému je věnována převážně kapitola 1.1, je provedena analýza teoretických východisek konceptu ESG a udržitelného rozvoje a jejich vztahu k rozpočtovému a daňovému právu. Ve druhém kroku je proveden deskriptivní přehled klíčových strategických dokumentů na úrovni Evropské unie i České republiky, z nichž jsou identifikovány konkrétní požadavky na veřejné rozpočty a daně, což obsahuje zejména kapitola 1.3. Ve druhé části článku je normativní metodou posouzen soulad těchto požadavků s aktuální českou právní úpravou v oblasti veřejných rozpočtů a daní, což představuje třetí krok. V posledním čtvrtém kroku je využita metoda syntézy při formulaci závěrů a doporučení pro budoucí legislativní vývoj.

Význam zkoumané problematiky spočívá především v tom, že veřejné rozpočty a daně představují klíčové nástroje, jimiž může stát ovlivňovat chování ekonomických subjektů a dosahovat cílů v oblasti udržitelného rozvoje. Správně nastavený daňový a rozpočtový systém může významně přispět k naplňování environmentálních, sociálních i ekonomických aspektů udržitelnosti. Naopak nesprávně nastavený systém může vytvářet překážky pro udržitelný rozvoj a vést ke zhoršení životního prostředí, prohlubování sociálních nerovností či ohrožení ekonomické stability.

1. ROLE VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A DANÍ V KONTEXTU ESG PRAVIDEL A UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

1.1 O CO JDE, KDYŽ SE ŘEKNE ESG A UDRŽITELNOST

Ačkoliv se může zdát, že jsou pojmy ESG a udržitelnost pouze *buzz-words* v evropských sociálně liberálních kruzích, není tomu tak. První významný pokus o vymezení pojmu trvalé udržitelnosti lze nalézt již v osmdesátých letech 20. století ve zprávě vydané Světovou komisí OSN pro životní prostředí a rozvoj, která jej definuje jako takový druh rozvoje, který umožňuje naplňovat potřeby současné generace a zároveň neomezuje schopnost budoucích generací naplňovat potřeby své.¹ Základ myšlenky ESG byl položen o něco později ve zprávě z roku 2004 trefně nazvané „*Kdo se stará, vítězí*“ (*Who Cares Wins*),² kde je uvedeno, že zohlednění environmentálních („E“), sociálních („S“) a *corporate governance* („G“) faktorů v investičním rozhodování může přispět k dlouhodobějšímu a stabilnějšímu finančnímu růstu. Tato zpráva neuvádí konkrétní nástroje, jak udržitelného financování dosáhnout, avšak vznáší na zákonodárce požadavek, aby právní předpisy byly předvídatelné a transparentní s minimálními požadavky na zveřejňování ESG informací s tím, že konkrétní standardy by měly vznikat na základě tržně řízených dobrovolných iniciativ. Dnes už víme, že se tento cíl minimalistické regulace nezdařil zcela naplnit. Myšlenka udržitelného rozvoje a financování udržitelnosti byly dále konkretizovány několika iniciativami od Agendy OSN pro udržitelný rozvoj 2030,³ Pařížské dohody,⁴ Akčního plánu: Financování udržitelného růstu,⁵ Zelené dohody pro Evropu⁶ až po balíček opatření Fit for 55,⁷ který představila Evropská komise v roce 2021. Nicméně regulace financování udržitelnosti na úrovni EU stojí na třech základních pilířích, a to taxonomii EU, povinném režimu zveřejňování informací a souboru investičních nástrojů. Ke všem těmto pilířům byla postupně přijata

¹ *Naše společná budoucnost: Světová komise pro životní prostředí a rozvoj*. Praha: Academia, 1991.

² United Nations. *Who Cares Wins: Connecting Financial Markets to a Changing World* [online]. New York: United Nations, 2004 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: https://www.unglobalcompact.org/docs/issues_doc/Financial_markets/who_cares_who_wins.pdf.

³ United Nations. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. In: *United Nations: Department of Economic and Social Affairs: Sustainable Development* [online]. 25. 9. 2015 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://sdgs.un.org/2030agenda>.

⁴ United Nations. *Paris Agreement*. In: *United Nations: Climate Change* [online]. 2015 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>.

⁵ Sdělení komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a výboru regionů Akční plán: Financování udržitelného růstu, COM/2018/097 final. In: *EUR-Lex: Acces to European Union* [online]. 8. 3. 2018 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097>.

⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM/2019/640 final. In: *EUR-Lex: Acces to European Union* [online]. 11. 12. 2019 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640> (dále jen Zelená dohoda pro Evropu).

⁷ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Fit for 55“: plnění klimatického cíle EU pro rok 2030 na cestě ke klimatické neutralitě, COM/2021/550 final. In: *EUR-Lex: Acces to European Union* [online]. 14. 7. 2021 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0550> (dále jen „Fit for 55“).

řada legislativních opatření, která výrazně zatížila jejich adresáty a odstartovala vlnu zájmu o ESG, kdy se touto tematikou začali zabývat a vyjadřovat se k ní téměř všichni.

V kontextu výše uvedených dokumentů lze udržitelný rozvoj charakterizovat jako takový druh rozvoje, který se zároveň snaží odstranit nebo zmírnit negativní projevy dosavadního způsobu vývoje lidské společnosti. Aby se jednalo o rozvoj udržitelný, musí současně splňovat tři pilíře, a to environmentální, sociální a ekonomický.⁸ Toto se do značné míry prolíná s kritérii, která jsou relevantní pro ESG hodnocení, tedy kritérium „E“ zaměřující se na ochranu životního prostředí, „S“ zaměřující se na sociální odpovědnost a „G“ zaměřující se na *corporate governance* (resp. vedení společnosti). Někteří autoři^{9,10} si kladou otázku, zda by neměl být přidán čtvrtý parametr „T“ zaměřující se na spravedlivé zdanění, neboť současné ESG hodnocení tento klíčový aspekt udržitelnosti ignoruje. Agresivní daňové plánování totiž oslabuje veřejné finance zejména pak tím, že narušuje schopnost státu financovat potřebné projekty. Na druhou stranu byl v některých studiích^{11,12} identifikován paradox, kdy firmy, jejichž reputační riziko se v oblasti ESG zvýšilo, platí více daní, a že dokonce může existovat negativní korelace mezi vyhýbáním se daňovým povinnostem a výší ESG hodnocení. Zvýšení transparentnosti při zveřejňování daňových údajů by mělo zabránit greenwashingu a zároveň umožnit lepší hodnocení daňové politiky firem, což pomůže zajistit, že investice do nich jsou skutečně udržitelné. V kontextu diskuse o přidání čtvrtého parametru „T“ je možné uvažovat o dalším parametru, a to „F“, případně „B“, znamenajícím potřebu udržitelný rozvoj financovat, a to zejména prostřednictvím rozpočtů, ať už soukromých, nebo zvláště veřejných. Bez zajištění dostatečných peněžních prostředků totiž není možné realizovat jakoukoli politiku ani politiku udržitelného rozvoje. Případně se dá hovořit o tom, že kritéria ESG lze realizovat pouze v kontextu kritérií FBT, tj. „F“ jako financování, „B“ jako rozpočtování a „T“ jako zdanění.

Na konci minulého roku nastal zásadní zlom – prezidentem USA byl zvolen Donald Trump, jehož postoje výrazně nepodporují ESG iniciativy ani udržitelný rozvoj jako takový. Trump hned první den své administrativy odstoupil od Pařížské dohody a dále mimo jiné zastavil výplatu prostředků podle Inflation Reduction Act, který mimo jiné umožňoval investorům získat dotace na podporu čisté energie.¹³ V důsledku anti-ESG sentimentu také řada bank a investičních fondů přestala veřejně mluvit o ESG

⁸ Ministerstvo životního prostředí. Udržitelný rozvoj. In: *Ministerstvo životního prostředí* [online]. [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://mzp.gov.cz/cz/agenda/udrzitelny-rozvoj>.

⁹ CHAIM, D. A. – PARCHOMOVSKY, G. The Missing “T” in ESG. *Vanderbilt Law Review* [online]. 2024, Vol. 77, No. 3 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vlr/vol77/iss3/3/>.

¹⁰ KOUKOULIOTI, V. T for Taxation: the fourth pillar in the ESG framework. *eJournal of Tax Research* [online]. 2024, Vol. 22, No. 3, s. 420–443 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5160414>.

¹¹ OKUYAMA, A. – TSUGAWA, S. – MATSUNAGA, CH. – MANAGI, S. Companies adjust tax payments to offset changes in publicly perceived impact on environment, social, and governance factors. *Humanities and Social Sciences Communications* [online]. 2025, Vol. 12 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1057/s41599-024-04199-4>.

¹² CHAIM – PARCHOMOVSKY, c. d.

¹³ KRÝŽOVÁ, S. Trump zastavil peníze z Bidenova klimatického zákona. Firmám z něj šly miliardy. In: *Seznam Zprávy* [online]. 21. 1. 2025 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/ekonomika-finance-trump-zastavil-penize-z-bidenova-klimatickeho-zakona-firmam-z-nej-sly-miliardy-268509>.

záležitostech¹⁴ a některé společnosti zcela zrušily svoje interní ESG programy. I v Evropě postupně sílí negativní ohlasy, zejména však v důsledku přehnané regulace tohoto odvětví. Na tento sentiment reagovala Evropská komise, které na konci února 2025 představila legislativní balíček „Omnibus“,¹⁵ jehož cílem je zjednodušení ESG pravidel a posílení konkurenceschopnosti.

Celosvětově koordinovaný přístup je klíčový pro naplnění cílů ESG a dosažení trvalé udržitelnosti a bez účasti USA, či dokonce Evropské unie jako celku by tato myšlenka postrádala smysl. Vzhledem k tomu, že cílem tohoto článku je analyzovat, jak rozpočtové a daňové právo reflektuje fenomény ESG a udržitelného rozvoje a jaký dopad to má na rozpočtové a daňové právo, nebudeme se touto širší problematikou dále zabývat.

1.2 VEŘEJNÉ ROZPOČTY A DANĚ JAKO NÁSTROJ REGULACE

Veřejné rozpočty jsou důležitým nástrojem veřejné moci pro financování jejích potřeb a úkolů.¹⁶ Mezi veřejné rozpočty se řadí státní rozpočet, místní rozpočty, rozpočty ostatních veřejnoprávních osob a jiných jednotek a rozpočty nebo jejich části soukromoprávních osob a jiných jednotek vykonávajících veřejnou správu.¹⁷ Veřejné rozpočty plní několik funkcí, a to funkci alokační, funkci redistribuční a funkci stabilizační.¹⁸ Podstatou alokační funkce je zabezpečování a financování různých veřejných statků, redistribuční funkce se pojí s nenávratným přerozdělováním hrubého domácího produktu přes veřejné rozpočty a stabilizační funkce se projevuje zásahy státu do ekonomiky.¹⁹

Prostřednictvím veřejných rozpočtů tak lze redistribuovat peněžní prostředky a umisťovat je tam, kde je to ze strany veřejné moci žádoucí. V tomto ohledu mohou veřejné rozpočty plnit důležitý nástroj udržitelného rozvoje, protože mohou korigovat čisté tržní chování ekonomiky s cílem zohlednění kritérií ESG a udržitelného rozvoje.

Daně, které jsou předmětem daňového práva, plní několik funkcí, a to funkce fiskální, alokační, redistribuční, stabilizační a regulační.^{20,21} Je patrné, že funkce veřejných rozpočtů a daní se překrývají, což je logické, neboť rozpočty a daně jsou velmi blízké instituty veřejných financí. Primární funkcí daní je funkce fiskální čili získání příjmů do

¹⁴ KISHAN, S. – BROGGER, T. H. Why ESG Faces Backlash and Its Future Under Trump 2.0. In: *Bloomberg* [online]. 4. 2. 2025 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-03-03/why-esg-faces-backlash-under-trump-2-0>.

¹⁵ Proposal for Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2006/43/EC, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 and (EU) 2024/1760 as regards certain corporate sustainability reporting and due diligence requirements, COM/2025/81 final. In: *EUR-Lex: Acces to European Union* [online]. 26. 2. 2025 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0081>.

¹⁶ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 98.

¹⁷ KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 128.

¹⁸ PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. – JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3. přepr. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 220.

¹⁹ Tamtéž, s. 202–221.

²⁰ KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 19.

²¹ KARFÍKOVÁ a kol., c. d., s. 150.

veřejných rozpočtů, aby bylo možné financovat veřejné výdaje. Funkce alokační směřuje k vyrovnaní neefektivity trhu a tržních selhání, funkce redistribuční k dosažení jisté míry sociální spravedlnosti a funkce stabilizační ke zmírňování ekonomických cyklů. Poslední z funkcí, funkce regulační sleduje ovlivnění chování subjektů, a to formou pozitivních daňových stimulů (slev na dani, daňové uznatelnosti nákladů, odpočtů od základu daně atd.) či negativních daňových stimulů (vyšší sazba daně, neuznatelnost nákladů atd.). Pozitivní i negativní daňové stimuly se projevují zejména prostřednictvím zavedení nových konstrukčních prvků či úpravy ostatních konstrukčních prvků daně a váží se obvykle na jeden nebo více základních konstrukčních prvků. K subjektu nebo předmětu daně se váže osvobození, k základu daně odpočty nebo odčitatelné položky od základu, k sazbě daně její zvýšení nebo snížení, k samotnému výpočtu daně pak slevy na dani nebo daňové bonusy.

Je zcela přirozené, že chování subjektů je zásadně ovlivněno pozitivními či negativními stimuly. Nikdo nechce dobrovolně platit více daní, než nutně musí, nicméně to, jakou výši daní platí, by mělo být v korelaci s tím, jaké státní poskytuje veřejné statky a služby. Této skutečnosti velmi často zákonodárce využívá a přidává do daňové legislativy různé výjimky nebo jiné nástroje, jejichž účelem je primárně regulace chování subjektů, a nikoliv ostatní funkce daní. Je zcela klíčové si uvědomit, že funkce regulační může (ale nemusí) být zcela v rozporu s ostatními funkcemi, zejména pak fiskální.²² Díky tomuto jsou daně významným nástrojem, kterým je možné nepřímou ovlivnit chování subjektů. Toto je jeden z důvodů, proč by daně měly být jedním z klíčových nástrojů při prosazování politiky ESG a udržitelného rozvoje.

Ačkoliv jsou daně velmi účinným nástrojem k ovlivnění chování subjektů (jak je uvedeno výše), v klíčových strategických dokumentech k udržitelnosti se ve srovnání s veřejnými rozpočty objevují méně často, i s ohledem na strategickou povahu těchto dokumentů mají navrhované koncepty spíše rámcový charakter a nejedná se tedy o konkrétní návrhy. Konkrétní koncepty, které jsou v těchto dokumentech obsaženy, jsou podrobněji rozebrány v následující části.

1.3 VEŘEJNÉ ROZPOČTY A DANĚ JAKO NÁSTROJ PRO DOSAŽENÍ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE

Zatímco ve zprávě *Who Cares Wins*²³ se objevuje pouze obecný požadavek na transparentnost a předvídatelnost právních předpisů, Agenda OSN pro udržitelný rozvoj 2030²⁴ obsahuje doporučení na restrukturalizaci daňových systémů s ohledem na environmentální dopady fosilních paliv. V rámci Agendy 2030 OSN – Cíle udržitelného rozvoje je vypracován Strategický rámec České republiky 2030 s výhledem do roku 2050,²⁵ v němž je v rámci vize Česká republika v roce 2030 uvedeno, že „Česká

²² AVI-YONAH, R. S. The Three Goals of Taxation. *Tax Law Review* [online]. 2006, Vol. 60, No. 1 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.796776>.

²³ United Nations, *Who Cares Wins*...

²⁴ United Nations, *Transforming our world*...

²⁵ Ministerstvo životního prostředí. Aktualizovaný strategický rámec Česká republika 2030 s výhledem do roku 2050 [online]. 2024 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: https://www.cr2030.cz/system/files/2024-12/CR-2030-s-vyhledem-do-2050_0.pdf.

republika má udržitelný demografický vývoj, udržitelné veřejné finance a hospodaří s dlouhodobě vyrovnanými rozpočty“. Dále je uvedeno, že veřejné rozpočty mají sloužit jako nástroj dlouhodobých priorit, což se konkrétněji projevuje jak v oblasti příjmů (tedy daní), tak i výdajů (zejména pak dotací). Ve vztahu k daním a daňové politice toto znamená, že 1) daňové příjmy mají mít udržitelnou strukturu z hlediska sociálního, hospodářského a administrativního, 2) daně by měly vést ke snižování emisí skleníkových plynů a motivovat soukromý sektor k podpoře investic do udržitelných a inovativních řešení a 3) nastavení daňové politiky má podporovat nízkou sociální nerovnost a udržet silnou střední třídu.

Zelená dohoda pro Evropu²⁶ obsahuje jednu část zaměřující se na ekologizaci vnitrostátních rozpočtů, v rámci které by mělo dojít k přijetí daňové reformy podporující hospodářský růst a zároveň odolnost vůči klimatickým šokům a vedoucí ke spravedlivější společnosti; vedle opatření navržených jako součást balíčku „Fit for 55“ Zelená dohoda navrhuje úpravu sazeb DPH tak, aby mohly odrážet cíle v environmentální oblasti. Balíček legislativních opatření „Fit for 55“,²⁷ který realizuje Zelenou dohodu pro Evropu, navrhuje revizi systému obchodování s emisními povolenkami, zavedení mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM), revizi směrnice o zdanění energií²⁸ spočívající ve zvýhodnění čisté energie a odstranění výjimek pro znečišťující paliva a harmonizovat minimální sazby daně či vytvoření Sociálního klimatického fondu. Odpovědí na otázku, zda a do jaké míry se výše uvedené cíle regulace aplikují v současném právním rámci, se bude zabývat následující část článku.

V souvislosti s regulací environmentálních otázek je třeba zmínit i tzv. zelený paradox, což je ekonomická teorie formulovaná německým ekonomem Hansem-Wernerem Sinnem v knize *The Green Paradox: A Supply-Side Approach to Global Warming*.²⁹ Podstata zeleného paradoxu spočívá v tom, že v důsledku přísnější environmentální regulace dochází k dočasnému zvýšení emisí, a tedy akceleraci globálního oteplování. Například, pokud by bylo oznámeno, že bude v následujícím roce zavedena uhlíková daň, došlo by ke krátkodobému poklesu ceny fosilních paliv, protože by producenti chtěli tato fosilní paliva vytěžit a prodat ještě před zavedením daně. Firmy tedy začnou fosilní paliva o to více nakupovat, čímž dojde k nárůstu emisí. Toto rozhodně není žádoucí. Sinn argumentuje, že je třeba, aby nedocházelo k regulaci pouze na straně poptávky (zavedení daně atd.), ale i na straně nabídky (mezinárodní dohody o snížení produkce atd.). Dalším způsobem, jak se vyhnout zelenému paradoxu, je okamžité zavedení legislativních změn bez jejich předchozího oznámení. Bylo totiž zjištěno, že trhy reagují na informace o pravděpodobnosti přijetí zákona, a nikoliv až na jeho schválení.³⁰ Nicméně tento způsob

²⁶ Zelená dohoda pro Evropu.

²⁷ „Fit for 55“.

²⁸ Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. 10. 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny.

²⁹ SINN, H.-W. *The Green Paradox: A Supply-Side Approach to Global Warming*. Cambridge, MA: MIT Press, 2012.

³⁰ NORMAN, M. A. – SCHLENKER, W. Empirical Test of the Green Paradox for Climate Legislation. *NBER Working Paper Series* [online]. May 2024, No. 32405 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://www.nber.org/papers/w32405>.

řešení je značně nepravděpodobný s ohledem na pravidla legislativního procesu. Každopádně možnost vzniku zeleného paradoxu je něco, o čem by měl zákonodárce uvažovat před navržením nových opatření v environmentální oblasti,³¹ a společně s opatřeními na straně poptávky regulovat i stranu nabídky.

2. DOSAŽENÍ UDRŽITELNÉHO ROZVOJE PROSTŘEDNICTVÍM VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ A DANÍ V KONTEXTU ČESKÉ REPUBLIKY

2.1 VEŘEJNÉ ROZPOČTY

Vztah udržitelného rozvoje a veřejných rozpočtů má dvě roviny. Tou první je rovina, kterou je možné označit jako obecnou. Z klíčových strategických dokumentů zmíněných výše vyplývá, že cílem České republiky je mít udržitelné veřejné finance a hospodařit s dlouhodobě vyrovnanými rozpočty. Naplňování tohoto cíle by jistě přispělo k udržitelnému rozvoji a naplňování kritérií ESG. Veřejné finance, které nejsou udržitelné, a dlouhodobě nevyrovnané rozpočty nemohou být dobrým nástrojem udržitelného rozvoje a naplňování kritérií ESG. Je však možné veřejné finance v České republice označit za udržitelné a veřejné rozpočty za dlouhodobě vyrovnané?

Relevantním zdrojem o stavu veřejných financí a vyrovnanosti veřejných rozpočtů v České republice jsou zprávy a informace Národní rozpočtové rady, která je nezávislým odborným orgánem, jehož „hlavním posláním je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná zákonem“.³² Podle Národní rozpočtové rady činil veřejný dluh České republiky k prosinci 2023 42,4 % HDP (cca 3 234 mld. Kč) a saldo hospodaření veřejných rozpočtů dosáhlo ke stejnému datu -3,8 % HDP (cca 288 mld. Kč).

Národní rozpočtová rada zpracovává každoročně Zprávu Národní rozpočtové rady o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Ve zprávě za rok 2024 konstatuje, že „pokud loňská Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti konstatovala, že veřejné finance se nacházejí na pomyslné křižovatce mezi dlouhodobou neudržitelností a návratem k uměřenému fiskálnímu hospodaření typickému pro ČR do příchodu pandemie COVID-19, lze v letošním roce ve střednědobé i dlouhodobé perspektivě spatřit první náznaky naděje na postupné zlepšování strukturální fiskální nerovnováhy“. Je tak patrné, že Národní rozpočtová rada je mírně optimistická, nicméně je třeba vidět, že hospodaření státního rozpočtu je stále deficitní a v případě příchodu další krize se mohou veřejné finance propadnout zpět do zásadní fiskální nerovnováhy. Ostatně i sama Národní rozpočtová

³¹ JENSEN, S. – MOHLIN, K. – PITTEL, K. – STERNER, T. An Introduction to the Green Paradox: The Unintended Consequences of Climate Policies. *Review of Environmental Economics and Policy* [online]. 2015, Vol. 9, No. 2 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1093/reep/rev010>.

³² Národní rozpočtová rada. Střežíme veřejné finance. In: *Národní rozpočtová rada* [online]. [cit. 2025-03-29]. Dostupné na: <https://www.rozpocetvarada.cz/>.

rada uvádí, že na úrovni strukturálního salda se zatím dramatické změny k lepšímu neodehrávají.

S ohledem na uvedené se domníváme, že není možné tvrdit, že veřejné finance jsou dlouhodobě udržitelné, neboť je třeba ještě činit další kroky k tomu, aby se strukturální saldo státního rozpočtu snižovalo a aby klesal poměr veřejného dluhu k HDP. Jednou ze zásadních příčin tohoto nepříznivého stavu je rozhodnutí o zrušení tzv. superhrubé mzdy³³ společně se zvýšením základní slevy na poplatníka od 1. ledna 2021,³⁴ kdy po těchto změnách bohužel nenásledovalo přijetí dalších kroků, které by vykompenzovaly významný pokles příjmů způsobený zrušením superhrubé mzdy a zvýšením základní slevy na poplatníka. Bez zásadní změny struktury příjmů nebo výdajů státního rozpočtu není možné dlouhodobou udržitelnost veřejných financí zajistit a tím je ohroženo i financování udržitelného rozvoje a naplňování kritérií ESG.

Druhou rovinnou vztahu veřejných rozpočtů a udržitelného rozvoje je rovina konkrétní, tj. naplňování udržitelného rozvoje a kritérií ESG prostřednictvím příjmů veřejných rozpočtů, zejména daní, a výdajů veřejných rozpočtů, zejména dotací. Pokud jde o příjmy, tak na daně se zaměříme v následující kapitole. Pokud jde o výdaje a dotace, není cílem tohoto článku zkoumat, které výdaje či dotace vedou k udržitelnému rozvoji a naplňování kritérií ESG. Zaměříme se na příjmy a výdaje z obecnějšího pohledu.

Jelikož jsou udržitelný rozvoj a naplňování kritérií ESG vtěleny do řady strategických dokumentů, mělo by se to promítat do přípravy veřejných rozpočtů a rozpočtového hospodaření. V zákoně o státním rozpočtu na rok 2025 ani v jeho dokumentaci není o udržitelném rozvoji a naplňování kritérií ESG ani zmínka.³⁵ To považujeme za chybu, protože v základním zákoně upravujícím rozpočtové hospodaření státu v rozpočtovém roce není transparentně uvedeno, zda vůbec některé příjmy jsou přijímány nebo výdaje vynakládány v souvislosti s udržitelným rozvojem nebo naplňováním kritérií ESG.

Lze však tvrdit, že kritérium „E“ se promítá do řady rozpočtových institutů. Předně lze zmínit existenci Státního fondu životního prostředí³⁶ a rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí.³⁷ Zejména skrze tento fond a tuto kapitolu se realizují výdaje v oblasti ochrany životního prostředí a environmentální politiky. Naplňování kritéria „S“ by pak vedle výdajů na sociální politiku mohla být skutečnost, že rozpočty, resp. určení jejich příjmů a výdajů, nemá být diskriminační. To se projevuje v konstrukci jednotlivých daní a dotací. A konečně kritérium „G“ je realizováno naplňováním principu veřejnosti veřejných rozpočtů.

³³ Viz zákon č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

³⁴ Původně se nepočítalo s tím, že by obě změny byly přijaty současně. Ke společnému přijetí však nakonec došlo – mimo jiné v důsledku složitých a zdoluhavých jednání o daňovém balíčku pro rok 2021 – aniž by byly plně zohledněny jejich dopady.

³⁵ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 805/0, VI. n. z. o státním rozpočtu ČR na rok 2025. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2024, 9. volební období [cit. 2025-03-29]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=9&ct=805&ct1=0>.

³⁶ Viz zákon č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

³⁷ Viz zákon č. 434/2024 Sb., o státním rozpočtu na rok 2025.

2.2 DANĚ

Jak bylo naznačeno výše, koncept udržitelného rozvoje vyžaduje současné naplnění environmentálního, sociálního i ekonomického pilíře. Každý z těchto pilířů potřebuje specifické nástroje k dosažení svých cílů. Tuto potřebu reflektují strategické dokumenty přijímané v rámci strategie udržitelného rozvoje a zohledňující cíle ESG hodnocení.

Ve strategických dokumentech uvedených v první části článku jsme identifikovali několik požadavků na daňovou legislativu – principů, které by měla daňová politika splňovat, či opatření, která by měla být v oblasti daní přijata. Tyto požadavky lze rozdělit do následujících oblastí:

1. Nastavení robustního daňového systému, který
 - je odolný vůči klimatickým šokům,
 - je udržitelný z hlediska sociálního, hospodářského, administrativního a ekologického,
 - podporuje spravedlivou společnost, zejména sociální rovnost a silnou střední třídu.
2. Revize zdanění energií spočívající ve zvýhodnění čisté energie před fosilními palivy.
3. Podpora ekologických cílů prostřednictvím sazeb DPH.

Výše uvedený výčet obsahuje zásadní opatření v daňové oblasti ve vztahu k trvalé udržitelnosti, není však konečný. Existuje celá řada dalších (dílčích) opatření, která mohou přispívat k trvalé udržitelnosti. Pokud analyzujeme naplňování ESG kritérií prostřednictvím daní, pak pod kritérium „E“ spadá řada daňových institutů napříč různými daněmi – od možnosti odečíst od základu daně hodnotu bezúplatného plnění poskytnutého na ekologické a další účely u daní z příjmů až po různé sazby daně u daně z nemovitých věcí. Do kritéria „S“ lze zahrnout nástroje směřující k dosažení sociální spravedlnosti, jako je progresivní sazba daně u daně z příjmů fyzických osob či opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem, které škodí společnosti jako takové. Kritérium „G“ je pak naplňováno zejména díky transparentnosti v daňových záležitostech a také daňovými interními kontrolami ve společnostech.

V následující části článku vyhodnotíme, zda a jakým způsobem jsou požadavky identifikované ve strategických dokumentech naplněny v právním řádu České republiky.

2.2.1 ROBUSTNÍ DAŇOVÝ SYSTÉM

Požadavek na robustní daňový systém, který je odolný vůči klimatickým šokům a zároveň je (trvale) udržitelný z hlediska sociálního, ekonomického, administrativního i ekologického, působí až utopisticky. Vytváří totiž požadavky, které jsou obtížně společně realizovatelné. Jedná se spíše o ideální stav, ke kterému se zákonodárce může přibližovat, než o reálně dosažitelný cíl. Neexistuje tedy žádný univerzální set pravidel a opatření, která když budou implementována, dojde k naplnění tohoto cíle.

Programová prohlášení vlády slouží jako plán hlavních legislativních a politických opatření, kterých by chtěla daná vláda dosáhnout. V programovém prohlášení současné vlády ČR³⁸ jsou obsaženy proklamace, které by mohly vést k dosažení tohoto ideálního stavu daňového systému. Jde o priority jako:

- podpora přechodu k udržitelné a digitální ekonomice,
- investice do udržitelného rozvoje, obnovitelných zdrojů a cirkulární ekonomiky s důrazem na energetickou bezpečnost, soběstačnost, klimatické cíle a dostupné dodávky energií,
- podpora rodin, dlouhodobě stabilního důchodového systému a ochrany nejzranitelnějších osob.

Jak bylo uvedeno v předchozí části tohoto článku, aktuální stav veřejných financí a daňového systému (který je naprosto zásadní pro příjmovou stránku veřejných rozpočtů) však není v současné době ideální a implementace těchto opatření nebude rozpočtově příznivá. Máme za to, že stávající český daňový systém nelze označit za robustní, nicméně robustnost představuje ideál, ke kterému se můžeme přibližovat, nikoliv ji dosáhnout v plném rozsahu.

2.2.2 ZDANĚNÍ ENERGIÍ

V současné době probíhají jednání na úrovni Rady EU ohledně revize směrnice o zdanění energií. Cílem revize je upravit daňové sazby, tak aby ekologičtější zdroje energie byly zdaněny méně než fosilní paliva.³⁹ Mezi hlavní aspekty návrhu revize směrnice patří:

- možnost osvobození či snížení daně v případě obnovitelných zdrojů či v zájmu energetické účinnosti,
- úprava zdanění letecké a vodní dopravy,
- zdanění energie na základě energetického obsahu,
- stanovení klasifikace sazeb a různé minimální úrovně zdanění dle účelu využití energie.⁴⁰

Jedním z témat, o němž se vedou diskuse, je zdanění letecké a vodní dopravy, které v současné době nepodléhá standardnímu zdanění pro pohonné hmoty.

Jelikož směrnice nebyla doposud přijata na úrovni EU, nemohla proběhnout ani její implementace do českého právního řádu. Aktuální znění směrnice o zdanění energií je

³⁸ Vláda České republiky. Programové prohlášení vlády České republiky. In: *Vláda České republiky* [online]. 1. 3. 2023 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/programove-prohlaseni-vlady-193547/>.

³⁹ Ministerstvo financí. Rada ECOFIN jednala o revizi směrnice o zdanění energie a reformě celní unie. In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 10. 12. 2024 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/rada-eu-ecofin/zasedani-rady-ecofin/2024/rada-ecofin-jednala-o-revizi-smernice-o-zdaneni-en-58099?utm_source=chatgpt.com.

⁴⁰ Návrh směrnice Rady, kterou se mění struktura rámcových předpisů Unie o zdanění energetických produktů a elektřiny. In: *Evropská komise: Právní předpisy* [online]. 14. 7. 2021 [cit. 2025-03-22]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12227-Zelena-dohoda-pro-Evropu-revize-smernice-o-zdaneni-energie_cs.

implementováno v zákoně o spotřebních daních⁴¹ (v rámci spotřební daně z minerálních olejů) a dále v zákoně o stabilizaci veřejných rozpočtů⁴² (prostřednictvím energetických daní). V těchto zákonech jsou obnovitelné nebo jinak ekologicky přívětivější zdroje energie zvýhodněny oproti fosilním palivům, a to zejména formou osvobození od daně. Konkrétně je od daně osvobozena například ekologicky šetrná elektřina, bioplyn či biopaliva. Česká právní úprava však obsahuje osvobození od daně i pro leteckou a vodní dopravu, což je v rozporu s navrhovanými změnami. Na druhou stranu existuje odvod z elektřiny ze slunečního záření,⁴³ který zdaňuje výrobce nad určitý limit a v zásadě tento odvod funguje jako daň. Je nutné poznamenat, že se však materiálně jedná o snížení příliš vysoké dotace poskytnuté v minulosti, tj. korekci příliš velkého zvýhodnění. Máme za to, že v oblasti zdanění energií česká právní úprava zcela neodpovídá standardu, který nastavuje revidovaná verze směrnice o zdanění energií, a bude nutné počkat na její implementaci.

2.2.3 PODPORA EKOLOGICKÝCH CÍLŮ PROSTŘEDNICTVÍM SAZEB DPH

Rada EU přijala směrnici⁴⁴ upravující sazby DPH s cílem podpořit ekologické cíle, modernizovat pravidla DPH a reagovat na digitalizaci. Podpora ekologických cílů má být dosažena díky možnosti aplikace snížených sazeb DPH na zboží a služby, které jsou šetrné k životnímu prostředí. Jedná se zejména o oblast přechodu na obnovitelné zdroje energie a dále ukončení možnosti uplatnění snížené sazby či osvobození od daně od roku 2030 na fosilní paliva nebo jiné zboží s obdobným dopadem na emise skleníkových plynů a od roku 2032 na chemická hnojiva a pesticidy.

Tato směrnice byla společně se směrnicí⁴⁵ a nařízením⁴⁶ upravujícím režim pro malé podniky do českého právního řádu transponována novelou⁴⁷ zákona o DPH, avšak její environmentální část doposud implementována nebyla. V aktuálním znění zákona o DPH je na teplo a chlad uplatňovaná snížená sazba daně, neexistuje však úprava, která by specificky zvýhodňovala obnovitelné zdroje energie oproti zdrojům energie z fosilních paliv. Doporučujeme proto přijetí další novelizace zákona o DPH, která by zvýhodňovala

⁴¹ Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších zákonů.

⁴² Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴³ Zákon č. 165/2012 Sb., o podporovaných zdrojích energie a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Směrnice Rady (EU) 2022/542 ze dne 5. dubna 2022, kterou se mění směrnice 2006/112/ES a (EU) 2020/285, pokud jde o sazby daně z přidané hodnoty.

⁴⁵ Směrnice Rady (EU) 2020/285 ze dne 18. února 2020, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o zvláštní režim pro malé podniky, a nařízení (EU) č. 904/2010, pokud jde o správní spolupráci a výměnu informací za účelem sledování správného uplatňování zvláštního režimu pro malé podniky.

⁴⁶ Nařízení (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty.

⁴⁷ Zákon č. 461/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů; a zákon č. 358/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

(ať už formou zařazení do snížené sazby daně, či osvobozením od daně) obnovitelné zdroje energie a zboží bez dopadu na emise skleníkových plynů oproti fosilním palivům a zboží s dopadem na emise skleníkových plynů.

ZÁVĚR

Z provedené analýzy vyplývá, že ESG kritéria a principy udržitelného rozvoje jsou v českém rozpočtovém a daňovém právu přítomné, avšak míra jejich promítnutí do konkrétních právních norem je v mnoha ohledech nedostatečná. Zatímco na úrovni strategických dokumentů, jako je programové prohlášení vlády, je zřetelná snaha o inkorporaci principů udržitelnosti do legislativy a politiky státu, jejich praktická implementace je aktuálně neuspokojivá.

V oblasti veřejných rozpočtů lze identifikovat dvě roviny vztahu k udržitelnosti. První rovina představuje obecný požadavek na udržitelnost veřejných financí jako celku, který vnímáme jako hospodaření s dlouhodobě vyrovnanými rozpočty. Česká republika se k tomuto cíli poprvé od vypuknutí pandemie covidu-19 mírně přibližuje, přičemž přetrvávající strukturální deficity státního rozpočtu představují významnou překážku pro financování udržitelného rozvoje. Druhá rovina spočívá v nastavení příjmů a výdajů tak, aby podporovaly environmentální, sociální a ekonomické cíle udržitelnosti. V této oblasti lze pozorovat určité dílčí kroky, jako je existence Státního fondu životního prostředí či rozpočtové kapitoly Ministerstva životního prostředí, nicméně chybí systematický přístup k začlenění ESG kritérií do rozpočtového plánování.

V oblasti daňového práva lze konstatovat, že současná právní úprava obsahuje některé instituty, které lze vnímat jako nástroje podpory udržitelného rozvoje. Jedná se například o daňové úlevy pro ekologicky šetrné zdroje energie či možnost odečítat od základu daně hodnotu bezúplatných plnění poskytnutých na ekologické účely. Zároveň však daňový systém České republiky nelze označit za robustní ve smyslu požadavků strategických dokumentů. Nedostatky jsou také patrné v oblasti zdanění energií, kde současná právní úprava neodpovídá standardům navrhovaným v revizi směrnice o zdanění energií, a v oblasti úpravy sazeb DPH k podpoře ekologických cílů, kde environmentální část příslušné směrnice EU nebyla dosud promítnuta do úpravy DPH v České republice.

Pro budoucí vývoj lze doporučit několik opatření, která by přispěla k lepšímu promítnutí principů ESG a udržitelnosti do rozpočtového a daňového práva České republiky. V oblasti veřejných rozpočtů je nezbytné pokračovat v konsolidaci veřejných financí a snižování strukturálních deficitů, což je základním předpokladem pro udržitelné financování environmentálních a sociálních cílů. V oblasti daňového práva by mělo dojít k implementaci revidované směrnice o zdanění energií, která by vedla k účinnějšímu zvýhodnění čisté energie před fosilními palivy. Podobně lze doporučit přijetí novelizace zákona o DPH, která by umožnila podporu ekologických cílů prostřednictvím snížených sazeb na zboží a služby šetrné k životnímu prostředí. Zároveň by měl být kladen důraz na vytvoření skutečně robustního daňového systému, který splňuje předpoklady pro dosažení trvalé udržitelnosti.

Je třeba zdůraznit, že efektivní začlenění principů ESG a udržitelného rozvoje do rozpočtového a daňového práva vyžaduje komplexní a systematický přístup. Izolovaná opatření, byť dobře míněná, nemohou přinést kýžený efekt, pokud nejsou součástí širší strategie. Zároveň je při nastavení regulace nutné mít na paměti potenciální rizika, jako je například tzv. zelený paradox, kdy nevhodně navržená environmentální regulace může paradoxně vést k dočasnému zhoršení situace.

Závěrem lze konstatovat, že ačkoliv česká právní úprava v oblasti rozpočtového a daňového práva obsahuje určité prvky reflektující kritéria ESG a udržitelného rozvoje, existuje stále prostor pro zlepšení. Klíčovým předpokladem úspěšné transformace veřejných rozpočtů a daní směrem k větší udržitelnosti je přístup, který bude respektovat environmentální, sociální i ekonomické aspekty udržitelného rozvoje a zároveň zajistí, že nedojde k oslabení fiskální stability a konkurenceschopnosti státu. Pro hlubší zhodnocení jednotlivých institutů bude nezbytné provést další výzkum zaměřený na detailní analýzu jednotlivých nástrojů, které jsou, nebo mohou být, ovlivněny principy ESG a udržitelného rozvoje. Nicméně s ohledem na recentní světový politický vývoj zůstává otázkou, do jaké mírou zůstane trvalá udržitelnost trendem, který postupně zmizí, nebo se stane z jedním ze základních kritérií při posuzování jakýchkoliv změn v oblasti veřejných rozpočtů či daní.⁴⁸

prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
bohac@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-4496-4699

Mgr. Bc. Petra Kerndlová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
petra.kerndlova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-9167-5860

⁴⁸ Jazyková korektura tohoto článku byla provedena mimo jiné s asistencí jazykových modelů umělé inteligence (Copilot, ChatGPT). Výsledný text byl následně zkontrolován autory a upraven na základě redakční korektury.

DOPAD BALÍČKU OMNIBUS NA (SOUKROMOPRÁVNÍ) ODPOVĚDNOST SPOLEČNOSTÍ ZA PORUŠENÍ NÁLEŽITÉ PÉČE DLE CSDDD*

KLÁRA HURYCHOVÁ**

Abstract: **The Impact of the Omnibus Package on Corporate (Civil) Liability for Breaches of Due Diligence Under the CSDDD**

This article explores the evolving legal framework governing corporate civil liability for breaches of due diligence obligations under the proposed EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD), with a specific focus on the Czech legal context. It provides a critical analysis of the initial version of the CSDDD, especially Article 29, which introduced a novel concept of tort liability for companies failing to prevent adverse impacts on human rights and the environment. In response to political and economic concerns, the European Commission introduced the Omnibus legislative package, significantly altering the original liability architecture. The article maps these changes, including the withdrawal of uniform liability rules and the shift towards partial harmonization, and evaluates their implications for national legal systems, particularly regarding the ability to claim damages under Czech tort law.

Building on comparative analysis with German and French law, the article assesses whether and how Czech tort law – particularly through Section 2910 of the Civil Code – can accommodate liability for breaches of CSDDD-based due diligence obligations. The author argues that, while the CSDDD now refrains from mandating a specific liability regime, Czech law still provides sufficient doctrinal tools to justify liability. The article also examines potential application of liability for the conduct of subsidiaries and business partners, drawing on concept of vicarious liability, and concludes with implications for the design of future Czech implementation legislation.

Keywords: CSDDD; ESG; due diligence; tort liability; civil liability

Klíčová slova: CSDDD; ESG; náležitá péče; deliktární odpovědnost; soukromoprávní odpovědnost

DOI: 10.14712/23366478.2025.492

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK (reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4).

** Autorka je odbornou asistentkou na katedře obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

ÚVOD

Tento text si klade za cíl jednak stručně nastínit aktuální vývoj regulace odpovědnosti za dodržování náležité péče dle směrnice o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti (tzv. CSDDD;¹ dále jen „CSDDD“ nebo „Směrnice“). Následně si klade za cíl analyzovat možné dopady této regulace do tuzemského deliktčního práva. Hledá především odpověď na otázku, zda, resp. jak lze podle české právní úpravy činit společnost odpovědnou za škodu způsobenou porušením náležité péče.

K výkladu CSDDD již bylo v České republice publikováno několik statí.² Problematiky odpovědnosti za porušení náležité péče se v tuzemsku blíže dotkl pouze Novák.³ Jeho analýza se však vztahuje ke stávajícímu znění CSDDD, které pravděpodobně dozná kruciólních změn. S ohledem na aktuální politické a legislativní procesy, jež naznačují, že současná podoba soukromoprávní odpovědnosti dle CSDDD je v zásadě „mrtvá“, se následující text ve své druhé, stěžejní části zaměřuje na analýzu směrnicové úpravy tak, jak je navrhována v tzv. balíčku Omnibus.

1. CÍLE A PODSTATA CSDDD

CSDDD je jedním z klíčových nástrojů Evropské unie v oblasti udržitelnosti (ESG⁴), jejímž cílem⁵ je zajistit, aby společnosti působící na vnitřním trhu přispívaly k udržitelnému rozvoji skrze identifikaci, prevenci a nápravu nepříznivých dopadů na lidská práva a životní prostředí.⁶ EU jejím prostřednictvím naplňuje vlastní závazek klimatické neutrality.⁷

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1760 ze dne 13. června 2024 o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 a nařízení (EU) 2023/2859.

² Např. JOSKOVÁ, L. Povinnost postupovat s péčí řádného hospodáře a udržitelnost (ESG). *Obchodně-právní revue*. 2023, roč. 15, č. 4, s. 238 a násl.; JOSKOVÁ, L. Povinnost náležité péče (due diligence) v oblasti udržitelnosti – podstata a vývoj ke směrnici CS3D. *Obchodněprávní revue*. 2025, roč. 17, č. 2, s. 103 a násl.; HURYCHOVÁ, K. Vliv ESG due diligence regulace na smluvní autonomii podnikatelů. *Obchodněprávní revue*. 2023, roč. 15, č. 4, s. 257–263.

³ NOVÁK, M. Občanskoprávní odpovědnost společností v rámci náležité péče: důmyslný nástroj, nebo jen zbožné přání? *Obchodněprávní revue*. 2024, roč. 16, č. 4, s. 237 a násl.

⁴ K udržitelnosti v právu obchodních korporací a významu zkratky „ESG“ viz JOSKOVÁ, *Povinnost postupovat s péčí řádného hospodáře a udržitelnost (ESG)*. V podrobnostech k vývoji pravidel náležité péče v oblasti udržitelnosti viz JOSKOVÁ, *Povinnost náležité péče (due diligence) v oblasti udržitelnosti...*

⁵ Cíl a věcný rozsah CSDDD je vyčerpávajícím způsobem shrnut v recitálu 16: „Cílem této směrnice je zajistit, aby společnosti působící na vnitřním trhu přispívaly k udržitelnému rozvoji a přechodu ekonomik a společností k udržitelnosti prostřednictvím identifikace, a případně seřazení dle priority, prevence, zmírňování, zastavování, minimalizace a nápravy skutečných nebo potenciálních nepříznivých dopadů v oblasti lidských práv a životního prostředí spojených s jejich provozem, provozem jejich dceřiných společností a jejich obchodních partnerů v řetězcích činností společností a aby ti, kdo jsou nedodržením této povinnosti postiženi, měli přístup ke spravedlnosti a prostředkům právní ochrany.“

⁶ EU se v tomto směru snaží nastolit mezinárodní regulační model. Jde o typický projev tzv. bruselského efektu. Viz např. PIETRANCOSTA, A. The French ‘Duty of Vigilance’ and the European Proposal on Companies’ Due Diligence Duties. In: BINDER, J.-H. – HOPT, K. J. – KUNTZ, T. (eds.). *Corporate Purpose, CSR and ESG*. Oxford: Oxford University Press, 2024, s. 275.

⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1119 ze dne 30. června 2021, kterým se stanoví rámec pro dosažení klimatické neutrality a mění nařízení (ES) č. 401/2009 a nařízení (EU) 2018/1999 („evropský právní rámec pro klima“).

Směrnice staví na mezinárodních standardech (OSN,⁸ OECD⁹) a zakládá povinnost náležitě péče (*due diligence*) povinných společností. Ta podle recitálu 20 CSDDD předpokládá 6 kroků, které by společnost měla učinit s cílem identifikovat a řešit nepříznivé dopady v oblasti lidských práv a životního prostředí, konkrétně (1) začlenění náležité péče do politik a systémů řízení; (2) identifikace a posuzování nepříznivých dopadů v oblasti lidských práv a životního prostředí; (3) prevence, zastavení nebo minimalizace skutečných a potenciálních nepříznivých dopadů v oblasti lidských práv a životního prostředí; (4) monitorování a posuzování účinnosti opatření; (5) komunikace a (6) zajišťování nápravy.

Náležitá péče se dle Směrnice vztahuje na celý tzv. řetězec činností (*chain of activities*), tj. na většinu životního cyklu zboží (resp. služby), tj. od dodání surovin, výroby zboží (tzv. *upstream*) až po jeho distribuci, přepravu, skladování a prodej, resp. poskytnutí služby (tzv. *downstream*) samotnou společností či jejími obchodními partnery (včetně franšizantů atp.).¹⁰

Směrnice dle čl. 9 staví na tzv. *risk-based* principu, tedy umožňuje společností prioritizovat řešení těch dopadů, které v jejím řetězci hrozí nejvíce (hledisko pravděpodobnosti) nebo které se jeví z hlediska dopadů jako nejzávažnější (hledisko závažnosti).¹¹ Dopady mají být společnostmi řešeny skrze přijímání tzv. vhodných opatření (*appropriate measures*), tedy takových opatření, která je daná společnost přiměřeně schopna provést s přihlédnutím k okolnostem daného případu, včetně povahy a rozsahu nepříznivého dopadu a příslušných rizikových faktorů.¹²

Mezi konkrétní stěžejní povinnosti společností plynoucí ze Směrnice lze zařadit:

- povinnost začlenit náležitou péči do všech svých příslušných politik a systémů řízení rizik a zavést politiku náležité péče (čl. 7 CSDDD);
- povinnost zavést opatření (zahrnující mapování a hloubkovou kontrolu) k identifikaci a posouzení skutečných a potenciálních nepříznivých dopadů vyplývajících

⁸ Úprava „*human rights due diligence*“ napříč principy [zejm. pravidlo II 15 b) konkretizované v pravidle 17] – viz United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. In: *Business & Human Rights Resource Centre* [online]. 2011 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/governing-business-human-rights/un-guiding-principles/>. V oblasti ochrany životního prostředí pak viz tzv. Pařížskou dohodu, která byla přijata smluvními stranami Rámcové úmluvy OSN o změně klimatu v prosinci 2015 (Pařížská dohoda. In: *beck-online* [online]. [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://app.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=onrg2427giydcn27gy2c2ma-&refSource=text>), nebo Klimatický pakt, přijatý dne 13. 11. 2021 na konferenci COP26 v Glasgow (The Glasgow Climate Pact. In: *United Nations: Climate Changes* [online]. [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://unfccc.int/documents/310475>).

⁹ *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct* [online]. OECD Publishing, 2018 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://mneguidelines.oecd.org/due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct.htm>; taktéž *OECD Guidelines for Multinational Enterprises* [online]. OECD Publishing, 2023 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://mneguidelines.oecd.org/mneguidelines/>.

¹⁰ Výjimkou je likvidace výrobků, na kterou již Směrnice nedopadá, jelikož by tím fakticky byla její působnost rozšířena mimo řetězec (na samotné zákazníky).

¹¹ Na problematičnost tohoto přístupu upozorňuje např. Schall, a to ve vztahu k civilní odpovědnosti. Namítá, že bude-li činností společnosti zasaženo např. do práva na zdraví pracovníků v dodavatelské společnosti, bude společnost v případném soudním sporu jen velmi obtížně namítat, že před ochranou zdraví pracovníků dala, s ohledem na provedenou analýzu rizikovosti, přednost eliminaci jiného hrozícího rizika (např. znečištění místních vod). Viz SCHALL, A. The CSDDD: Good Law or Bad Law? *European Company Law*. 2024, Vol. 21, No. 3, s. 56–58.

¹² Čl. 3 odst. 1 písm. o) CSDDD.

z jejich vlastního provozu nebo provozu jejich dceřiných společností, a pokud souvisejí s jejich řetězci činností, z provozu jejich obchodních partnerů (čl. 8 CSDDD);

- povinnost zavést opatření s cílem předcházet identifikovaným potenciálním nepříznivým dopadům nebo tyto dopady zmírnit (čl. 10 CSDDD), jakož i povinnost zavést opatření k zastavení skutečných nepříznivých dopadů, které byly nebo měly být identifikovány (čl. 11 CSDDD); mezi tato opatření patří například povinnost zavést plán preventivních/nápravných opatření, usilovat o smluvní záruky ve vztazích s obchodními partnery, provést nezbytné investice, modifikovat svou strategii či obchodní plán;¹³
- povinnost zdržet se uzavření, pozastavit nebo ukončit smluvní vztah s obchodním partnerem v rámci řetězce činností, nepostačuje-li přijetí vhodných opatření (čl. 10 odst. 6, čl. 11 odst. 7 CSDDD);
- povinnost zajistit nápravu v případě, že zavinila nebo spoluzavinila skutečný nepříznivý dopad (čl. 12 CSDDD);
- povinnost přijmout vhodná opatření k účinné spolupráci se zúčastněnými stranami, tj. *stakeholders*¹⁴ (čl. 13 CSDDD);
- a dále také povinnost zavést mechanismy umožňující podávání stížností, tzv. *whistleblowing* (čl. 14 CSDDD), povinnost provádět pravidelný monitoring jednání s náležitou péčí (čl. 15 CSDDD) a povinnost pravidelně informovat o plnění náležité péče (čl. 16 CSDDD).

Osobní působnost Směrnice zahrnuje jak společnosti¹⁵ se sídlem v EU splňující stanovená kritéria obratu a počtu zaměstnanců,¹⁶ ale také společnosti se sídlem mimo EU s významnou ekonomickou aktivitou¹⁷ v EU. CSDDD dopadá i na společnosti mateřské (příčemž stanoví agregovaná kritéria za celou skupinu) a franšízové modely. Ve stávající podobě by Směrnice dopadla, dle odhadů, na přibližně 6 tisíc společností se sídlem v rámci EU a zhruba 900 mimo-evropských společností.¹⁸

¹³ V podrobnostech viz čl. 10 odst. 2, resp. čl. 11 odst. 3 CSDDD.

¹⁴ K jejich vymezení viz čl. 3 odst. 1 písm. n) CSDDD. Rozsah tohoto pojmu má být, bude-li přijat balíček Omnibus (viz dále), zúžen.

¹⁵ CSDDD v čl. 3 odst. 1 písm. a) odkazuje na účetní směrnici co do vymezení pojmu společnost. V poměrech České republiky tak za společnosti (právnícké osoby), na které dopadne CSDDD, lze považovat v. o. s., k. s., s. r. o. i a. s. Vedle toho Směrnice, dle výslovné úpravy, dopadne též na obdobné formy mimo-unijních právníckých osob a na vypočtené finanční instituce (např. investiční společnosti či správce aktiv). Takto širokým osobním rozsahem působnosti se Směrnice přibližuje úpravě německé [*Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten* (zkráceně jako „LkSG“)]. Naopak, francouzská úprava náležité péče [*Loi 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre* (zkráceně jako „LdV“)] dopadá pouze na společnosti akciové.

¹⁶ Průměrný čistý celosvětový obrat (vyšší než 450 mil. EUR) a průměrný celosvětový počet zaměstnanců (vyšší než 1000).

¹⁷ Pokud společnost dosahuje na území EU průměrného čistého obratu (nad 450 mil. EUR). Obdobně se na neevropské společnosti uplatní i kritéria stanovená pro mateřské a franšízující společnosti.

¹⁸ Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2006/43/ES, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 a (EU) 2024/1760, pokud jde o některé náležitosti podávání zpráv podniků o udržitelnosti a náležité péče. [COM(2025) 81 final], s. 6.

2. ODPOVĚDNOST PODLE STÁVAJÍCÍHO ZNĚNÍ CSDDD

Směrnice předpokládá dvojí odpovědnost, veřejnoprávní a soukromoprávní. Veřejnoprávní odpovědnost přitom v zásadě nevyvolává kontroverze.¹⁹

Naopak značné rozpaky a nevoli vyvolal poměrně revoluční²⁰ čl. 29 CSDDD zakotvující soukromoprávní odpovědnost. I proto je nyní jedním z nejdiskutovanějších a co do výsledku nejvíce nejistým ustanovením v rámci diskusí o balíčku Omnibus (viz dále). Jelikož se však zdá, že se s Omnibusem otevřela pro soukromoprávní odpovědnost pomyslná černá díra, není nezbytné se současně textací tohoto článku, která je v mnoha místech nedokonalá a vnitřně rozporná, věnovat příliš dopodrobna.

Směrnice v čl. 29 CSDDD cílila na zavedení povinnosti členských států zakotvit odpovědnost povinných společností za škodu způsobenou porušením náležité péče, konkrétně povinností dle čl. 10 a čl. 11. Tato odpovědnost je subjektivní (vyžaduje úmysl nebo nedbalost) a týká se škody způsobené fyzické nebo právnické osobě na Směrnici chráněném právním zájmu.²¹ Výslovně je vyloučena odpovědnost za škody způsobené výlučně obchodními partnery.

Kontroverzním je také čl. 29 odst. 7 CSDDD, který požaduje, aby členské státy zajistily přednost uplatnění této soukromoprávní odpovědnosti i v případech, kdy rozhodným právem není právo členského státu.²² Fakticky tím Směrnice zavádí výjimku z pravidla *lex loci delicti*²³ podle nařízení Řím II.^{24,25}

3. ZMĚNY CSDDD V NÁVAZNOSTI NA OMNIBUS

V reakci na kritiku neúměrné regulatorní zátěže²⁶ a ohrožení evropské konkurenceschopnosti publikovala Komise tzv. balíček Omnibus I.²⁷ Součástí tohoto balíčku

¹⁹ Vedle zřízení orgánu dohledu na úrovni členských států Směrnice reglementuje sankce, přičemž stanoví minimální výši horní hranice pokut (5 % celosvětového obratu společnosti).

²⁰ Činí tak po vzoru francouzské úpravy, která sice obsahuje obdobná pravidla *due diligence*, má ale mnohem užší osobní rozsah a dopadá pouze na francouzské akciové společnosti (resp. mateřské společnosti) mající alespoň 5 (resp. 10) tisíc zaměstnanců. Viz čl. 2 LdV (resp. čl. L. 225-102-5 francouzského obchodního zákoníku). Bude-li přijat balíček Omnibus (viz dále), dozná tento zákon dílčích změn, ale jeho sankční jádro bude zachováno. Viz DE MEULEMEESTER, C. How the EU 'omnibus' could affect due diligence laws in France and Germany. In: *SustainableViews: Navigating policy and regulation* [online]. 11. 3. 2025 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://www.sustainableviews.com/how-the-eu-omnibus-could-affect-due-diligence-laws-in-france-and-germany-41988a68/>.

²¹ V podrobnostech k této původní koncepci viz NOVÁK, c. d.

²² Z hlediska smyslu a účelu pravidel lze takový přístup směrnicové úpravy považovat za legitimní, jelikož zaváděná soukromoprávní odpovědnost nijak nezasahuje do teritoriální suverenity třetích zemí (v nichž by došlo ke vzniku škody) a zároveň dopadá na subjekty mající skutečnou (především ekonomickou) vazbu na EU. Nadto odráží skutečnost, že k většině nepříznivých dopadů, které mají být odpovědností adresovány, dochází právě ve třetích zemích.

²³ Podle kterého je rozhodným právem pro mimosmluvní závazkové vztahy, které vznikají z civilních deliktů, právo země, kde škoda vznikla.

²⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II).

²⁵ V podrobnostech opět viz NOVÁK, c. d.

²⁶ Viz tzv. Draghiho zprávu (The future of European competitiveness: Report by Mario Draghi. In: *European Commission* [online]. [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059).

²⁷ Vedle balíčku Omnibus I byl představen též balíček Omnibus II mířící na uvolnění investiční kapacity v rámci EU.

legislativních návrhů je taktéž novelizace CSDDD. První návrh, tzv. návrh *stop-the-clock*,²⁸ nezasahuje do věcného obsahu CSDDD, nýbrž o jeden rok prodlužuje transpoziční lhůtu a odsunuje termín pro aplikaci pravidel vůči první skupině společností. Tento návrh byl se značnou rychlostí přijat v dubnu tohoto roku.

Druhý návrh²⁹ (dále jen „Návrh“), dosud projednáváný, obsahuje věcné změny CSDDD, jejichž cílem je vyjasnění a zjednodušení rozsahu povinností náležité péče kladených na povinné společnosti.³⁰ Pragmatický přístup nyní v zásadě velí členským státům, které dosud netransponovaly úpravu CSDDD, vyčkat, jaký bude osud Návrhu. Střízlivým odhadem lze výslednou podobu kompromisu očekávat v polovině roku 2026.

Návrh mění rozsah identifikace a analýzy nepříznivých dopadů v rámci řetězce činností povinných společností.³¹ Dále vypouští povinnost společnosti ukončit obchodní vztah, pokud není možné předejít nepříznivým dopadům nebo je minimalizovat. A konečně, za nejvýznamnější navrhovanou změnu lze označit zmírnění regulace soukromoprávní odpovědnosti, především vypuštění čl. 29 odst. 1 CSDDD, který ukládá členským státům zakotvit jednotný odpovědnostní režim za náležitou péči v rámci celého řetězce činností. Návrh nově stanoví pouze dílčí aspekty odpovědnosti, zejména způsob odškodnění, a zachovává procesní aspekty domáhání se náhrady škody (přičemž kontroverzní úpravu podávání hromadných žalob, kterou řada členských států odmítá, navrhuje vypustit). Tato dílčí pravidla odpovědnosti mají být napříště pouze harmonizována pro případ, že bude dle národního práva možné činit společnost odpovědnou za škodu způsobenou porušením povinnosti náležité péče dle Směrnice. Sporný čl. 29 odst. 7 CSDDD Návrh bez náhrady vypouští.³²

Dílčí rozvolnění dozná i veřejnoprávní odpovědnost.³³

²⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/794 ze dne 14. dubna 2025, kterou se mění směrnice (EU) 2022/2464 a (EU) 2024/1760, pokud jde o data, od nichž mají členské státy uplatňovat některé požadavky na podávání zpráv podniků o udržitelnosti a náležitou péči podniků v oblasti udržitelnosti.

²⁹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění směrnice 2006/43/ES, 2013/34/EU, (EU) 2022/2464 a (EU) 2024/1760, pokud jde o některé náležitosti podávání zpráv podniků o udržitelnosti a náležitě péče [COM(2025) 81 final].

³⁰ Návrh obsahuje také celou řadu věcných změn týkajících se reportingu o udržitelnosti, zejména limituje osobní působnost směrnice a snižuje množství specifických reportingových standardů.

³¹ Společnosti by i nadále (s. 18 Návrhu) měly mít povinnost zmapovat celý svůj řetězec činností. Hlubkově posoudit možná rizika z hlediska nepříznivých dopadů na lidská práva a životní prostředí (aplikace výše zmíněného *risk-based approach*), tj. provést samotné *due diligence*, však budou muset pouze v rámci svého vlastního provozu, v rámci provozů svých dceřiných společností a přímých obchodních partnerů, tedy partnerů, s nimiž má společnost uzavřenou obchodní dohodu [k vymezení přímých a nepřímých obchodních partnerů viz čl. 3 odst. 1 písm. f) CSDDD]. Návrh však počítá s povinností provádět *due diligence* i u nepřímých obchodních partnerů za předpokladu, že společnost má věrohodné informace, které naznačují nepříznivý dopad na úroveň nepřímého obchodního partnera. K německé úpravě srov. § 5 LkSG.

³² To bude napříště znamenat, že se uplatní obecná pravidla mezinárodního práva soukromého, především pak nařízení Řím II, podle něhož je rozhodným právem pro mimosmluvní závazkové vztahy vznikající z civilních deliktů právo země, kde škoda vznikla (čl. 4 odst. 1 nařízení Řím II).

³³ Návrh vypouští požadavek na stanovení minimálního horního limitu pro výši pokut. Zároveň však zakazuje členským státům zavádět maximální výši (tj. zastropovat) sankce za porušení povinností náležité péče. Nahrazuje jej pokyny pro sankcionování, které by měly být vydány Komisí ve spolupráci s členskými státy.

4. APLIKACE NAVRHOVANÉ SOUKROMOPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI PODLE ČESKÉHO DELIKTNÍHO PRÁVA

Jak bylo zmíněno, Návrh nakonec neobsahuje výslovnou úpravu předpokladů civilní odpovědnosti za porušení náležité péče. Rezignuje tím na svůj původní záměr vytvořit jednotná pravidla odpovědnosti, která tedy budou i nadále upravena v rámci národních deliktních regulací.

Nelze však současně jednoduše konstatovat, že Návrh žádné dopady do deliktního práva nepřináší. V čl. 29 odst. 2 CSDDD se totiž navrhuje: „*Pokud je společnost podle vnitrostátního práva shledána odpovědnou za škodu způsobenou fyzické nebo právnické osobě v důsledku nedodržení požadavků náležité péče podle této směrnice, členské státy zajistí, aby tyto osoby měly právo na odškodnění v plné výši. Odškodnění v plné výši nesmí vést k nadměrnému odškodnění, ať již prostřednictvím odškodnění s represivní funkcí, vícenásobné, či jiné náhrady škody.*“³⁴ Je myslím zjevné, že Návrh civilní odpovědnost předpokládá, nicméně sleduje pouze její sanační efekt, nikoliv její právní techniku.

Klíčovou proto bude úvaha, zda lze podle české právní úpravy činit společnost³⁵ odpovědnou za škodu způsobenou fyzické nebo právnické osobě v důsledku nedodržení směrnicových požadavků? A pokud ano, na základě jaké skutkové podstaty bude odpovědnost vznikat? Jinými slovy, jaké jsou předpoklady vzniku takové odpovědnosti?

4.1 PRÁVNÍ ZÁKLAD ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU PORUŠENÍM NÁLEŽITÉ PÉČE

Zajímavým inspiračním zdrojem při hledání odpovědi na dané otázky může být v našich podmínkách zejména právo německé, ale poučit se lze rovněž v právu francouzském, protože obě tyto jurisdikce povinnosti náležité péče již v právním řádu zavedené mají.

Francouzský zákon výslovně stanoví, že porušení povinnosti náležité péče, spočívající v tom, že společnost neučinila dostatečné kroky k tomu, aby předešla vážným dopadům (na lidská práva, základní svobody, zdraví a bezpečnost osob a životní prostředí), zakládá odpovědnost za škodu.³⁶ Jedná se o svěbytnou skutkovou podstatu, která záměrně propojuje zákon o bdělosti a obecné francouzské deliktní právo. Tato odpovědnost je subjektivní (je třeba prokázat alespoň nedbalost na straně povinné společnosti) a důkazní břemeno nese žalobce.³⁷ S ohledem na výslovný právní základ pro dovození

³⁴ Dle navrhovaného znění čl. 29 odst. 2 CSDDD [čl. 4 odst. 12 písm. b) Návrhu].

³⁵ Tento článek záměrně ponechává stranou velmi významnou otázku, která je regulací náležité péče také evokována, a to dovození přímé odpovědnosti ředitelů, resp. členů statutárního orgánu vůči třetím osobám, za porušení náležité péče.

³⁶ Čl. 2 LdV (resp. čl. L. 225-102-5 francouzského obchodního zákoníku). K jednotlivým předpokladům odpovědnosti blíže viz DANIS-FATÔME, A. – VINEY, G. La responsabilité civile dans la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. *Recueil Dalloz*. 2017, N° 28, s. 1610–1618.

³⁷ Tamtéž.

soukromoprávní odpovědnosti francouzských společností nepřináší francouzské právo bližší indicie, jak skrze obecné delikt ní právo dovozovat odpovědnost podle CSDDD.

Jak bylo zmíněno výše, německý zákon o náležitě péči výslovně stanoví, že porušení povinností dle zákona nezakládá delikt ní odpovědnost (§ 3 odst. 3 věta první LkSG). Současné však doplňuje, že vznik odpovědnosti podle obecného civilního práva nezávislý na tomto zákoně zůstává nedotčen (§ 3 odst. 3 věta druhá LkSG). Řada textů bezprostředně po přijetí LkSG argumentovala, že pokud by výslovné odmítnutí delikt ní odpovědnost v LkSG mělo přesto umožňovat aplikaci § 823 odst. 1 německého občanského zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, zkráceně jako „BGB“) v případě porušení pravidel náležitě péče, mjel by se takový výklad se záměrem zákonodárce.³⁸ Postupně se však část doktríny od tohoto přístupu odklonila a nyní dovozuje, že i přes existenci § 3 odst. 3 LkSG není vyloučena aplikace obecných pravidel odpovědnosti dle § 823 BGB pro případ porušení náležitě péče.³⁹

Základní skutková podstata delikt ní odpovědnosti v § 823 BGB předpokládá (v odstavci prvním) buď zásah do chráněného právního zájmu, resp. absolutního práva poškozeného (konkrétně do práva na život, tělesnou integritu, zdraví, svobodu, vlastnictví či jiného subjektivního práva),⁴⁰ anebo (v odstavci druhém) porušení tzv. ochranné normy (tj. porušení zákonného pravidla sloužícího k ochraně absolutních práv). Obdobně tak činí i tuzemské právo v § 2910 OZ⁴¹ (k němu viz dále). Odpovědnost podle § 823 BGB je odpovědností subjektivní (předpokládá se zavinění alespoň ve formě nedbalosti).

Lze mít za to, že výčet práv v § 2 odst. 1 a 2 LkSG⁴², která mají být chráněna skrze výkon náležitě péče, (vesměs)⁴³ zahrnuje absolutní práva chráněná ve smyslu § 823 odst. 1 BGB.⁴⁴ To platí například i v případě deliktů v oblasti ochrany životního prostředí, ale jen za předpokladu ochrany vlastnického práva (zejména k pozemkům) nebo zdraví konkrétního poškozeného. Pouhá majetková/ekonomická ztráta (*reine Vermögensschaden; pure economic loss*), například vlekaře, kterému klesly tržby v důsledku nedostatku sněhu (vlivem klimatické změny), není způsobila ochrany skrze § 823 odst. 1 BGB.⁴⁵

³⁸ LIEDER, J. – MEYER, S. Supply chain act and liability under German law. *European Company Case Law*. 2023, Vol. 1, No. 1, s. 61 a literatura tam uvedená.

³⁹ Tamtéž, s. 60.

⁴⁰ Předpokládá se protiprávnost účinku (*Erfolgsunrecht*) (tj. bez ohledu na protiprávnost, resp. rozpornost se zákonnou normou v případě samotného jednání škůdce) na rozdíl od českého přístupu, který předpokládá protiprávnost samotného jednání (*Handlungsunrecht*).

⁴¹ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

⁴² Konkrétně se jedná např. o zákaz nucené nebo dětské práce, zákaz otroctví, právo na bezpečnost a ochranu při práci, sdružovací právo, zákaz diskriminace a nerovného zacházení či zákaz poškozování životního prostředí.

⁴³ Srov. např. právo na přiměřenou mzdu (podle § 2 odst. 1 bod 8 LkSG), které pod právní zájmy chráněné § 823 odst. 1 BGB, jako právo chránící majetkové zájmy zaměstnanců, zásadně nespadá. Viz SCHALL, A. – MERKEL, S. Anh. § 3. In: SCHALL, A. – THEUSINGER, I. – POUR-RAFSENDJANI, M. P. *Lieferkettenorgfaltspflichtenengesetz (LkSG)*. Berlin, Boston: De Gruyter, 2023, marg. r. 33.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Při uvážení aplikace § 823 odst. 1 BGB na případy nepřímého poškození životního prostředí, např. emisemi, také zpravidla není jednoznačně dána příčinná souvislost mezi jednáním emitenta a škodou konkrétního poškozeného. Viz SCHALL – MERKEL, c. d., marg. r. 37.

Německá doktrína dále došla k názoru, že z § 823 odst. 1 BGB lze dovodit tzv. obecnou odpovědnost za provoz a jeho bezpečnost (*Verkehrssicherungspflicht*). Tuto povinnost lze chápat jako svého druhu subkategorii obecné prevenční povinnosti.⁴⁶ Ta má za cíl, aby společnost zajistila *compliance* v rámci své provozní činnosti a eliminovala rizika své činnosti, která by ohrožovala chráněné zájmy třetích osob (jejich zdraví, život atd.). Tato povinnost se uplatní tehdy, nepostačuje-li charakter zásahu do absolutního práva pro naplnění předpokladů odpovědnosti (například jde-li o škodu způsobenou opomenutím).⁴⁷ Tudíž, pravidla náležitě péče v rámci LkSG mohou být chápána jako určitý standard péče, který, je-li úmyslně či z nedbalosti porušován (například neprovádí-li společnost povinný monitoring pracovních podmínek), v důsledku čehož došlo ke vzniku škody, může vést ke vzniku odpovědnosti podle obecného deliktního práva.⁴⁸

Pokud jde o skutkovou podstatu podle § 823 odst. 2 BGB, důvodová zpráva k LkSG její aplikaci výslovně zapovídá, jelikož pravidla obsažená v tomto zákoně nemá za ochranné normy (*Schutzgesetze*).⁴⁹ Vyloučení aplikace § 823 odst. 2 BGB z důvodu, že LkSG nepředstavuje tzv. ochrannou normu, potvrzuje i doktrína.⁵⁰ To však ale neznamená, že porušení jiné konkrétní ochranné normy společnosti (například zákazu dětské práce)⁵¹ nepovede k aplikaci této normy. Taková odpovědnost bude bez přímé vazby na LkSG a povinnosti péče tam uvedené. Nicméně, porušení pravidel náležitě péče dle LkSG v takovém případě může být (opět, obdobně jako v případě odpovědnosti podle odstavce prvního) argumentem při prokazování kauzality.

Z výše uvedeného je patrné, že v Německu je již nyní skrze obecné civilní právo dovozována možnost vzniku deliktní odpovědnosti za porušení náležitě péče. Přijetí CSDDD ve znění Návrhu na tomto závěru dle mého názoru nic nezmění, pouze vyvolá potřebu dílčích úprav pravidel LkSG. Jádro podmínek vzniku odpovědnosti zůstane nedotčeno, resp. CSDDD možnost vzniku odpovědnosti spíše ještě utvrdí. Mám tudíž za to, že německé právo, které bylo české úpravě vzorem, je významným vodítkem pro řešení otázky dovození odpovědnosti podle českého deliktního práva za škodu způsobenou nedodržením směrniceových požadavků.

Přenesme se proto nyní do českého deliktního práva. Základ obecné deliktní odpovědnosti v českém právu leží v § 2910 OZ, který svým obsahem následuje německé právo. Věta první § 2910 OZ cílí na zásah do absolutního práva, resp. chráněného zájmu

⁴⁶ FLEISCHER, H. Zivilrechtliche Haftung im Halbschatten des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes. *Der Betrieb* [online]. 2022, Heft 15, s. 920–929 [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: <https://research.owlit.de/document/e2d75e2e-ffc9-36b9-81b5-d31311cce8c8>.

⁴⁷ JANOUŠKOVÁ, A. *Náhrada škody při porušení smluvní a mimosmluvní povinnosti v občanském právu*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 178.

⁴⁸ Viz komentář FALDER, R. – FRANKFAHLE, C. – POLEACOV, P. Zivilrechtliche Haftung und zivilprozessuale Geltendmachung von Ansprüchen. In: FALDER, R. – FRANKFAHLE, C. – POLEACOV, P. *Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz Ein Überblick für Praktiker*. Wiesbaden: Springer, 2022, s. 111 a násl. Obdobně SCHALL – MERKEL, c. d., marg. r. 42.

⁴⁹ Viz BT-Drucksache 19/30505, s. 39. Činí tak ale toliko příkladmo, tedy nelze z ní *a contrario* dovozovat, že § 823 odst. 1 BGB se určitě použije.

⁵⁰ SCHALL – MERKEL, c. d., marg. r. 121; také FLEISCHER, c. d., s. 92. Ten ale poukazuje na to, že podřazení pravidel LkSG pod ochranné normy někteří připouští.

⁵¹ Dle německého *Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend*.

poškozeného. Oproti § 823 odst. 1 BGB však nevypočítává jednotlivé chráněné zájmy.⁵² Druhá věta komentovaného ustanovení předpokládá porušení konkrétní ochranné normy a zásah do práva poškozeného.⁵³

Začneme od konce. Můžeme povinnosti, které zakotví CSDDD, považovat za ochranné normy ve smyslu § 2910 věta druhá OZ? Podle Melzera míří tato skutková podstata na ochranu čisté ekonomické škody.⁵⁴ Pakliže by tomu tak bylo, samotná Směrnice (v původním znění) její náhradu zapovídá.⁵⁵

Janoušková se vymezuje proti takto úzkému pojetí,⁵⁶ ale zároveň dovozuje, že jako předpoklad odpovědnosti podle věty druhé § 2910 OZ se vedle zaviněného porušení zákonné povinnosti neuplatní zásah do (absolutního či relativního) práva poškozeného.⁵⁷ Mezi předpoklady odpovědnosti tedy řadí (a) protiprávní jednání (porušení zákonné povinnosti mající ochranný účel) škůdce, (b) vznik škody, resp. újmy, (c) příčinnou souvislost a (d) zavinění. Klíčové tedy je posoudit, zda je povinnost náležitě péče podle CSDDD možno považovat za ochrannou normu. Jak bylo výše uvedeno, německá doktrína náležitou péči dle LkSG za ochrannou normu nemá. Za ochrannou považuje takovou normu, u níž z vůle zákonodárce nebo z jejího obsahu plyne ochranný účel, který svědčí konkrétní osobě nebo skupině osob.⁵⁸ Normy sloužící obecným zájmům za ochranné nemá. Aby mohla být škoda sanována skrze porušení ochranné normy, musí být naplněna osobní podmínka (poškozený musí být osobou chráněnou ochrannou normou), věcná podmínka (právo poškozeného, které bylo zasaženo, musí být kryto ochranným účelem normy) a modální podmínka (škoda musí vzniknout způsobem ochrannou normou předpokládaným).⁵⁹

Česká doktrína taktéž sleduje teorii ochranného účelu a vychází tedy z podmínek výše uvedených.⁶⁰ V tuzemské doktríně proto nenacházím argument, který by naznačoval nutnost zaujetí odlišného přístupu v případě náležité péče dle CSDDD. Janoušková uvádí, že ochrannou povahu nemají normy sloužící k ochraně veřejného blaha, resp. neurčitého okruhu osob, kam spadá například obecná prevenční povinnost.⁶¹ Účel Směrnice vymezuje recitál 16: „*Cílem této směrnice je zajistit, aby společnosti působící na vnitřním trhu přispívaly k udržitelnému rozvoji a přechodu ekonomik a společností k udržitelnosti prostřednictvím identifikace, a případně seřazení dle priority, prevence,*

⁵² K tomu, jaká práva lze v kontextu § 2910 OZ považovat za absolutní, blíže viz např. JANOUŠKOVÁ, c. d., s. 91.

⁵³ Pašek zde hovoří pouze o zásahu do práva relativního [PAŠEK, M. § 2910. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, marg. r. 24]. Bezouška upozorňuje, že smyslem a účelem této skutkové podstaty je ochrana jakéhokoli práva [viz BEZOUŠKA, P. § 2910. In: HULMÁK, M. a kol. *Občanský zákoník VI: závazkové právo: zvláštní část (§ 2055–3014): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, marg. r. 59].

⁵⁴ Viz MELZER, F. § 2910. In: MELZER, F. – TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník: § 2894–3081: velký komentář. Svazek IX*. Praha: Leges, 2018, marg. r. 46, 48.

⁵⁵ Viz recitál 79 CSDDD.

⁵⁶ Odkazující se např. Bezouška (BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 59).

⁵⁷ Viz JANOUŠKOVÁ, c. d., s. 97. Jako příklad uvádí vznik čisté ekonomické újmy umělce, který nemůže tvořit (nikým neobjednané) umělecké dílo kvůli výpadku proudu.

⁵⁸ Rozhodnutí BGH z 8. června 1976 (VI ZR 50/75, „Stromkabel-Fall“).

⁵⁹ Obdobně vykládáno v českém právu. PAŠEK, c. d., marg. r. 26; BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 61–68.

⁶⁰ PAŠEK, c. d., marg. r. 25; BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 109.

⁶¹ JANOUŠKOVÁ, c. d., s. 98 a 182.

zmírňování, zastavování, minimalizace a nápravy skutečných nebo potenciálních nepříznivých dopadů v oblasti lidských práv a životního prostředí spojených s jejich provozem, provozem jejich dceřiných společností a jejich obchodních partnerů v řetězcích činností společností a aby ti, kdo jsou nedodržením této povinnosti postiženi, měli přístup ke spravedlnosti a prostředkům právní ochrany. “ I přesto, že v závěru recitál výslovně zmiňuje ochranu poškozených, tudíž lze uvažovat o naplnění podmínky osobní a věcné, nespatřuji zde naplnění podmínky modální. Škoda totiž často nebude přímým důsledkem porušení náležité péče společností.⁶²

Mám tudíž za to, že porušení povinností podle transpoziční úpravy CSDDD nepovede ke vzniku odpovědnosti podle § 2910 věty druhé OZ. V souladu s německým přístupem však lze uvažovat o tom, že dojde-li k porušení jiné ochranné normy, může být porušení povinnosti náležité péče dle CSDDD indicií pro dovození odpovědnosti.

Nyní se přesuňme ke skutkové podstatě dle věty první § 2910 OZ. Předpoklady vzniku této odpovědnosti jsou na první pohled totožné jako v případě věty druhé. Na rozdíl od německé předlohy (stojící na protiprávnosti v účinku, tj. zkoumající primárně škodlivost následku, nikoli jen porušení zákonné povinnosti),⁶³ tuzemská úprava i zde zdůrazňuje nutnost porušení konkrétní zákonné povinnosti. Většinou je tak dovozováno, že stojí na protiprávnosti v jednání.⁶⁴ Melzer však k tomu uvádí, že protiprávní jednání je každé jednání zasahující do absolutního práva poškozeného.⁶⁵ Tím zároveň fakticky razí menšinou zastávanou tezi (ctící německý přístup), že porušení konkrétní povinnosti není nezbytným předpokladem vzniku odpovědnosti.

Janoušková se v tomto ohledu oponentně⁶⁶ staví na stranu většiny a uvádí, že delikt ní odpovědnost podle věty první může obstát vedle odpovědnosti podle věty druhé (předpokládající také porušení zákonných povinností), jen je-li zásah do absolutního práva chápán jako další, pátý předpoklad odpovědnosti, stojící vedle nutnosti porušení konkrétní zákonné povinnosti.⁶⁷

Pokud jde o protiprávnost jednání povinné společnosti podle CSDDD, bude tedy porušení povinností podle Směrnice možné postihnout skrze § 2910 větu první OZ? Mám za to, že ano, a to bez ohledu, přijmeme-li závěr Melzera či Janouškové.

⁶² Podobně např. v případě zákona o legalizaci výnosů z trestné činnosti Nejvyšší soud dovodil, že jeho účelem je zabránit zneužití finančního systému státu k legalizaci výnosů z trestné činnosti a k financování terorismu, neslouží tedy k ochraně individuálních zájmů osob poškozených trestnou činností, a proto není ve vztahu k nim tzv. ochrannou normou (rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2022, sp. zn. 25 Cdo 418/2022).

⁶³ Protiprávnost je tak dána již vznikem újmy (koncept *Erfolgsunrecht*), resp. protiprávnost jednání se presumuje. V podrobnostech viz např. *BeckOK BGB/Förster*. 41. Aufl. München: C. H. Beck, 2016, BGB § 823, marg. r. 18.

⁶⁴ JANOÚŠKOVÁ, c. d., s. 92 a literatura tam odkazovaná v PPČ č. 493. I na s. 93 pak autorka konstatuje, že odklon od této protiprávnosti v jednání k protiprávnosti v účinku (po vzoru práva německého) je doktrínou většinou odmítán a odkazuje např. na názor Bezoušky. Jako zástupce příklonu k německému pojetí pak uvádí Pelikánovou.

⁶⁵ MELZER, c. d., marg. r. 77.

⁶⁶ Janoušková dle svého názoru správně poukazuje na skutečnost, že Melzerův výklad by znamenal příklon k německému pojetí protiprávnosti v účincích, a navíc by zcela popíral význam obecné prevenční povinnosti v českém deliktním právu (JANOÚŠKOVÁ, c. d., s. 95).

⁶⁷ Tamtéž, s. 96.

Na rozdíl od Německa, kde zákonodárce *de lege lata* výslovně zapovídá vznik odpovědnosti za porušení konkrétních povinností dle LkSG (již zmíněný § 3), tuzemské právo tento zákaz nezná. Je to logické, dosud pravidla náležité péče (vyjma zvláštních skutkových podstat – k nim viz dále) neupravuje. S ohledem na účel Směrnice a celkem jasný záměr zavést delikt ní odpovědnost ve vztahu k náležité péči (který je patrný i ze znění Návrhu), nelze předpokládat, že by zákonodárce (bezdušově) přistoupil k vyloučení odpovědnosti za porušování konkrétních směrnice povinností po vzoru LkSG.

Tento závěr samozřejmě může být ovlivněn legislativním procesem a osudem balíčku Omnibus. Nelze vyloučit, že v rámci jednání budou pravidla soukromoprávní odpovědnosti podrobena ještě větší „čistce“, a to do té míry, že směrnice text uplatnění civilní odpovědnosti za porušení povinností dle Směrnice zcela vyloučí. I tak by ale bylo možné v českém právu odpovědnost dovodit, bylo by však potřeba dovodit jiný právní základ protiprávnosti. V takovém případě by bylo možné detailněji uvažovat o aplikaci obecné prevenční povinnosti dle § 2900 OZ, která vyplňuje mezeru při aplikaci § 2910 věty první OZ tehdy, neexistuje-li konkrétní zákonné pravidlo (což koresponduje s pojetím protiprávnosti, jak jej chápe Janoušková výše).⁶⁸

Nebude-li však aplikace obecných pravidel delikt ní odpovědnosti podle občanského zákoníku při transpozici zapovězena, předpokladem vzniku odpovědnosti dle § 2910 věty první OZ bude porušení konkrétní povinnosti plynoucí ze Směrnice. Dovožovat v této souvislosti německý koncept *Verkehrssicherungspflicht* anebo opírat se o obecnou prevenční povinnost se tak zdá být nadbytečné (samozřejmě to není vyloučeno v případě zásahu do absolutního práva poškozeného v důsledku jednání, které není kryto požadavky Směrnice).

Stávající znění CSDDD spojuje vznik odpovědnosti pouze s porušením článků 10 a 11 (viz výklad výše). Návrh však okruh konkrétních povinností nelimituje. Po přijetí pravidel ve znění Návrhu tak bude možné odpovědnost dovodit v důsledku porušení jakékoli směrnice povinnosti, která bude součástí náležité péče. Samozřejmě, nutným předpokladem vzniku odpovědnosti bude újma způsobená zásahem do absolutního práva.

Předpoklad zásahu do absolutního práva koresponduje s účelem Směrnice. Recitál 79 CSDDD hovoří o „škodě na právním zájmu poškozeného“. Při vymezení škody nejdříve odkazuje na národní úpravy členských států (čímž umožňuje aplikaci nuancí při výkladu pojmu chráněný právní zájem, jak je naznačeno výše), aby následně sám příkladmo škody na právním zájmu vypočítával (*smrt, fyzickou nebo psychickou újmu, zbavení osobní svobody, ztrátu lidské důstojnosti nebo škodu na majetku dané osoby*). Samotná Směrnice tedy při formulování původní skutkové podstaty dle čl. 29 vycházela z odpovědnosti, která je důsledkem zásahu do absolutního práva poškozeného. Tomu, že inspiračním zdrojem pro Směrnici mohlo být právě znění § 823 odst. 1 BGB, napovídá také původně vyžadované zavinění při porušení náležité péče.

Zásah do absolutního práva dle § 2910 věty první OZ není blíže vymezen (na rozdíl od německé úpravy, která chráněné zájmy vypočítává). Znění Směrnice dle Návrhu zachovává katalog konkrétních povinností v rámci náležité péče, jimiž má být

⁶⁸ BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 4; shodně PAŠEK, c. d., marg. r. 10; odlišně však MELZER, c. d.

předcházeno vzniku nepříznivých dopadů na lidská práva a životní prostředí. Nepříznivé dopady [dle čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) CSDDD] přitom vymezuje skrze odkazy na konkrétní mezinárodní dokumenty, které obsahují výčet práv převážně absolutní povahy. Tento konstrukt se tak podobá výčtu práv, který obsahuje § 2 LkSG, a není důvod dovozovat, že právě tato práva nemají být chráněna skrze § 2910 věta první OZ.

Z uvedeného výkladu tedy docházím k závěru, že české delikt ní právo, obdobně jako německé právo v případě úpravy LkSG, dává prostor pro dovození odpovědnosti za porušení náležitě péče dle Směrnice, a to skrze § 2910 větu první OZ.

Pokud jde o zavinění, sama směrnice ve znění Návrhu (na rozdíl od stávajícího znění CSDDD) jej neřeší. Uplatní-li se tedy § 2910 věta první OZ, bude ke vzniku odpovědnosti třeba zavinění, a to alespoň ve formě nedbalosti. České právo přitom normuje⁶⁹ presumpci zavinění (§ 2911 OZ). Bude to tedy škůdce, kdo bude muset prokázat, že jednal s náležitou péčí.⁷⁰

Škodou, která je podmínkou vzniku odpovědnosti podle § 2910 odst. 1 OZ, je škoda na absolutních právech poškozeného. Směrnice nijak neupravuje otázku nemajetkové újmy. Nebude-li tato otázka výslovně řešena transpozicí, uplatní se obecná pravidla podle § 2894 OZ. Dojde-li k zásahu do přirozeného práva člověka podle § 2956 OZ (což je častým příkladem zásahu do absolutního práva dle § 2910 OZ), bude poškozenému náležet také náhrada nemajetkové újmy.

Nicméně, bude možné pod tuto škodu v případě porušení směrnice povinností zahrnout také čistou majetkovou/ekonomickou škodu (*reine Vermögensschäden; pure economic loss*) a tzv. následnou ekonomickou škodu (*Vermögensfolgeschaden; consequential economic loss*)?

Jelikož čistá ekonomická škoda nepředpokládá zásah do absolutního práva poškozeného, není možné se jí podle § 2910 věta první OZ domáhat.⁷¹ Obdobný přístup platí i pro právo německé.⁷² Přijetí CSDDD na tomto ničeho nemění, resp. čistou ekonomickou škodu nijak neřeší.

Naopak, následná ekonomická škoda představuje majetkovou ztrátu utrpěnou v souvislosti se zásahem do absolutního práva.⁷³ Česká doktrína, po vzoru doktríny německé,⁷⁴ dovozuje, že tuto škodu lze zahrnout pod § 2910 věta první OZ. To je ale v rozporu se záměrem unijní regulace, jelikož ta tuto škodu v případě porušení náležitě péče

⁶⁹ Činí tak odlišně vůči právu německému, kde důkazní břemeno leží na poškozeném (JANOUSHKOVÁ, c. d., s. 44).

⁷⁰ Tamtéž, s. 95.

⁷¹ Jak uvádí Bezouška, prostá ekonomická škoda se hradí pouze v případě porušení normy, jejímž účelem je takové ztrátě zabránit (věta druhá § 2910 OZ), v případě úmyslného jednání proti dobrým mravům (§ 2909 OZ) a též v případě porušení smluvní povinnosti (§ 2913 OZ). Viz BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 56. K obdobnému závěru blíže viz také JANOUSHKOVÁ, c. d., s. 108. V případě odpovědnosti podle § 2910 věty druhé OZ je závěr opačný.

⁷² *MiKoBGB/Wagner*. 8. Aufl. München: C. H. Beck, 2020, § 823 BGB, marg. r. 423. Pro odpovědnost podle § 823 odst. 2 OZ je závěr opačný (tamtéž, § 823 BGB, marg. r. 534–535, 614); JANOUSHKOVÁ, c. d., s. 31. Možnost domáhat se náhrady čisté majetkové škody je vlastní právu francouzskému. Viz BARSAN, I. Scope and private enforcement of corporate sustainability due diligence requirements – A comparative approach. *European Company Case Law*. 2023, Vol. 1, No. 1, s. 50.

⁷³ Viz JANOUSHKOVÁ, c. d., s. 27.

⁷⁴ Tamtéž, s. 31.

zamýšlela neadresovat.⁷⁵ Bez výslovného zásahu zákonodárce tak následná ekonomická škoda po přijetí CSDDD bude implikovat odpovědnost dle § 2910 věty první OZ.

Závěrem je ještě třeba vypořádat se s přístupem Směrnice, která staví při plnění povinnosti náležitě péče na principu odpovědnosti za proces/konání (*duty of effort / duty of means*). To plyne již z recitálu 19 CSDDD, který hovoří o tom, že: „*Hlavními povinnostmi vyplývajícími z této směrnice by proto měly být povinnosti konat. Společnost by měla přijmout vhodná opatření, jejichž prostřednictvím lze dosáhnout cílů náležité péče účinným řešením nepříznivých dopadů způsobem přiměřeným stupni závažnosti a pravděpodobnosti nepříznivého dopadu.*“ To odpovídá v úvodu nastíněnému *risk-based* přístupu, s nímž má společnost cílit na plnění jednotlivých povinností. Recitál 80 CSDDD naznačuje, že při zkoumání protiprávnosti „*by měla být posuzována správnost jejího seřazení nepříznivých dopadů dle priority*“. To znamená, že by měla být protiprávnost dovozena, pokud společnost provedla nesprávně rizikovou analýzu a neřešila ten hrozící nepříznivý dopad, který měl mít ve skutečnosti prioritu, a v důsledku toho došlo ke škodě na chráněném zájmu poškozeného. Pakliže však společnost na základě (řádné) provedené analýzy přijala dostatečná vhodná opatření k řešení konkrétního prioritního nepříznivého dopadu, neměl by jí být případný zásah do absolutního práva poškozeného přičítán, jelikož bude absentovat hledisko protiprávnosti dle § 2910 věty první OZ, tj. bude absentovat porušení konkrétní zákonné povinnosti.⁷⁶

4.2 VZTAH KE ZVLÁŠTNÍM SKUTKOVÝM PODSTATÁM V OBČANSKÉM ZÁKONÍKU

Vedle obecné deliktní odpovědnosti lze uvažovat při provádění náležité péče a jejím porušení o aplikaci zvláštních skutkových podstat, a to především škody z provozní činnosti (dle § 2924 OZ) a škody způsobené provozem zvlášť nebezpečným (dle § 2925 OZ). Obě tyto skutkové podstaty totiž počítají se standardizovaným výkonem péče v rámci vlastní provozní činnosti.

V případě škody z provozní činnosti nepanuje v doktríně shoda, zda se jedná o odpovědnost objektivní⁷⁷ či subjektivní s presumovaným (objektivizovaným) zaviněním provozovatele závodu (podnikatele).⁷⁸ Ať již přijmeme jakýkoli z obou přístupů, vyloučení této odpovědnosti předpokládá, že provozovatel závodu vynaložil veškerou péči, kterou po něm lze rozumně požadovat, aby ke škodě nedošlo. Břemeno tvrzení a důkazní leží na straně škůdce.⁷⁹

⁷⁵ Viz recitál 79 CSDDD. Jako příklad Směrnice uvádí škodu pronajímatele způsobenou prodlením s hrazením nájemného zaměstnancem, který utrpěl škodu v důsledku porušení bezpečnostních norem společnosti.

⁷⁶ Jiný přístup by v tomto případě plynul z aplikace § 823 odst. 1 BGB s ohledem na působení teorie protiprávnosti v účinku. Namísto by bylo vyloučit zavinění (*Fahrlässigkeit*) (k tomu viz např. *MüKoBGB /Sprau*, § 823 BGB, marg. r. 135 a násl.) či prokázat materiální naplnění okolností vylučujících protiprávnost naplněním povinnosti péče, zejména povinnosti prevence (*Verkehrspflicht*) (k tomu viz SCHALL – MERKEL, c. d., § 3).

⁷⁷ PAŠEK, c. d., marg. r. 1. K příklonu k tomuto pojetí viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 1127/2018.

⁷⁸ MELZER, c. d., marg. r. 13–16; BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 15.

⁷⁹ PAŠEK, c. d., marg. r. 2.

Bezouška uvádí, že „*nesnaží-li se provozovatel újmě předejít, jeví se jako nespravedlivé, aby vzniklá újma šla k tíži poškozeného*“. Dovojuje proto, že poškozený zde nemusí dokazovat porušení konkrétní právní povinnosti na straně provozovatele závodu (protiprávnost se tedy presumuje), nýbrž jen vznik újmy vyvolané zvláštní povahou provozní činnosti.⁸⁰ *Kauzální nexus* tedy leží mezi provozní činností (provozem samotným) a vzniklou škodou.⁸¹ Melzer v tomto ohledu shrnuje, že odpovědnost dle § 2924 OZ odpovídá obecné delikt ní odpovědnosti (§ 2910 OZ), s tím rozdílem, že se určité její prvky (včetně protiprávnosti, což je rozdíl oproti § 2911 OZ) presumují.⁸²

Recentní judikatura dovodila, že odpovědnost dle § 2924 OZ není dána, jestliže příčinou vzniku škody nebyla sama povaha provozní činnosti škůdce, ale porušení jeho (zákonných) povinností (například provést vhodná opatření). V takovém případě by se uplatnila obecná delikt ní odpovědnost.⁸³ Takový závěr však nekoresponduje s nastíněnou konstrukcí této odpovědnosti. Zopakujme, že doktrína dovozuje, že i v případě § 2924 OZ musí být naplněny předpoklady odpovědnosti dle § 2910 OZ, tudíž i porušení povinnosti.⁸⁴ Dodržení veškeré rozumně požadovatelné péče totiž v sobě nutně zahrnuje povinnost dodržet všechny právní povinnosti (vztahující se především k bezpečnosti a rizikovitosti jeho provozu).⁸⁵ Směrniceové požadavky náležité péče tak tento objektivní standard péče mohou modifikovat (zejména zpřísnit).

Tato skutková podstata z hlediska svého účelu sleduje prevenční funkci. Nutí provozovatele vyvinout rozumně požadovatelné úsilí ke snížení rizika vzniku škody.⁸⁶ V tomto ohledu lze vysledovat podobnost s cíli Směrnice (*duty of effort / duty of means*). Nicméně, Melzer jádro účelu této odpovědnosti vidí čistě v řešení důkazní nouze poškozeného.⁸⁷

Odchytku od Směrnice (jakož i od § 2910 OZ) naopak představuje osobní rozsah § 2924 OZ. Ustanovení dopadá na provozovatele závodu, kam spadá například i podnikající člověk. Směrnice naopak cílí pouze na určené obchodní korporace.

Ustanovení § 2924 OZ dopadá pouze na škodu vzniklou vlastní provozní činností, věci při ní použitou nebo vlivem (vlastní provozní) činnosti na okolí (například imisemi). Jde tedy o různé případy působení provozu (například manipulace se zbožím v prodejně, pád stromu na automobil v autokempu, hluk strojového zařízení).⁸⁸ Škoda se přitom musí projevit vně provozu.⁸⁹ Na rozdíl od Směrnice tedy škodní nárok může uplatnit pouze osoba stojící vně provozu. To znamená, že například zaměstnanec společnosti by se škody domáhat nemohl.

Odpovědnost není, oproti § 2910 větě první OZ, limitována na zásah do absolutního práva poškozeného. To je rozdíl oproti cíli Směrnice tak, jak bylo vysvětleno výše.

⁸⁰ BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 1.

⁸¹ PAŠEK, c. d., marg. r. 4.

⁸² MELZER, c. d., marg. r. 27.

⁸³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 8. 2017, sp. zn. 25 Cdo 5329/2016.

⁸⁴ MELZER, c. d., marg. r. 75.

⁸⁵ Obdobně MELZER, c. d., marg. r. 106.

⁸⁶ Tamtéž, marg. r. 18.

⁸⁷ Tamtéž, marg. r. 79.

⁸⁸ Tamtéž, marg. r. 86 a 100.

⁸⁹ PAŠEK, c. d., marg. r. 9. Melzer však oponuje, že se může jednat i o škodu vzniklou osobě účastnící se na provozu (např. samostatnému pomocníkovi). MELZER, c. d., marg. r. 92.

S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že v mnoha případech vzniku škody (v důsledku porušení povinností dle Směrnice), bude-li takováto škoda představovat zásah do absolutního práva třetí osoby (tj. osoby vně provozu škůdce), bude možné postihnout tuto škodu jak podle § 2910 věty první OZ, tak též podle § 2924 OZ. To potvrzuje i Melzer, který uvádí, že mezi oběma skutkovými podstatami není potřeba dovozovat vztah obecnosti a speciality.⁹⁰

Odpovědnost za škodu způsobenou provozem zvláště nebezpečným (dle § 2925 OZ) je koncipována jako odpovědnost objektivní vystavěná na tzv. nexu ohrožení, tj. nutně předpokládá (dovolenou) existenci zdroje zvýšeného nebezpečí.⁹¹ Rozdíl oproti § 2924 OZ, který jinak také sleduje prevenční funkci, spočívá v tom, že u zvláště nebezpečného provozu nelze předem vyloučit riziko vzniku závažné škody ani při vynaložení řádné péče.

V tomto ohledu není bez zajímavosti, že původní návrh Směrnice⁹² počítal s výčtem provozů, resp. odvětví, pro která, právě z hlediska jejich rizikovosti a nebezpečnosti, měla být náležitá péče přísnější. Mezi tato odvětví řadil například textilní průmysl, zemědělství, rybolov či těžbu nerostných surovin. Nicméně, ne všechny provozování, které by spadaly pod výčet dle návrhu, by zřejmě bylo možné považovat za zvláště nebezpečné ve smyslu tuzemské úpravy. Ustanovení § 2925 odst. 2 OZ zakládá vyvratitelnou domněnku nebezpečnosti v případě továrního provozu (velkovýroby)⁹³ nebo užití výbušné či jiné nebezpečné látky.

Stejně jako v případě § 2924 OZ, škoda není limitována zásahem do absolutního práva poškozeného.

S ohledem na charakter odpovědnosti není zavinění relevantní, jde o přísnou odpovědnost za tzv. vnitřní náhodu. Liberační důvody, které zde prokazuje provozovatel, jsou taxativní. Spadá pod ně vyšší moc (která musí zasáhnout zvnějšku),⁹⁴ vlastní jednání poškozeného⁹⁵ a neodvratitelné jednání třetí osoby (tj. osoby vně provozu). Odpovědnost předpokládá také uplatnění tzv. alternativní/potenciální kauzality⁹⁶ podle § 2925 odst. 2 OZ v případech, kdy by nesení důkazního břemene mohlo být až příliš složité.

Pokud jde o řádnou péči, Melzer dochází k závěru, že jde o stejnou kvalitu péče, kterou předpokládá § 2924 OZ.⁹⁷ Ostatně i pro tam uvedenou péči neshledává odchylku od péče odborné kladené na provozovatele závodu (tj. podnikatele).

Aniž by bylo nezbytně nutné tuto skutkovou podstatu dále rozebírat, mám za to, že i tato odpovědnost může v případě porušení náležité péče dle Směrnice připadat v úvahu. Ačkoli Směrnice nakonec přímo necílí na konkrétní charakter provozu, a tudíž do její osobní působnosti mohou spadat i provozování nenaplňující podmínku zvláštní

⁹⁰ MELZER, *c. d.*, marg. r. 65.

⁹¹ PAŠEK, *c. d.*, marg. r. 1 a 4; taktéž MELZER, *c. d.*, marg. r. 16.

⁹² Viz návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady o náležité péči podniků v oblasti udržitelnosti a o změně směrnice (EU) 2019/1937 (COM/2022/71 final), recitál 22.

⁹³ BEZOUŠKA, *c. d.*, marg. r. 19.

⁹⁴ PAŠEK, *c. d.*, marg. r. 14; taktéž BEZOUŠKA, *c. d.*, marg. r. 11.

⁹⁵ Přičemž doktrína se neshoduje, zda je potřeba zaviněné jednání poškozeného. Viz BEZOUŠKA, *c. d.*, marg. r. 12. Opačně PAŠEK, *c. d.*, marg. r. 15; nebo MELZER, *c. d.*, marg. r. 239.

⁹⁶ Bezouška hovoří o kauzalitě alternativní (BEZOUŠKA, *c. d.*, marg. r. 17). Melzer však oponuje, že jde o kauzalitu potencionální (k odlišnostem viz MELZER, *c. d.*, marg. r. 150).

⁹⁷ Tamtéž, marg. r. 63.

nebezpečnosti, v praxi řada provozů tuto podmínku naplní. Nedodržení náležitě péče může být například důvodem pro neprokázání liberačního důvodu v podobě neodvratitelného jednání třetí osoby.

4.3 ODPOVĚDNOST ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU DCEŘINOU SPOLEČNOSTÍ NEBO OBCHODNÍM PARTNEREM

Směrnice cílí na zavedení povinnosti náležitě péče v rámci celého podnikatelského seskupení, jakož i v rámci řetězce činností povinné společnosti. Stávající znění Směrnice,⁹⁸ sledujíc obecný zájem na převzetí odpovědnosti za environmentální a lidskoprávní škody vznikající v rámci „globálního Jihu“,⁹⁹ tak zřejmě předpokládá odpovědnost mateřské společnosti v případě porušení povinnosti náležitě péče dceřinou společností.¹⁰⁰ Nynější Návrh však ponechává charakter odpovědnosti v rámci skupiny výlučně na členských státech, resp. zachovává pouze pravidlo o solidární odpovědnosti (čl. 29 odst. 5 CSDDD).¹⁰¹ Otázka tedy zní, nakolik je možné činit odpovědnou povinnou (mateřskou) společnost za porušení náležitě péče její dceřinou společností či obchodním partnerem?

Dosavadní doktrína staví na právní a majetkové samostatnosti jednotlivých členů podnikatelského seskupení (skupiny), která zahrnuje i vlastní odpovědnost. Doktrína tento princip označuje jako *Trennungsprinzip*.¹⁰² Přičitatelnost škody, kterou způsobí entity v rámci řetězce činností (zejména dceřiné společnosti), samotné povinné společnosti by totiž prakticky představovala zásadní prolomení korporačního závoje (*piercing the corporate veil*).¹⁰³

Jak německé, tak francouzské deliktní právo je v zásadě vykládáno¹⁰⁴ tak, že porušení povinnosti náležitě péče (výlučně) dceřinou společností nemůže být bez dalšího přičítáno společnosti mateřské. Totéž platí i pro porušení povinnosti obchodním partnerem.

Francouzská úprava vylučuje postavení dceřiné společnosti jako pomocníka, chybí-li ve vztahu mezi mateřskou a dceřinou společností významný prvek závislosti.¹⁰⁵

⁹⁸ Viz čl. 29 odst. 1 posl. věta CSDDD: „Společnost nelze činit odpovědnou, pokud škodu způsobili pouze její obchodní partneři v jejím řetězci činnosti.“

⁹⁹ Ostatně, jak uvádí Bezouška, koncepcie odpovědnosti principála za škodu způsobenou pomocníkem sleduje obdobný účel, byť ne v takovém makro měřítku (BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 1).

¹⁰⁰ Když výslovné vyloučení odpovědnosti (čl. 29 odst. 1 posl. věta CSDDD), jehož samotný účel je pochybný (měla-li být odpovědnost povinné společnosti koncipována jako odpovědnost za zavinění), platí pouze pro obchodní partnery, a nikoli pro dceřiné společnosti. Viz BARSAN, c. d., s. 50.

¹⁰¹ Viz čl. 29 odst. 5 CSDDD ve znění Návrhu: „Občanskoprávní odpovědnosti společností za škody podle tohoto článku není dotčena občanskoprávní odpovědnost jejich dceřiných společností ani přímých či nepřímých obchodních partnerů v řetězci činnosti společnosti. Pokud škodu způsobily daná společnost a její dceřiná společnost nebo přímý či nepřímý obchodní partner společně, nesou odpovědnost společně a nerozdílně, aniž jsou dotčena ustanovení vnitrostátních právních předpisů týkající se podmínek společné a nerozdílné odpovědnosti a regresního práva.“

¹⁰² Např. SCHMIDT, K. *Gesellschaftsrecht*. 4. Aufl. Köln: Carl Heymanns, 2002, s. 218.

¹⁰³ BARSAN, c. d., s. 34.

¹⁰⁴ PIETRANCOSTA, c. d., s. 295; taktéž BARSAN, c. d., s. 44. Ta pro takovou odpovědnost mateřské společnosti užívá pojmu z *common law*, a to *vicarious liability*.

¹⁰⁵ BARSAN, c. d., s. 34.

Pokud jde o uplatnění obecné deliktní odpovědnosti mateřské společnosti, francouzská doktrína argumentuje charakterem škody, kdy zákon o bdělosti výslovně adresuje škodu, které mohlo být zabráněno plněním povinnosti bdělosti.¹⁰⁶ Mateřská společnost, jako společnost povinná vyhotovit plán bdělosti za celou skupinu, tak bude odpovídat (výlučně) za škodu, které mohla předejít plněním svých povinností (bdělosti), nebude však solidárně odpovídat s dceřinou společností či obchodním partnerem za celkovou škodu vzniklou poškozenému (jelikož právní základ pro vznik odpovědnosti těchto entit bude odlišný). Lze souhlasit s Barsan, která k tomu podotýká, že v praxi bude velmi pravděpodobné, že konečnou škodu způsobí přímo dceřiná společnost nebo obchodní partner v rámci řetězce povinné společnosti. Případná škoda, kterou bude povinná společnost povolána nahradit, tak nebude odpovídat plné výši škody poškozeného.¹⁰⁷

Dle německého práva připadá odpovědnost mateřské společnosti za škodu způsobenou společností dceřinou v úvahu, pakliže lze dceřinou společnost považovat za (nesamostatného)¹⁰⁸ pomocníka (*Verrichtungsgehilfe*)¹⁰⁹ dle zvláštní skutkové podstaty v § 831 BGB. V takovém případě se zavinění dceřiné společnosti přičítá společnosti mateřské.¹¹⁰ Vedle toho však § 831 odst. 1 věta druhá BGB předpokládá také vlastní odpovědnost principála (mateřské společnosti) za vhodný výběr pomocníka – dceřiné společnosti.¹¹¹

I v kontextu LkSG¹¹² je dovozováno, že pro vznik odpovědnosti je potřeba faktická závislost dceřiné společnosti na (nedbalé) společnosti mateřské.¹¹³ Tudiž, mateřská společnost bude odpovědná podle 831 BGB (neuplatní-li se důvody vyvinění), pokud byla dceřiná společnost zcela podrobena jednotnému řízení a ocitala se v závislém postavení, nebo byla dokonce „pouhou prodlouženou rukou“ mateřské společnosti.¹¹⁴ Pouhý vztah ovládnutí, a dokonce ani jednotné koncernové řízení (*Konzern* dle § 18 AktG) však nestačí.¹¹⁵

Povinnosti plynoucí společností z LkSG, jakož i budoucí povinnosti dle Směrnice (například zavedení systému řízení rizik či mechanismů smluvního vynucování udržitelnosti), bez dalšího postavení pomocníka (ve smyslu § 831 BGB) na straně dceřiné společnosti nezaloží.¹¹⁶ To samé platí i pro vztah společnosti a jejího obchodního partnera (coby nezávislého podnikatele) v rámci řetězce činností, kdy obchodní partner vystupuje vůči společnosti jako partner v rámci hospodářského styku.¹¹⁷ Aplikace

¹⁰⁶ Čl. 2 LdV (resp. čl. L. 225-102-5 francouzského obchodního zákoníku).

¹⁰⁷ BARSAN, c. d., s. 45.

¹⁰⁸ MELZER, c. d., marg. r. 82.

¹⁰⁹ Viz např. *BeckOK BGB/Förster*. 68. Aufl. München: C. H. Beck, 2023, § 831 BGB, marg. r. 9 a 10.

¹¹⁰ Srov. JANOUŠKOVÁ, c. d., s. 40.

¹¹¹ MELZER, c. d., marg. r. 93.

¹¹² Obecně k tomu taktéž, marg. r. 82.

¹¹³ BGH, Urt. v. 6.11.2012 – VI ZR 174/11 = NJW 2013 1002, marg. r. 16.

¹¹⁴ Viz SCHALL – MERKEL, c. d., marg. r. 49; obdobně SCHALL, A. Die Mutter-Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen ihrer Auslandsstöchter. *Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht*. 2018, Jhgr. 47, Nr. 2–3, s. 479–512.

¹¹⁵ LIEDER, – MEYER, c. d., s. 64; taktéž FLEISCHER, c. d., s. 923.

¹¹⁶ Tamtéž.

¹¹⁷ Např. Obdobně SCHALL – MERKEL, c. d., marg. r. 50.

§ 831 BGB pro případ obchodního partnera – pomocníka, by tak byla možná pouze při naplnění funkčních vazeb obdobně jako v případech dceřiných společností.¹¹⁸

Nebudou-li naplněny podmínky uvedené výše pro uplatnění odpovědnosti mateřské společnosti podle § 831 BGB, bylo by možné ji dovozovat ze samotného § 823 odst. 1 BGB? Německá doktrína tradičně docházela k závěru, že takovou odpovědnost mateřské společnosti dovozovat nelze. Odpovědnost mateřské společnosti podle § 823 odst. 1 BGB v sobě totiž zahrnovala tzv. organizační odpovědnost, tj. odpovědnost za organizaci (a bezpečnost) vlastního provozu (*Verkehrssicherungspflicht*),¹¹⁹ nikoli (bez dalšího) též odpovědnost za provoz a řízení společností dceřiných. Nicméně, po přijetí LkSG část doktríny připouští, že rozsah tzv. organizační odpovědnosti dle § 823 odst. 1 BGB je širší.¹²⁰ Podílili-li se mateřská společnost na (denním i strategickém) řízení dceřiné společnosti (přitom míra takového vlivu bude z hlediska možného vzniku odpovědnosti krucíální), může být součástí její organizační odpovědnosti také odpovědnost za škodu způsobenou dceřinou společností. Nicméně, funkčně jde o obdobný závěr jako v případech, kdy dceřinou společnost kvalifikujeme jako pomocníka mateřské společnosti ve smyslu § 831 BGB.

Bez zajímavosti není, že německá doktrína v tomto ohledu vykazuje příklon k recentnímu přístupu britských soudů k odpovědnosti za udržitelné jednání v rámci dodavatelských řetězců a částečně tak dovozuje prolomení *Trennungsprinzip*.¹²¹ Například v rozhodnutí *Lungowe v. Vedanta Resources*¹²² britský Nejvyšší soud připustil (opírajíce se o obecné principy deliktního práva) odpovědnost mateřské společnosti v případě, pokud vykonává zásadní vliv na management (tj. obchodní vedení na denní bázi) své dceřiné společnosti. V navazujícím rozhodnutí ve věci *Okpabi v. Royal Dutch Shell*,¹²³ Nejvyšší soud UK shledal mateřskou společnost odpovědnou za škodu vzniklou činnostmi její dceřiné společnosti, jelikož mateřská společnost vykonávala dlouhodobě intenzivní faktický vliv na řízení této své dceřiné společnosti, a to například i skrze jednotný koncernový rámec *compliance*.¹²⁴

¹¹⁸ Viz BGH ZIP 1989 830, 833 = Urt. of 28.2.1989 – XI ZR 70/88, kde soud dovodil postavení pomocníka v případě obchodní společnosti vůči faktickému řediteli. V tuzemském právu, jakkoli nakonec nebylo shledáno postavení faktického vedoucího, srov. např. kauzu OP Prostějov (viz argumenty v KSBR 39 Ins 398/2010–B–156), kde krajský soud posuzoval míru vlivu věřitele na řízení upadnuvšího dlužníka.

¹¹⁹ Viz rozhodnutí Cf. RGZ 53 53, 58 nebo RGZ 53 276, 281 f.

¹²⁰ Viz LIEDER – MEYER, c. d., s. 66 a literaturu tam uvedenou v PPC č. 100.

¹²¹ SCHALL, *Die Mutter-Verantwortlichkeit für Menschenrechtsverletzungen ihrer Auslandstöchter*, s. 511.

¹²² *Lungowe v. Vedanta Resources plc* [2019] UKSC 20. Jádrem tohoto sporu, který však skončil mimosoudním vyrovnaním, byla odpovědnost za environmentální škody a škody na zdraví způsobené v Zambii při činnostech společnosti KCM, dceřiné společnosti britské společnosti Vedanta Resources.

¹²³ *Okpabi v. Royal Dutch Shell plc* [2021] UKSC 3. K příkladům takového faktického řízení viz odst. 26. Soud též konkrétně uvedl, že pro vznik odpovědnosti mateřské společnosti je klíčový „the extent to which the parent did take over or share with the subsidiary the management of the relevant activity“ (viz odst. 147). Tento spor se týkal odpovědnosti za ekologické škody v Nigérii způsobené společností SPDC, dceřinou společností Royal Dutch Shell (která měla do roku 2021 sídlo v Nizozemí, ale působila i na britském trhu a tamní burze).

¹²⁴ K těmto a dalším rozhodnutím viz MUÑOZ, D. R. The Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD): Everything, everywhere, all at once? In: *SSRN* [online]. EUSFiL Research Working Paper Series, No. 1. University of Genoa Department of Law, 2025, s. 19 a násl. [cit. 2025-06-19]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5105205.

Pokud jde o možnou odpovědnost povinné společnosti za škodu způsobenou jejím obchodním partnerem, ani skrze § 823 odst. 1 BGB pro ni německé právo nedává příliš prostoru,¹²⁵ ledaže by mezi společnostmi a jejím obchodním partnerem existoval faktický řídicí vztah.¹²⁶

V kontextu české právní úpravy se odpovědnosti za třetí osoby dotýkají § 167, § 1935 a § 2914 OZ.¹²⁷ V doktríně přitom nepadá shoda nad vztahem jednotlivých ustanovení. S ohledem na rozsah tohoto textu zde není prostor se jednotlivými pohledy blíže zabývat. Přehledně je zpracovala Janoušková.¹²⁸ S jistou dávkou zjednodušení lze zobecnit, že § 167 OZ, jakož i § 1935 OZ jsou pravidly speciálními vůči § 2914 OZ. Jak Pašek, tak Melzer současně uvádí, že § 2914 OZ dopadá na delikt ní odpovědnost principála při použití pomocníka k činnosti, při níž vznikla škoda (tj. byla jednáním naplněna některá ze skutkových podstat odpovědnosti, zejména § 2910 OZ).¹²⁹ Z tohoto důvodu se dále věnujme blíže tomuto pravidlu.

Ustanovení § 2914 OZ rozlišuje tzv. nesamostatného pomocníka (věta první) a samostatného pomocníka (věta druhá). Nesamostatným pomocníkem, nebo také pomocníkem v užším slova smyslu, se dle § 2914 OZ rozumí každý, kdo pro jiného (ať již nahodile, nebo soustavně, úplatně, či bezúplatně) vykonává určitou činnost v podřízeném postavení, dle jeho pokynů a v jeho zájmu.¹³⁰ Bezouška k tomu dodává, že nesamostatný pomocník nejedná vlastním jménem a na vlastní riziko.¹³¹ Škoda přitom musí být způsobena při činnosti, k níž byl pomocník principálem vybrán. Musí být dána tzv. funkční souvislost.¹³²

Nesamostatným pomocníkem (zaviněně) způsobená škoda se přičítá principálovi.¹³³ Ten se přitom odpovědnosti nemůže zprostit ani prokázáním náležité péče při delegaci činnosti na pomocníka.¹³⁴ Melzer k tomu však (zřejmě po vzoru BGB) dodává, že v případě, kdy pomocníkově jednání nenaplní znaky odpovědnosti, například není-li pomocník způsobilý k zavinění, je možné činit principála přímo odpovědným za zaviněně nevhodný výběr osoby pomocníka nebo dohled nad ním (odpovědnost za delegaci).¹³⁵

V praxi je sporné, nakolik lze u nesamostatného pomocníka dovozovat přímou odpovědnost za způsobenou škodu vedle odpovědnosti principála. Doktrína se částečně k dovození této přímé odpovědnosti přiklání.¹³⁶ Tento příklon naznačuje i judikatura.¹³⁷

¹²⁵ Viz LIEDER – MEYER, c. d., s. 68.

¹²⁶ Viz PPČ č. 120.

¹²⁷ JANOUŠKOVÁ, c. d., s. 113.

¹²⁸ Tamtéž, s. 114. Na ni navazuje ještě Flídr (FLÍDR, J. *Delikt ní odpovědnost člena statutárního orgánu obchodní korporace vůči třetím osobám*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 55 a násl.).

¹²⁹ PAŠEK, c. d., marg. r. 2; MELZER, c. d., marg. r. 86.

¹³⁰ PAŠEK, c. d., marg. r. 7.

¹³¹ BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 10.

¹³² Tamtéž, marg. r. 12–14.

¹³³ Tamtéž, marg. r. 6.

¹³⁴ PAŠEK, c. d., marg. r. 8; taktéž BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 6; opačně viz německé právo. Jak upozorňuje Melzer, případně zaviněně špatný výběr osoby pomocníka povede k přímé odpovědnosti principála, nikoli k přičítání odpovědnosti pomocníka principálovi (MELZER, c. d., marg. r. 90).

¹³⁵ MELZER, c. d., marg. r. 111.

¹³⁶ V podrobnostech viz např. PAŠEK, c. d., marg. r. 11 a literaturu tam uvedenou.

¹³⁷ Z judikatury k § 2914 OZ plyne, že jeho smyslem je „posílení ochrany poškozeného, neboť v případě porušení zákonné povinnosti (§ 2910 OZ) jednajících osob má možnost požadovat náhradu od obou,

Pro účely našeho výkladu je ale klíčová spíše otázka opačná, tj. je potřeba se ptát, kdy je dceřiná společnost či obchodní partner právě takovým pomocníkem, jehož protiprávní jednání bude přičítáno povinné společnosti dle Směrnice.

Věta druhá § 2914 OZ míří na pomocníka samostatného neboli na subdodavatele a koresponduje s německým pojetím (§ 831 odst. 2 BGB). Ten zde není v žádném podřízeném postavení vůči principálovi ani od něj nepřijímá žádné pokyny či příkazy. V případě podnikatele toto plyne již z povahy jeho činnosti (viz § 420 odst. 1 OZ). Jeho činnost tak není principálem nijak organizována. Povinným k náhradě škody zde bude pomocník, principál je „pouhým“ zákonným ručitelem.

Vlastní odpovědnost principála je v případě § 2914 věty druhé OZ limitována na odpovědnost za delegaci, tj. za řádný výběr pomocníka (*culpa in eligendo*), instruování (*culpa in instruendo*) a kontrolu (*culpa in inspiciendo*). Důkazní břemeno ohledně porušení těchto delegačních povinností dle Paška nese poškozený.¹³⁸ To však ale neplatí, je-li zavinění principála objektivizované, tj. například při odpovědnosti dle § 2912 odst. 2 nebo 2924 OZ.¹³⁹

S vědomím toho, že otázka přičitatelnosti škodního jednání dceřiné společnosti či obchodního partnera povinné společnosti by jistě vydala na samostatné pojednání (a to nejen k § 2914, ale i k § 1935 OZ), pokusím se zde možný závěr pouze nastínit. Mám za to, že i české právo dává za určitých podmínek prostor pro dovození odpovědnosti mateřské společnosti za porušení náležité péče dceřinou společností (vedlo-li ke vzniku škody), výjimečně také obchodním partnerem. Opět zde můžeme, tentokrát však pouze částečně, čerpat z přístupu německého.

Domnívám se, že odpovědnost za porušení náležité péče dle Směrnice bude možné přičíst povinné české společnosti tehdy, naplní-li dceřiná společnost či obchodní partner znaky nesamostatného pomocníka. To však prakticky bude znamenat, že musí být naplněny prvky organizační závislosti obdobně, jako je to dovozováno v německé doktríně a opatrně také v britské judikatuře. Nepovažuji tedy za uplatnitelný názor Bezoušky, podle něhož je pro postavení nesamostatného pomocníka relevantní již pouhá možnost udělování pokynů nebo výkonu kontroly, a nezáleží tedy, zda takto principál fakticky činí.¹⁴⁰ V případě dceřiných společností tak bude klíčové posouzení intenzity jednotného koncernového řízení tak, jak jej předpokládá § 79 ZOK.¹⁴¹

Zároveň lze opatrně připustit, že nastíněný výklad otevírá prostor pro dovození přímé odpovědnosti povinných tuzemských společností za případné škody způsobené nevhodně zvolenými, instruovanými či kontrolovanými obchodními partnery (ať již půjde, v praxi častěji, o pomocníky nesamostatné, či o pomocníky samostatné). Pravidla

tedy jak od toho, kdo škodu způsobil (pomocník), tak od toho, kdo má z činnosti pomocníka prospěch (hlavní osoba). Bezdůvodně zbavení poškozeného možnosti domáhat se náhrady po pomocníkovi odporuje obecným pravidlům, podle nichž by obě tyto osoby měly být povinny k náhradě společně a nerozdílně; v případě tzv. samostatného pomocníka (§ 2914 věty druhé OZ) pak odpovídá primárně pomocník a hlavní osoba za jeho závazek za tam uvedených podmínek ručí. V obecné rovině je tedy nutné přijmout závěr, že poškozenému současná právní úprava zásadně neupírá přímý nárok na náhradu škody vůči pomocníkovi.“
Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2024, sp. zn. 25 Cdo 132/2024.

¹³⁸ PAŠEK, c. d., marg. r. 14.

¹³⁹ Viz MELZER, c. d., marg. r. 65.

¹⁴⁰ BEZOUŠKA, c. d., marg. r. 10.

¹⁴¹ Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů.

náležitě péče dle Směrnice vymezující například povinnost zavést konkrétní opatření do vztahů s obchodními partnery (a *ultima ratio* takové vztahy i pozastavit) nebo povinnost pravidelné kontroly a monitoringu řetězce činností a entit v něm, tak mohou hrát roli při nesení důkazního břemene ohledně splnění podmínek delegace principálem. To vše ovšem za podmínky, bude-li dovozeno, že obchodní partner v rámci řetězce činnosti, vykonával svou činnost pro povinnou společnost jako pomocník.

Pro úplnost, pokud jde o solidární odpovědnost, Směrnice (ve znění Návrhu) odpovídá tuzemské úpravě, konkrétně ustanovením § 2915 až § 2917 OZ. Směrnice nenačňuje možnost vyloučení aplikace § 2915 odst. 2 OZ, tedy možnost, aby soud rozhodl o tom, že určitý škůdce nahradí škodu (jen) podle své účasti na škodlivém následku.¹⁴² Směrnice přitom hovoří o „společně způsobené škodě“, adresuje tedy zřejmě spoluzavinění tak, jak je vykládáno podle obecné deliktární úpravy,¹⁴³ a zahrnuje i souběžnou a kumulativní kauzalitu.¹⁴⁴ S ohledem na obecné znění Směrnice není důvod se domnívat, že by byla vyloučena kauzalita alternativní.¹⁴⁵

4.4 DALŠÍ ASPEKTY POVINNOSTI K NÁHRADĚ ŠKODY ZA PORUŠENÍ NÁLEŽITÉ PÉČE

Bez ohledu na budoucí postup zákonodárce, tj. zda bude dovozen právní základ pro odpovědnost za porušení náležité péče dle Směrnice již ze stávajícího deliktního práva, nebo zda bude shledána potřeba modifikovat stávající skutkové podstaty, či dokonce zavést novou skutkovou podstatu odpovědnosti, Směrnice ve znění Návrhu zachovává několik dílčích požadavků na harmonizaci.

Čl. 29 odst. 2 CSDDD ve znění Návrhu vyžaduje plné odškodnění škody, resp. újmy. Nicméně, taková reparace nesmí vést k nadměrnému odškodnění, ať již prostřednictvím odškodnění s represivní funkcí, vícenásobné či jiné náhrady škody (*punitive, multiple or other types of damages*). České právo s tímto koresponduje, resp. stojí na kompenzační funkci a na zásadě plné náhrady škody (§ 2952 OZ).¹⁴⁶ Represivní (sankční) funkci náhrada škody v českém právu neplní.¹⁴⁷

Dále přetrvá povinnost harmonizovat úpravu promlčecí lhůty k uplatnění práva na náhradu škody za porušení náležité péče.¹⁴⁸ Tu směrnice upravuje jako minimálně

¹⁴² Srov. odlišnou úpravu v § 5 odst. 1 zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže (dále jen „ZoNŠHS“), a komentář k tomuto ustanovení (KINDL, J. § 9. In: KINDL, J. – PAVELKA, T. – HUBKOVÁ, P. *Zákon o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, marg. r. 1).

¹⁴³ Viz PAŠEK, c. d., marg. r. 3–12.

¹⁴⁴ Obdobně srov. výklad k solidární odpovědnosti dle ZoNŠHS, podle něhož „společné jednání“ škůdců zahrnuje i tzv. kumulativní a konkurující kauzalitu (KINDL, c. d., marg. r. 3).

¹⁴⁵ Opačně v poměrech ZoNŠHS (tamtéž, marg. r. 8).

¹⁴⁶ Viz BEZOUSKA, c. d., marg. r. 2.

¹⁴⁷ PAŠEK, c. d., marg. r. 6; obdobně viz např. DOLEŽAL, R. Sankční funkce náhrady újmy – *punitive damages* v českém právu? *Právní rozhledy*. 2018, roč. 26, č. 8, s. 279–283; opačně např. ŽIVĚLOVÁ, A. Umožňuje nový občanský zákoník přiznat v řízení o náhradě nemajetkové újmy *punitive damages*? *Bulletin advokacie*. 2016, roč. 46, č. 4, s. 24–30.

¹⁴⁸ Z díkce směrnice je patrné, že inspiračním zdrojem pro tato pravidla byla směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. listopadu 2014 o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie

pětiletou.¹⁴⁹ Ačkoli Směrnice výslovně neurčuje, zda se jedná o lhůtu subjektivní či objektivní, s ohledem na pravidla počátku jejího běhu, která dále upravuje, lze usuzovat, že jde o lhůtu subjektivní. Podle české právní úpravy činí obecná subjektivní promlčecí lhůta 3 roky.¹⁵⁰ Harmonizace by tak vyžadovala speciální úpravu subjektivní promlčecí lhůty a (zřejmě) také vyloučení aplikace § 630 OZ upravujícího odklon od zákona, resp. omezení jeho aplikace na možnost smluvního prodloužení promlčecí lhůty.¹⁵¹ Objektivní promlčecí lhůta v případě práva na náhradu škody činí 10 let, resp. 15 let od okamžiku vzniku škody.¹⁵² Lze mít za to, že směrnice její aplikaci v případě porušení náležité péče nebrání. Při úpravě promlčení lze odkázat na specifickou úpravou promlčení v zákoně o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže (viz § 9).

Podle Směrnice promlčecí lhůta nepočne běžet dříve, než se žalobce (poškozený) dozví nebo než lze rozumně předpokládat, že má vědomost o daném (protiprávním) jednání, o vzniku újmy a totožnosti porušitele.¹⁵³ V tomto ohledu jsou předpoklady pro běh promlčecí lhůty dle § 620 odst. 1 OZ podobné s tím, že Směrnice výslovně zmiňuje vědomost o protiprávnosti jednání. Mám za to, že tato podmínka je v tuzemském právu imanentní vědomosti o osobě povinné k náhradě škody a není tedy nutné tuto podmínku vykládat odchýlně.

Lze předpokládat, že v otázce vědomosti o vzniku škody Směrnice, shodně jako tuzemské právo, nepředpokládá vědomost o přesné částce.¹⁵⁴ A dále, na rozdíl od Směrnice, která předpokládá vědomost o totožnosti porušitele, česká úprava předpokládá vědomost o osobě povinné k náhradě škody.

Vlastní možnost poškozeného vědět o škodě je přitom třeba vykládat s ohledem na § 619 odst. 2 OZ jako okamžik, kdy oprávněná osoba věděla nebo měla a mohla vědět o okolnostech rozhodných pro počátek běhu promlčecí lhůty.¹⁵⁵ Směrnice přitom počítá s vědomostí či přiměřeným předpokladem vědomosti (výslovně „*claimant can reasonably be expected to know*“). Mám za to, že je možné Směrnici vyložit obdobně jako právo tuzemské.¹⁵⁶

Směrnice dále stanoví možnost požadovat vydání předběžných opatření.¹⁵⁷ Zachována zůstává také možnost žalobce iniciovat u soudu zpřístupnění důkazních prostředků (v zemích *common law* označovaná jako *discovery proceeding*).¹⁵⁸

o hospodářské soutěži. Ta je transponována do zákona č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže.

¹⁴⁹ Čl. 29 odst. 2 písm. a) CSDDD.

¹⁵⁰ Ust. § 629 odst. 1 OZ.

¹⁵¹ Srov. ale výklad k § 9 ZoNŠHS, kde Kindl dochází k závěru, že ačkoli plyne specifická minimální délka promlčecí lhůty ze směrnice, je zřejmě možné ji vyložit jako dispozitivní, avšak s obecným korektivem daným nutností dodržení principu ekvivalence a účinného uplatňování unijního práva. Viz KINDL, *c. d.*, marg. r. 6.

¹⁵² Ust. § 636 odst. 1, resp. 2 OZ.

¹⁵³ Čl. 29 odst. 2 písm. a) al. 3 CSDDD.

¹⁵⁴ K tomu viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2014, sp. zn. 25 Cdo 3401/2011. Ke shodnému závěru dochází KINDL, *c. d.*, marg. r. 9.

¹⁵⁵ Shodně BODEČKOVÁ, J. § 620. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, marg. r. 4.

¹⁵⁶ Opět shodně viz KINDL, *c. d.*, marg. r. 10.

¹⁵⁷ Čl. 29 odst. 3 písm. c) CSDDD.

¹⁵⁸ Čl. 29 odst. 3 písm. e) CSDDD. K tomu opět srov. inspirační zdroj – viz § 10 a násl. ZoNŠHS.

ZÁVĚR

Současné legislativní tendence v rámci EU naznačují, že CSDDD dozná vlivem balíčku Omnibus řady změn. V případě soukromoprávní odpovědnosti se zdá, že politické tlaky směřují k významné redukci, či dokonce úplnému vypuštění pravidel soukromoprávní odpovědnosti za porušení náležité péče.

Jak ale bylo dovozeno výše, mám za to, že české deliktní právo již dnes dává prostor pro dovození civilní odpovědnosti za porušení náležité péče dle Směrnice (bude-li účinná), a to především skrze § 2910 věty první OZ. Vyloučena není ani aplikace zvláštních skutkových podstat, především § 2924 anebo § 2925 OZ. Za určitých podmínek pak lze uvažovat i o odpovědnosti povinných českých společností za porušení náležité péče dceřinými společnostmi, případně obchodními partnery.

Ať již bude soukromoprávní odpovědnost dílčím způsobem harmonizována či nebude harmonizována vůbec, neznamená to, že bude vnitrostátním právem vyloučena. Český zákonodárce samozřejmě může využít možnosti soukromoprávní odpovědnost za porušení udržitelného *due diligence* upravit svébytně anebo ji výslovně vyloučit. V posledním uvedeném případě by však bylo třeba velmi precizně vážit formu takového vyloučení odpovědnosti. Jak totiž ukazuje vývoj německé doktríny ve vztahu k LkSG, ani výslovné vyloučení civilní odpovědnosti zákonnou úpravou nemusí být dostačující.

JUDr. Klára Hurychová, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
klara.hurychova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-6449-1641

POVOLOVÁNÍ VÝROBY ELEKTŘINY Z OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ PODLE NOVÉ UNIJNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY ANEB SLOŽITÁ CESTA ZA ZJEDNODUŠENÍM*

ALENA CHALOUPKOVÁ**

Abstract: **Permitting of Renewable Energy Power Plants Under New EU Legislation or the Complex Path to Simplification**

The article titled “Permitting of renewable energy power plants under new EU legislation or the complex path to simplification” examines several instruments aimed at accelerating or simplifying the permitting procedures regulated in Council Regulation (EU) 2022/2577 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy and/or in Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (as amended). All these instruments share specific links to existing EU environmental law. Special focus is given to the presumption of overriding public interest under Article 3(1) of the Council Regulation and Article 16f of the Directive, and to the designation of renewables acceleration areas under Article 15b *et seq.* of the Directive. The article points out some ambiguities in this regulation, as well as its considerable complexity arising from the effort to accelerate the deployment of renewable energy while still maintaining an adequate level of environmental protection.

Keywords: renewable energy sources; EU law; acceleration of permitting; public interest

Klíčová slova: obnovitelné zdroje energie; právo EU; urychlení povolování; veřejný zájem

DOI: 10.14712/23366478.2025.493

1. ÚVOD

V posledních letech se ve zvýšené míře vedou diskuse o potřebě zrychlení povolovacích procesů pro záměry sloužící k výrobě elektřiny z obnovitelných zdrojů energie (dále jen „OZE“), zejména fotovoltaických a větrných elektráren. Složitá a zdoluhavé povolovací procesy bývají označovány za jednu z hlavních překážek pro investice do projektů v oblasti využívání energie z OZE.¹ Roste proto tlak na jejich

* Publikace byla vydána za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy v rámci projektu Zelené dovednosti na UK reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4.

** Autorka je zaměstnankyní Ministerstva životního prostředí, názory vyjádřené v tomto článku však představují názory autorky vyjádřené v rámci výše uvedeného projektu a nemusí se shodovat s pozicí Ministerstva životního prostředí.

¹ Srov. například bod 20 preambule směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413.

urychlení a zjednodušení, a to jak na úrovni Evropské unie (dále jen „EU“), tak v České republice (dále jen „ČR“).

Tento článek se zabývá některými úskalími, která provází snahy o zrychlení povolování na úrovni právních předpisů EU. Bližšímu zkoumání jsou podrobeny vybrané nástroje upravené v nařízení Rady (EU) 2022/2577 ze dne 22. prosince 2022, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „mimořádné nařízení Rady“), a ve směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů (dále jen „směrnice RED III“) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 (dále jen „změnová směrnice“).

Mimořádné nařízení Rady bylo přijato Radou EU v roce 2022 v reakci na prudké snížení dodávek zemního plynu z Ruska do členských států EU a na navazující nárůst cen za energii v EU. Jeho výchozím předpokladem v této době bylo, že „[r]ychlé zavedení obnovitelných zdrojů energie může pomoci zmírnit dopady současné energetické krize tím, že bude chránit před kroky Ruska. Energie z obnovitelných zdrojů může významně přispět k ochraně proti využívání energie Ruskem jakožto zbraně, neboť posílí bezpečnost dodávek v Unii, sníží nestabilitu na trhu a ceny energie.“²

Platnost mimořádného nařízení byla v době jeho přijetí omezena na 18 měsíců, tedy do 30. června 2024, a následně byla ve vztahu k vybraným ustanovením prodloužena do 30. června 2025. Opatření v něm upravená mají být svou povahou okamžitá (tj. mají mít okamžitý účinek vedoucí ke zrychlení využívání OZE) a dočasná (tj. časově omezená do doby přijetí směrnice RED III, resp. účinnosti její transpoziční úpravy). Změnová směrnice byla přijata 18. října 2023 a platná je od 20. listopadu 2023. Transpoziční lhůta byla stanovena dvojnásobně – vybraná ustanovení měla být transponována již do 1. července 2024 (např. ustanovení upravující vyvrátitelnou domněnku převažujícího veřejného zájmu), zbytek pak do 21. května 2025 (např. ustanovení týkající se akceleračních oblastí).

V tomto článku je věnována pozornost pouze některým nástrojům sledujícím zrychlení nebo usnadnění povolování výroben elektřiny z OZE, které jsou upraveny v mimořádném nařízení Rady a/nebo ve směrnici RED III. Jedná se o výběr z širší palety nástrojů v těchto předpisech obsažených, jehož společným jmenovatelem jsou specifické vazby na stávající unijní právní úpravu z oblasti ochrany životního prostředí.

2. VYVRATITELNÁ DOMNĚNKA PŘEVAŽUJÍCÍHO VEŘEJNÉHO ZÁJMU

Jednou z prvních snah o zjednodušení povolování výroben elektřiny z OZE formou změny právní úpravy s vlivem na průběh povolovacích procesů je stanovení tzv. vyvrátitelné domněnky převažujícího veřejného zájmu.³ Tato úprava se nejprve

² Bod 1 preambule mimořádného nařízení Rady.

³ Pro více informací k aplikaci vyvrátitelné domněnky srov. Sdělení Ministerstva životního prostředí k aplikaci článku 3 nařízení Rady (EU) 2022/2577, kterým stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů. *Věstník Ministerstva životního prostředí*. Červen 2023, roč. XXXIII, částka 5, s. 2–12, č. j. MZP/2023/080/346.

objevila v článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady, na jehož základě byla uplatňována do 30. června 2024. Podobná právní úprava byla mezitím promítnuta také do článku 16f směrnice RED III, který měl být členskými státy transponován nejpozději 1. července 2024, tj. v přímé časové návaznosti na konec platnosti článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady.

Podle článku 3 odst. 1 mimořádného nařízení Rady se „[p]lánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů a jejich připojení k soustavě a související soustava samotná a skladovací zařízení [...] považují za projekty v převažujícím veřejném zájmu, které slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, při vyvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES [...]“.

Článek 16f směrnice RED III stanoví: „Do 21. února 2024, dokud nebude dosaženo klimatické neutrality, členské státy zajistí, aby se v povolovacím postupu mělo za to, že plánování, výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů, jejich připojení k distribuční soustavě, samotná související distribuční soustava a skladovací zařízení jsou ve veřejném zájmu a slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti při zvažování právních zájmů v jednotlivých případech pro účely čl. 6 odst. 4 a čl. 16 odst. 1 písm. c) směrnice 92/43/EHS, čl. 4 odst. 7 směrnice 2000/60/ES a čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2009/147/ES. [...]“

Zákonné deklarace veřejného zájmu na typově určeném okruhu záměrů jsou využívány i v českém právu. Právní předpis však nemůže bez dalšího stanovit převahu jednoho veřejného zájmu nad jiným, nebo dokonce nad všemi ostatními veřejnými zájmy, protože existence této převahy bude vždy podmíněna okolnostmi daného případu. To si zřejmě uvědomuje i unijní zákonodárce, proto se v případě výše uvedené úpravy jedná o vyvratitelnou domněnku.⁴ Je tedy vyžadováno přezkoumání platnosti této domněnky v povolovacím procesu, přičemž závěrem tohoto přezkoumání může být i vyvrácení domněnky.

Toto je připuštěno výslovně i v preambulích mimořádného nařízení Rady a změnové směrnice, podle kterých se domněnka neuplatní v případech, „kdy existují jasné důkazy o tom, že dané projekty mají významné nepříznivé účinky na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat“.⁵ Ustanovení o vyvratitelné domněnce tedy zejména posiluje pozici žadatele tím, že přenáší důkazní břemeno co do otázky existence a převahy veřejného zájmu na správní orgán. Není však řečeno, že tato převaha veřejného zájmu je ve všech případech dána – na záměry je nezbytné nadále pohlížet v kontextu ochrany jiných veřejných zájmů.

Vyvratitelná domněnka se také neuplatňuje vůči všem jiným veřejným zájmům. Je omezena na vyjmenované postupy podle jiné unijní právní úpravy z oblasti ochrany životního prostředí. Konkrétně zde unijní zákonodárce pracuje se specialitou vůči následující úpravě:

⁴ Srov. použitou textaci: „považují se za“ a „aby se mělo za to“, v anglickém originále „shall be presumed as“ a „ensure that [...] are presumed as“.

⁵ Bod 8 preambule mimořádného nařízení Rady a obdobně také bod 44 preambule směrnice RED III.

- Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (dále jen „směrnice o stanovištích“) upravuje v článcích 6 odst. 4 a 16 odst. 1 písm. c) postupy týkající se výjimek ze základního režimu ochrany lokalit soustavy Natura 2000 a ochrany populací vybraných druhů živočichů a rostlin.

Pokud jde o ochranu lokalit soustavy Natura 2000, v článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích se stanoví, že záměr, který bude mít podle předchozího posouzení (tzv. *appropriate assessment*, v češtině označované jako tzv. naturové nebo odpovídající posouzení) nepříznivý vliv na celistvost nebo předmět ochrany lokality, lze povolit pouze (1) z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu, včetně důvodů sociálního a ekonomického charakteru, (2) není-li k dispozici žádné alternativní řešení a (3) zajistí-li členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000. Jsou-li záměrem dotčeny prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak (4) mohou být uplatněny pouze důvody související s ochranou lidského zdraví a veřejné bezpečnosti, s nesporně příznivými důsledky mimořádného významu pro životní prostředí nebo jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu, to však pouze se stanoviskem Evropské komise.

Pokud jde o druhovou ochranu, v článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích se stanoví, že odchylky od zákazů usmrcování, odchytu, úmyslného vyrušování atd. těchto druhů živočichů a rostlin, které jsou stanoveny v předchozích ustanoveních této směrnice, lze povolit pouze (1) neexistuje-li žádné jiné uspokojivé řešení, (2) za podmínky, že populace příslušného druhu přetrvávají navzdory udělené odchylce ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany a (3) z vyjmenovaných důvodů, mj. i v zájmu zdraví lidí a veřejné bezpečnosti nebo z jiných naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu.

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků (dále jen „směrnice o ptácích“) upravuje v článku 9 odst. 1 písm. a) postup týkající se výjimek ze základního režimu ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států. Odchylky od zákazů úmyslného usmrcování, odchytu, vyrušování atd. těchto druhů ptáků, které jsou stanoveny v předchozích ustanoveních směrnice o ptácích, lze povolit pouze (1) neexistuje-li jiné uspokojivé řešení a (2) z vyjmenovaných důvodů, mj. v zájmu veřejného zdraví a bezpečnosti.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky (dále jen „rámcová směrnice o vodách“) upravuje v článku 4 odst. 7 postup týkající se výjimek ze základního režimu ochrany podzemních a povrchových vod. Související požadavky směrnice nejsou podle tohoto ustanovení porušeny, pokud (1) jsou učiněny všechny schůdné kroky k omezení nepříznivých vlivů na stav vodního útvaru, (2) důvody změn nebo úprav jsou výslovně uvedeny a vysvětleny v plánu povodí a stanovené cíle se každých 6 let přezkoumávají, (3) důvody změn nebo úprav vyplývají z nadřazeného veřejného zájmu nebo pokud jsou přínosy pro životní prostředí a společnost

při dosahování stanovených cílů převáženy přínosy nových změn pro lidské zdraví, udržení ochrany obyvatel nebo udržitelný rozvoj a (4) prospěšné cíle, které ze změn nebo úprav vodního útvaru vyplývají, nelze z důvodů technické neproveditelnosti nebo pro neúměrné náklady dosáhnout jinými prostředky, jež by byly z hlediska životního prostředí významně lepší.

Z uvedeného vyplývá, že podmínek, které je při povolování výjimek (odchylných postupů) nezbytné splnit, je několik. Vyvratitelná domněnka má přitom vliv pouze na některé z nich – na otázku existence a převahy veřejného zájmu a na předpoklad, že se jedná o záměry sloužící veřejnému zdraví a bezpečnosti (tato skutečnost umožňuje podřazení výjimky z ochrany druhů podle článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích a ptáků podle článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích pod tento důvod a také uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích i pro prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy bez stanoviska Komise). Ve zbytku není požadované posouzení aplikovatelnosti výjimky (odchylného postupu) vyvratitelnou domněnkou dotčeno.

Článek 16f směrnice RED III byl transponován do § 82a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a do § 23b zákona č. 254/2001 Sb., o vodách (vodní zákon). V obou případech česká právní úprava navazuje na unijní úpravu a nerozšiřuje vyvratitelnou domněnku na jiné procesy podle vnitrostátního práva. Jedinou výjimku v tomto smyslu představuje režim zvláštní druhové ochrany podle zákona o ochraně přírody a krajiny, u něhož je převaha jiného veřejného zájmu požadována i při povolování výjimek z ochrany jiných než „evropských“ druhů – toto § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny zohledňuje a vyvratitelná domněnka se tedy uplatní v případě povolování výjimek z ochrany všech zvláště chráněných druhů.

Jak mimořádné nařízení Rady, tak směrnice RED III umožňují členským státům uplatnění vyvratitelné domněnky omezit, a to jak územně, tak technologicky – umožňují tedy stanovit výjimky z její jinak obecné platnosti. Možnost omezení podle mimořádného nařízení Rady ČR nevyužila, v rámci transpozice článku 16f směrnice RED III však již tato možnost využita byla. V zákoně o ochraně přírody a krajiny je uplatnění vyvratitelné domněnky omezeno územně (nevztahuje se na evropsky významné lokality, ptačí oblasti, zvláště chráněná území a lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem⁶) i technologicky (nevztahuje se na nové vodní elektrárny). Ve vodním zákoně je uplatnění vyvratitelné domněnky omezeno pouze technologicky (nevztahuje se na nové vodní elektrárny).

⁶ Lokality výskytu zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů s národním významem byly uvedeny v databázi jevů územně analytických podkladů podle vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a způsobu evidence územně plánovací činnosti. Tato vyhláška byla ke dni 1. července 2024 nahrazena vyhláškou č. 154/2024 Sb., kde se tento jev již nevyskytuje. Nahrazen byl označením biotop vybraných zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů. Po obsahové stránce se jedná o souhrn biotopů vybraných silně a kriticky ohrožených zvláště chráněných druhů v rozsahu, který je považován za nezbytný pro zachování jejich výskytu v ČR. Pro více informací srov. HLAVÁČ, V. – CHOBOT, K. – PEŠOUT, P. a kol. *Ochrana biotopu vybraných zvláště chráněných druhů v územním plánování: metodika AOPK ČR*. Praha: Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky 2021.

3. NAVAZUJÍCÍ SNAHY O ÚPRAVU DALŠÍCH PODMÍNEK PRO POVOLOVÁNÍ VÝJIMEK

Ve všech v předchozí části uvedených postupech povolování výjimek (odchylných postupů) podle směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách je obsažen také požadavek na využití nejvhodnější z existujících alternativ. V článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích je dále obsažen i požadavek na přijetí kompenzačních opatření. Ani jeden z těchto požadavků není uplatněním vyvratitelné domněnky dotčen, na což reaguje mimořádné nařízení Rady v článku 3a, který do něj byl doplněn nařízením Rady (EU) 2024/223 s účinností od 11. ledna 2024, to však pouze s platností do 30. června 2025.⁷ Směrnice RED III obdobné ustanovení neobsahuje, po tomto datu proto přestane platit.

Ačkoli se jedná o ustanovení zajímavé, s ohledem na krátkou dobu jeho platnosti zde nebude podrobněji rozebráno. Pro ucelenější představu je však užitečné zhodnotit společný efekt působení článků 3 a 3a mimořádného nařízení Rady. Unijní zákonodárce se v nich pokusil o zjednodušení nebo urychlení ve vztahu ke všem podmínkám pro uplatnění výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích i k části podmínek podle článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích a článku 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách. Zčásti jsou přitom přijatá opatření současně upravena tak, aby ve výsledku nedošlo k závažnému poškození chráněných zájmů.

Jako ukázkový příklad celkových dopadů této úpravy lze využít podmínky pro povolení výjimky podle článku 6 odst. 4 směrnice o stanovištích, tj. předpoklady umožňující povolení záměru navzdory skutečnosti, že bude mít podle naturového posouzení nepříznivý vliv na celistvost nebo předmět ochrany lokality soustavy Natura 2000. Takový záměr lze při současném uplatnění článku 3 a 3a mimořádného nařízení Rady povolit:

- 1) z naléhavých důvodů převažujícího veřejného zájmu – zde se uplatní vyvratitelná domněnka převahy veřejného zájmu, ledaže by existovaly jasné důkazy o tom, že záměr má významné nepříznivé dopady na životní prostředí, které nelze zmírnit nebo kompenzovat;
- 2) není-li k dispozici žádná alternativní řešení – zde dochází k zúžení okruhu jiných řešení, která lze zvažovat jako možné alternativy (technologicky, časově i z hlediska nákladů, zčásti však za využití neurčitých pojmů, jako jsou „podobný“ časový rámec a „výrazně vyšší“ náklady);
- 3) zajistí-li členský stát veškerá kompenzační opatření nezbytná pro zajištění ochrany celkové soudržnosti soustavy Natura 2000 – zde se uplatní výjimka, podle které mohou být kompenzační opatření provedena až souběžně s prováděním záměru, ledaže by existovaly jasné důkazy o tom, že by záměr před zavedením kompenzačních opatření nezvratně ovlivnil ekologické procesy nutné pro zachování struktury a funkcí lokality a ohrozil celkovou soudržnost sítě Natura 2000;
- 4) jsou-li záměrem dotčeny prioritní typy přírodních stanovišť a/nebo prioritní druhy, pak mohou být uplatněny pouze vyjmenované důvody – zde se uplatní vyvratitelná

⁷ Článek 1 bod 3 a 6 a článek 2 nařízení Rady (EU) 2024/223 ze dne 22. prosince 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2022/2577, kterým se stanoví rámec pro urychlení zavádění energie z obnovitelných zdrojů.

domněnka, podle které se jedná o záměr, který slouží veřejnému zdraví a bezpečnosti, není tedy nezbytné uplatňovat zbytkový postup opírající se o „jiné naléhavé důvody převažujícího veřejného zájmu“ a vyžadující stanovisko Komise.

Nad rámec toho navazuje na úpravu vyvratitelné domněnky v mimořádném nařízení Rady ještě i dílčí úprava obsažená v článku 3 odst. 2, která je platná také pouze do 30. června 2025. Účelem tohoto ustanovení je podpořit výroby elektřiny z OZE i v dalších procesech, a to jak na úrovni koncepční, tak na úrovni projektové, a to i mimo oblast ochrany životního prostředí.⁸ Těžko však lze připustit, že by dovození převahy veřejného zájmu nad vybranými zájmy z oblasti ochrany životního prostředí mohlo automaticky vést k upřednostnění záměru i ve vztahu k jiným právním zájmům, a to i mimo tuto oblast (to navíc v krajně nesystematické spojitosti s požadavkem na uplatnění vhodných opatření v oblasti druhové ochrany). Ustanovení lze vnímat spíše jako výzvu k tomu, aby i v jiných procesech byl brán vážně v potaz veřejný zájem na výrobě elektřiny z OZE, zejména když v daném případě tento veřejný zájem převažuje nad vybranými zájmy z oblasti ochrany životního prostředí.

Pokud nebude platnost mimořádného nařízení Rady opět prodloužena, přestane tato úprava ke dni 30. června 2025 platit. Zachována bude pouze vyvratitelná domněnka převažujícího veřejného zájmu upravená v článku 16f směrnice RED III, která byla v ČR transponována do § 82a zákona o ochraně přírody a krajiny a do § 23b vodního zákona.

4. OBLASTI VYHRAZENÉ PRO OZE PODLE MIMOŘÁDNÉHO NAŘÍZENÍ RADY

Pokud jde o mimořádné nařízení Rady, za pozornost stojí také jeho článek 6. Úprava v něm obsažená by ze své povahy byla vlastní spíše právnímu předpisu ve formě směrnice, přičemž pro její případnou implementaci do českého právního řádu by byly vyžadovány větší změny a více času – adaptace v ČR proto neproběhla a ustanovení nikdy nebylo přímo použitelné. Je však zajímavé, protože se jedná o zjednodušenou předzvěst tzv. akceleračních oblastí, jejichž úprava je podrobněji rozpracována ve směrnici RED III.

Mimořádné nařízení Rady dává v článku 6 členským státům za stanovených podmínek možnost (nikoli povinnost) uplatňovat výjimku z povinnosti provést posouzení vlivů záměru na životní prostředí (EIA) podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/92/EU ze dne 13. prosince 2011 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí (dále jen „směrnice EIA“) a také z ochrany druhů podle článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a z ochrany ptáků podle článku 5 směrnice o ptácích.⁹

⁸ Srov. bod 14 preambule nařízení Rady (EU) 2024/223.

⁹ Mimořádné nařízení Rady hovoří o možnosti výjmutí z „posouzení“ ochrany druhů („species protection assessments“), zatímco směrnice o stanovištích i směrnice o ptácích v ustanoveních, na která je odkazováno, požadují vytvoření systému ochrany druhů, který zakazuje vyjmenované činnosti („establish a general system of protection for species, prohibiting [...]“), a nestanoví žádný postup „posouzení“. O posouzení lze hovořit spíše ve vztahu k povolování výjimek (odchylných postupů) ze stanovených zákazů, které byly

Podmínky pro uplatnění těchto výjimek jsou následující:

- projekt je realizován v oblasti vyhrazené pro OZE nebo související (nezbytnou) síťovou infrastrukturu, pokud členské státy oblast vyhrazenou pro OZE nebo síťovou infrastrukturu stanovily a pokud tato oblast byla posouzena podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/42/ES ze dne 27. června 2001 o posuzování vlivů některých plánů a programů na životní prostředí (dále jen „směrnice SEA“), a
- příslušný orgán zajistí, že budou uplatněna vhodná a přiměřená opatření ke zmírnění dopadů, aby byl zajištěn soulad s článkem 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a článkem 5 směrnice o ptácích; pokud taková opatření nejsou k dispozici, zajistí, aby provozovatel zaplatil finanční náhradu za programy na ochranu druhů směřující k tomu, aby se zabezpečil nebo zlepšil stav dotčených druhů z hlediska ochrany.

V první řadě je tedy požadováno, aby byl záměr povolován ve vymezené oblasti, která byla posouzena v rámci SEA. Žádné podrobnější požadavky pro tyto oblasti nejsou stanoveny. Ve vztahu k druhové ochraně je pak požadováno, aby byla uplatňována taková opatření, která zajistí soulad s požadavky článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích a článku 5 směrnice o ptácích. To znamená, že výjimka z posouzení se má uplatnit jen v případě, že jsou uplatněna opatření, díky kterým nebudou porušovány v nich stanovené zákazy – v takovém případě by však výjimka z ochrany druhů podle článku 12 odst. 1 směrnice o stanovištích ani z ochrany ptáků podle článku 5 směrnice o ptácích vůbec nebyla potřeba, ledaže by stanovená opatření byla ve výsledku nedostatečná. Alternativně je také připuštěno, že by mohla být namísto aplikace opatření poskytnuta jen finanční náhrada.

Úprava v článku 6 mimořádného nařízení Rady postrádá podrobnější požadavky ohledně charakteru vymezených oblastí i jakéhokoli následného posouzení, zda jsou skutečně uplatňována opatření stanovená za účelem druhové ochrany, popř. zda záměr nemá neočekávané významné negativní vlivy na životní prostředí. Podrobnější úprava tohoto charakteru byla promítnuta až do směrnice RED III.

5. AKCELERAČNÍ OBLASTI PODLE SMĚRNICE RED III

Směrnice RED III je v úpravě týkající se vymezení tzv. akceleračních oblastí a povolování v nich podstatně důslednější. Mělo by se podle ní jednat o oblasti zvláště vhodné pro účely rozvoje projektů v oblasti energie z OZE a na způsob jejich vymezení i na jejich charakter klade celou řadu místy velmi detailních požadavků.

5.1 VYMEZENÍ AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ V RÁMCI TZV. NEZBYTNÝCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být vymezeny v rámci tzv. nezbytných oblastí, které byly zmapovány podle článku 15b směrnice RED III. Nezbytné oblasti představují souhrn dostupných oblastí, jež jsou podle směrnice RED III nezbytné pro instalaci

rozebrány výše. Lze však předpokládat, že cílem bylo tento režim ochrany založený na určitých zákazech za stanovených podmínek zkrátka „vypnout“ stejně jako je „vypínána“ povinnost provést EIA.

zařízení na výrobu energie z OZE a související infrastrukturu, které jsou požadovány ke splnění alespoň vnitrostátních příspěvků k celkovému cíli v oblasti OZE stanovenému ve směrnici RED III (tj. aby podíl energie z OZE na hrubé konečné spotřebě energie v EU dosáhl do roku 2030 nejméně 42,5 %, lépe až 45 %). Členské státy mají zajistit, aby tyto oblasti, včetně stávajících zařízení na výrobu energie z OZE a mechanismů spolupráce mezi členskými státy, odpovídaly odhadovaným trajektoriím a celkové plánované instalované kapacitě technologií v oblasti energie z OZE stanovené v jejich vnitrostátních plánech v oblasti energetiky a klimatu.

Nezbytné oblasti není na rozdíl od akceleračních oblastí nutné vymezit v žádných „plánech“ (konceptních dokumentech), směrnice ovšem zmiňuje možnost využití stávajících nástrojů územního plánování. Požaduje také jejich pravidelné přezkoumávání a aktualizaci, zejména v souvislosti s aktualizací vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu.

Pro stanovení nezbytných oblastí stanoví směrnice RED III v článku 15b odst. 2 demonstrační výčet kritérií, která se ve výsledku promítnou také do kritérií pro vymezování akceleračních oblastí (jelikož ty musí být vymezeny v rámci nezbytných oblastí). Jedná se pouze o kritéria technického charakteru týkající se OZE jako takových a jejich využití. Při mapování nezbytných oblastí mohou být využita i jiná kritéria, směrnice RED III to však přímo nevyžaduje a podrobnější kritéria sloužící zejména k zajištění ochrany životního prostředí stanoví až pro vymezování akceleračních oblastí. Nezbytné oblasti jsou tedy současně nadřazenou množinou oblastí, ze které poté mají být na základě dalších kritérií vybírány akcelerační oblasti, současně je však jejich rozsah spojován s národními cíli v oblasti OZE (s čímž koresponduje samotný pojem „nezbytné oblasti“).

Bude na členských státech, aby našly cestu, jak tyto požadavky skloubit. Pokud by byly nezbytné oblasti stanoveny skutečně jen v minimálním rozsahu odpovídajícím uvedeným cílům, pak by bylo nutné již při jejich stanovení zohlednit i další kritéria, která zajistí ochranu jiných veřejných zájmů vylučujících nebo omezujících umístování výroben elektřiny z OZE v území (ochranu životního prostředí i další). Bez ohledu na tyto jiné zájmy lze sice velkou část území vnímat jako „vhodnou“ pro OZE ve smyslu směrnici požadovaných technických kritérií, ve skutečnosti v něm však nebude možné výroby z různých důvodů umístit. Zohlednění celé řady jiných zájmů již při mapování nezbytných oblastí by však vyžadovalo detailní a časově náročný postup a také odpovídající volbu nástroje pro jejich stanovení. Druhou možností pak je stanovit nezbytné oblasti spíše jen obecně (zahrnout širší území) a uplatnění detailnějších kritérií ponechat až na vymezování akceleračních oblastí.

Cíle pro nezbytné oblasti se každopádně týkají všech výroben elektřiny z OZE nejen v akceleračních oblastech, ale i mimo ně, což zdůrazňuje i Evropská komise ve svých (nezávazných) pokynech pro vymezování akceleračních oblastí: „*Je zvláště důležité zdůraznit, že akcelerační oblasti jsou pouze částí oblastí, kde lze umístit projekty související s výrobou elektřiny z OZE. Jejich určení nebrání probíhající ani budoucí instalaci těchto projektů ve všech ostatních oblastech, které mohou být k dispozici, včetně oblastí, které mohou být nevhodné nebo zakázané pro vymezení akceleračních oblastí.*“¹⁰

¹⁰ Evropská komise. Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, SWD(2024) 333 final, Brusel 13. 5. 2024, s. 2. Tento dokument je nezávazný a neslouží jako oficiální výklad směrnice RED III. Překlad autorky. Originální znění: „*It is particularly important to stress*

Na všechny výrobní elektřiny z OZE, které jsou umístěny v nezbytných oblastech (tedy v akceleračních oblastech i mimo ně), se vztahuje také navazující požadavek článku 15b odst. 3 směrnice RED III, podle kterého mají členské státy upřednostnit vícenásobné využití nezbytných oblastí, přičemž v následující větě dodává unijní zákonodárce dokonce, že projekty v oblasti energie z OZE musí být slučitelné s již existujícím využitím těchto oblastí. Pro bližší výklad tohoto požadavku lze srovnat bod 27 preambule změnové směrnice, podle kterého by členské státy měly „*prozkoumat, umožnit a upřednostnit vícenásobné využití oblastí určených v důsledku přijatých opatření územního plánování*“ a za tímto účelem „*v případě potřeby usnadnit změny ve využívání půdy a moří za předpokladu, že různá využití a činnosti jsou navzájem slučitelné a mohou existovat současně*“. Jako příklad je zde uvedeno využití území současně pro produkci potravin nebo pro ochranu přírody či její obnovu.

Důležitou roli v tomto kontextu hraje územní plánování, což naznačuje i směrnice RED III, která na možnost využití nástrojů územního plánování odkazuje i přímo v článku 15b. Evropská komise ve svých pokynech také zdůrazňuje význam územního plánování využívaného za účelem zajištění dostatečného prostoru pro výrobu elektřiny z OZE s ohledem na další společenské a environmentální potřeby i na soulad s jinými právními předpisy.¹¹

5.2 CHARAKTER AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být dostatečně homogenní pevninské, vnitrozemské vodní a mořské oblasti, v nichž se neočekává, že realizace výroben elektřiny z OZE bude mít vzhledem ke zvláštnostem vybrané oblasti významný dopad na životní prostředí. Co si představit pod pojmem „homogenní“ je otázkou, na kterou nedává odpověď ani preambule změnové směrnice. Tento pojem je však zřejmě nutné vnímat v kontextu požadavku na to, aby bylo možné na základě SEA předpokládat, že v daném území nebudou mít výrobní elektřiny z OZE významný vliv na životní prostředí, a také aby bylo možné za tímto účelem stanovit pro dané oblasti potřebná pravidla a zmírňující opatření (viz níže). V případě významně nestejnorodých oblastí by to bylo velmi obtížné, popř. až nemožné.

Směrnice RED III výslovně zakazuje vymezení akceleračních oblastí v lokalitách soustavy Natura 2000, oblastech určených v rámci vnitrostátních systémů ochrany přírody a zachování biologické rozmanitosti (tj. zejména různá zvláště chráněná území), oblastech hlavních migračních tras ptáků a mořských savců i v dalších oblastech stanovených na základě map citlivosti a dalších nástrojů a datových souborů, které mají být při vymezování akceleračních oblastí využity. Výjimku představují umělé a zastavěné plochy v těchto oblastech, jako jsou střechy, parkoviště nebo dopravní

that RAAs are only a part of the areas where renewable energy projects can be deployed. Their designation does not prevent the ongoing and future installation of renewable energy projects in all other areas that may be available for renewable energy deployment, including areas that may be unsuitable or excluded from the designation of RAAs.“

¹¹ Tamtéž, s. 1–2.

infrastruktura. Členské státy mohou při vymezení akceleračních oblastí vyloučit i jiné oblasti (např. k ochraně dalších veřejných zájmů).

Při vymezování akceleračních oblastí mají být podle směrnice RED III obecně upřednostněny umělé a zastavěné plochy, jako jsou střechy a fasády budov, dopravní infrastruktura a její bezprostřední okolí, parkoviště, zemědělské podniky, skládky, průmyslové areály, doly, umělé vnitrozemské vodní útvary, jezera nebo nádrže a případně městské čistírny odpadních vod, a dále znehodnocená půda, kterou nelze využívat pro zemědělství. Právě tyto lidmi již více ovlivněné plochy lze považovat za obecně vhodné pro umístění výroben elektřiny z OZE, na druhou stranu je však třeba brát ohled na druh výroby i na charakter akcelerační oblasti. Předpoklad vymezování akceleračních oblastí primárně na střechách a fasádách budov nelze například z povahy věci uplatňovat ve vztahu k větrným elektrárnám.¹²

Členské státy mohou samy rozhodnout o velikosti akceleračních oblastí. Mají pouze usilovat o to, aby jejich celková rozloha byla významná a aby přispívaly k plnění cílů stanovených ve směrnici RED III (tj. výše uvedené cíle, k jejichž splnění mají sloužit celé nezbytné oblasti). Směrnice tedy ponechává členským státům volnost jak co do otázky rozlohy a množství akceleračních oblastí, tak co do výkonu, k jejichž splnění by měly v souhrnu přispět. Celková rozloha akceleračních oblastí má být pouze „významná“, což je údaj zcela neurčitý. Pokud jde o jednotlivé akcelerační oblasti, tak ty mohou být teoreticky velké jakkoli, z povahy věci však maximálně tak, aby byly natolik homogenní, že jejich vymezení včetně stanovení s tím souvisejících pravidel a zmírňujících opatření bude v praxi možné.

5.3 ZPŮSOB VYMEZENÍ AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Akcelerační oblasti mají být vymezeny v jednom nebo ve více „plánech“, přičemž před přijetím podléhají tyto plány posouzení v rámci SEA podle směrnice SEA a případně i naturovému posouzení podle článku 6 odst. 3 směrnice o stanovištích, mohou-li mít pravděpodobně významný dopad na lokality soustavy Natura 2000.¹³ Plány určující akcelerační oblasti musí být dále zveřejněny a pravidelně přezkoumávány, zejména v souvislosti s aktualizací integrovaných vnitrostátních plánů v oblasti energetiky a klimatu.

Členské státy musí zajistit účast veřejnosti na přípravě plánů určujících akcelerační oblasti v souladu s článkem 6 směrnice SEA. Je tedy potřebné (1) zpřístupnit návrh plánu veřejnosti, (2) vymežit, kdo je veřejností, včetně veřejnosti dotčené nebo pravděpodobně dotčené nebo zajímavé se o předmětné rozhodování, a (3) takto vymezené veřejnosti dát včas skutečnou příležitost, aby v přiměřené lhůtě vyjádřila své stanovisko

¹² I ve vztahu k fotovoltaickým elektrárnám však může být problematický, a to v kontextu toho, jaké procesní zjednodušení je pro akcelerační oblasti předpokládáno. Na takovýchto plochách bývají umístěny menší záměry, které zpravidla nevyžadují posouzení EIA a obecně mají i menší vlivy na životní prostředí (druhy, ptáky apod.), ve vymezené akcelerační oblasti by proto ve výsledku nedošlo ke sledovanému procesnímu zjednodušení, pouze by byly vynaloženy náklady (finance, čas, personální kapacita) na její vymezení.

¹³ Akcelerační oblasti nelze vymezovat v lokalitách soustavy Natura 2000. I akcelerační oblasti nacházející se mimo tyto lokality však mohou mít vliv na jejich předmět ochrany nebo celistvost (např. v důsledku rušení, fragmentace krajiny apod.), proto může být vyžadováno naturové posouzení.

k návrhu plánu a ke zprávě o vlivech na životní prostředí. Tímto postupem se provádí i požadavky článku 7 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva), jejíž smluvní stranou je jak EU, tak také ČR.

Při vymezování akceleračních oblastí mají příslušné orgány použít všechny vhodné a přiměřené nástroje a datové soubory k určení oblastí, v nichž by zařízení na výrobu energie z OZE neměla významný dopad na životní prostředí, včetně mapování citlivosti volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, přičemž mají také zohlednit data, jež jsou k dispozici v souvislosti s rozvojem soustavy Natura 2000. Při vymezování akceleračních oblastí mají příslušné orgány stanovit přiměřená pravidla včetně účinných zmírňujících opatření mj. za účelem ochrany ptáků a jiných druhů živočichů (viz níže).

V kontextu českého práva se v této souvislosti přirozeně nabízí možnost využití územně plánovací dokumentace, protože většinu výše uvedených požadavků sama o sobě splňuje – jedná se o koncepční nástroje s přímým průmětem do území, které jsou posuzovány v rámci SEA (a případně naturového posouzení), jejich přípravy se účastní veřejnost, územní samosprávné celky i dotčené orgány a jsou také pravidelně přezkoumávány a aktualizovány.

Akcelerační oblasti lze vymezit pro jeden nebo více druhů výroben elektřiny z OZE. Směrnice RED III stanoví, že členské státy mohou vyloučit spalovací zařízení na biomasu a vodní elektrárny, to však neznamená, že je nutné vymezovat akcelerační oblasti pro všechny ostatní druhy OZE. V preambuli změnové směrnice je k tomu blíže vysvětleno, že „[č]lenské státy by měly určit tyto oblasti [...] pro alespoň jeden druh technologie“.¹⁴

5.4 PRAVIDLA A ZMÍRŇUJÍCÍ OPATŘENÍ

V článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III je v souvislosti s vymezováním akceleračních oblastí obsažen také požadavek na to, aby příslušné orgány stanovily přiměřená pravidla a účinná zmírňující opatření. Tato pravidla a zmírňující opatření bývají v dokumentech Evropské komise společně označována jako tzv. „*mitigation rulebook*“.¹⁵ Stanovená pravidla mají být zaměřena na specifika jednotlivých akceleračních oblastí, na druh či druhy technologie v oblasti energie z OZE, které mají být v jednotlivých akceleračních oblastech zavedeny, a na zjištěný dopad na životní prostředí. Pouze projekty, které splňují tato pravidla a zmírňující opatření, podléhají zjednodušenému procesu povolování podle směrnice RED III.

Podle Evropské komise je „*účelem přípravy plánu vymezení akceleračních oblastí, včetně pravidel a zmírňujících opatření, předběžně posoudit možné dopady projektů souvisejících s výrobou elektřiny z OZE na životní prostředí v konkrétních oblastech a určit předem vhodná a přiměřená zmírňující opatření, která budou muset tyto projekty*

¹⁴ Bod 26 preambule změnové směrnice. Obdobně také Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 2.

¹⁵ Tamtéž, s. 8.

*umístěné v akcelerační oblasti provést, aby se vyloučily nebo snížily dopady, které mohou nastat“.*¹⁶

Pravidla a zmírňující opatření podléhají SEA a případnému naturovému posouzení společně s plánem, ve kterém je vymezována akcelerační oblast.¹⁷ V kontextu směrnice RED III je SEA základním nástrojem, v jehož rámci se má určit, zda se skutečně jedná o oblasti, v nichž se neočekává, že realizace výroben elektřiny z OZE, pro které je oblast vymezována, bude mít významný dopad na životní prostředí. Podmínky a zmírňující opatření jsou v tomto ohledu významným aspektem – jejich uplatňování může představovat rozdíl mezi tím, kdy záměr významný negativní vliv na životní prostředí má, a kdy jej nemá. Proto také směrnice SEA stanoví, že součástí zprávy o vlivech na životní prostředí jsou vedle jiného i „*plánovaná opatření pro předcházení, snížení a pokud možno vyrovnání všech významných negativních vlivů na životní prostředí vyplývajících z provádění plánu nebo programu*“.¹⁸

Konkrétní opatření mají být přijata za účelem instalace výroben elektřiny z OZE, zařízení pro ukládání energie na stejném místě a zařízení nezbytných pro jejich připojení k soustavě, a to tak, „*aby se zabránilo nepříznivému dopadu na životní prostředí, ke kterému by mohlo dojít, nebo pokud to není možné, aby se tyto dopady výrazně omezily, případně aby se zajistilo, aby byla přiměřeně a včas uplatňována vhodná zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v čl. 6 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS, článku 5 směrnice 2009/147/EHS a čl. 4 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES a zamezilo se zhoršení a bylo dosaženo dobrého ekologického stavu nebo dobrého ekologického potenciálu v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2000/60/ES*“.

Má tedy jít primárně o opatření vylučující nepříznivý dopad záměrů v akcelerační oblasti na životní prostředí, popř. o opatření, která jej alespoň zmírní (nelze-li jej vyloučit). „Případně“ („*where appropriate*“) pak má být zajištěno, aby byla přiměřeně a včas uplatňována „vhodná“ zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v již výše zmiňovaných environmentálních směrnicích – směrnicí o stanovištích, směrnicí o ptácích a rámcové směrnicí o vodách. Odkazuje se zde konkrétně na tyto povinnosti:

- Směrnice o stanovištích v článku 6 odst. 2 požaduje, aby členské státy přijaly vhodná opatření, aby v oblastech zvláštní ochrany vyloučily poškozování přírodních stanovišť a stanovišť druhů i vyrušování druhů, pro něž jsou tato území určena, pokud by takové vyrušování mohlo být významné ve vztahu k cílům této směrnice.

V článku 12 odst. 1 požaduje, aby členské státy přijaly nezbytná opatření pro vytvoření systému přísné ochrany určitých živočišných druhů v jejich přirozeném areálu rozšíření, který zakazuje veškeré formy úmyslného odchytu nebo usmrcování

¹⁶ Tamtéž, s. 20. Překlad autorky. Originální znění: „*The aim of the preparation of the plan for the designation of the RAA, including the mitigation rulebook, is to front-load the assessment of possible environmental impacts of renewable energy projects in specific areas and to identify ex ante appropriate and proportionate mitigation measures that projects located in RAAs will need to implement to avoid or reduce the impacts that may arise.*“

¹⁷ Článek 15c odst. 2 ve spojení s odst. 1 směrnice RED III. Vedle toho lze srovnat také Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 9.

¹⁸ Příloha č. 1 bod g) směrnice SEA.

jedinců těchto druhů v přírodě, úmyslné vyrušování těchto druhů, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace, úmyslné ničení nebo sběr jejich vajec z volné přírody a poškozování nebo ničení míst rozmnožování nebo míst odpočinku.

- Směrnice o ptácích v článku 5 požaduje, aby členské státy přijaly opatření nezbytná k vytvoření obecné právní úpravy ochrany všech druhů ptáků přirozeně se vyskytujících ve volné přírodě na evropském území členských států, která zejména zakázají úmyslné usmrcování nebo odchyt jakýmkoli způsobem, úmyslné ničení nebo poškozování jejich hnízd a vajec nebo odstraňování hnízd, sběr jejich vajec ve volné přírodě a jejich držení, a to i prázdných, úmyslné vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů této směrnice, a držení druhů ptáků, jejichž lov a odchyt jsou zakázány.
- Pokud jde o rámcovou směrnici o vodách, článek 4 odst. 1 písm. a) bod i) požaduje, aby členské státy při uskutečňování programů opatření uvedených v plánech povodí pro povrchové vody prováděly potřebná opatření k zamezení zhoršení stavu všech útvarů povrchových vod. Článek 4 odst. 1 písm. a) stanoví obecněji environmentální cíle pro povrchové vody směřující k dosahování dobrého ekologického stavu nebo potenciálu povrchových vod, popř. alespoň k zamezení jeho zhoršení.

Směrnice RED III doslova stanoví, že pravidla mají „případně“ („*where appropriate*“) zajistit, aby byla přiměřené a včas uplatňována vhodná zmírňující opatření s cílem zajistit dodržování povinností stanovených v těchto ustanoveních. Slova „*where appropriate*“ znamenají, že zajistit uplatňování odpovídajících zmírňujících opatření je nutné jen v případech, kde je to „vhodné“. Co znamená ono „vhodné“, lze vykládat různě: buď je to vhodné ve všech případech, kdy lze takováto pravidla při vymezení akcelerační oblasti stanovit (např. určité druhy se v území prokazatelně vyskytují, tj. lze stanovit podmínky pro jejich ochranu), nebo je členským státům ponechána větší volnost v tom, co považují za vhodné, a co ne.

Při řešení této otázky je nutné zohlednit kontext dalších ustanovení směrnice RED III. V první řadě směrnice RED III doplňuje, že dodržování stanovených pravidel a provádění zmírňujících opatření povede k předpokladu, že projekty uvedená ustanovení neporušují, aniž by byla dotčena ustanovení článku 16a odst. 4 a 5 směrnice RED III. To znamená, že pokud budou záměry v akceleračních oblastech stanovená pravidla dodržovat a provádět zmírňující opatření, neuplatní se výše vyjmenovaná ustanovení environmentálních směrnic, tj. neuplatní se stanovené zákazy, v důsledku čehož pro záměry nebude vyžadováno povolování výjimek (odchylných postupů) podle článku 6 odst. 4 a článku 16 odst. 1 směrnice o stanovištích, článku 9 odst. 1 směrnice o ptácích a článku 4 odst. 7 rámcové směrnice o vodách, které byly rozebrány výše v souvislosti s vyvratitelnou domněnkou převažujícího veřejného zájmu.

Jedná se opět pouze o předpoklad („[...] *shall result in the presumption that projects are not in breach of those provisions* [...]“), úmyslem uniijního zákonodárce tedy zřejmě bylo umožnit vyvrácení tohoto předpokladu za okolností podle článku 16a odst. 4 a 5 směrnice RED III. Článek 16a odst. 4 a 5 upravuje proces prověření (podobný *screening* v rámci zjišťovacího řízení EIA), jehož výsledkem je rozhodnutí o tom, zda záměr v akcelerační oblasti vyžaduje posouzení EIA. Výchozím pravidlem podle článku 16a

odst. 3 směrnice RED III je, že záměry v akceleračních oblastech nepodléhají posouzení EIA ani naturovému posouzení, pokud splňují pravidla a opatření stanovená v souladu s článkem 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III. Z tohoto pravidla však stanoví směrnice RED III výjimku, pokud:

- je vysoce pravděpodobné, že některý ze záměrů povede k významným nepředvídaným nepříznivým vlivům s ohledem na ekologickou citlivost geografické oblasti, v nichž se nacházejí, které nebyly zjištěny během posuzování environmentálních vlivů plánů určujících akcelerační oblasti prováděného podle směrnice SEA a případně podle směrnice o stanovištích (tj. naturové posouzení), nebo
- některý ze záměrů spadá do působnosti článku 7 směrnice EIA z důvodu pravděpodobnosti významných vlivů na životní prostředí v jiném členském státě nebo na žádost členského státu, který by mohl být významně zasažen (tj. je v jeho případě vyžadováno provedení mezistátního posouzení)¹⁹.

Tedy, pokud by záměr v akcelerační oblasti nesplňoval pravidla a opatření stanovená podle článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III, neuplatnila by se u něj výjimka z povinnosti provést EIA (a případně naturové posouzení). Pokud by tato pravidla a opatření nebyla adekvátně stanovena, mohlo by se častěji stávat, že pro záměr v akcelerační oblasti bude vyžadováno posouzení EIA (a případně naturové posouzení) z důvodu, že by se zvýšila pravděpodobnost jeho významných nepředvídaných nepříznivých vlivů na životní prostředí. Byl by v sázce také předpoklad, že projekty neporušují výše uvedená ustanovení směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách.

Obecně tedy platí, že pokud nebudou zmírňující opatření při vymezení akcelerační oblasti adekvátně stanovena, zvýší se riziko toho, že se neuplatní nástroje zjednodušení, které má povolování v akceleračních oblastech podle směrnice RED III přinášet.

5.5 NAVAZUJÍCÍ OTÁZKY TÝKAJÍCÍ SE AKCELERAČNÍCH OBLASTÍ

Vyjdeme-li z předpokladu, že výše rozebrané problémy týkající se výkladu článku 15c odst. 1 písm. b) směrnice RED III lze chápat tak, že členským státům ponechávají možnost volby co do otázky, v jakém rozsahu a podrobnosti budou požadovaná pravidla stanovovat již při vymezení akcelerační oblasti, pak si musí každý členský stát zodpovědět následující otázky:

- 1) Jak silným nástrojem mají akcelerační oblasti být v tom smyslu, jak velkou jistotu by jejich vymezení mělo budoucím investorům přinášet co do otázky, zda budou záměry v akcelerační oblasti podléhat EIA, naturovému posouzení a procesům směřujícím k vydávání výjimek (odchylných postupů) podle směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách?
- 2) Jak podrobné podmínky je v rámci národního právního řádu možné stanovit již při vymezení akcelerační oblasti (tj. na koncepční úrovni) v závislosti na volbě nástroje

¹⁹ S ohledem na tuto výjimku je na zvážení, zda vůbec má smysl vymezovat akcelerační oblasti v místech, kde lze očekávat přeshraniční vliv záměrů, pro které jsou vymezovány. Evropská komise ve svých nezávazných pokynech zmiňuje, že se členské státy mají těmto místům vyhnout, tento požadavek však nevyplývá přímo ze směrnice RED III, a bude tedy vždy záležet spíše na volbě každého členského státu.

pro vymezování akceleračních oblastí, na jejich předpokládané velikosti a v podmínkách daného státu realistické míře jejich „homogenity“?

Zvláštní problém v tomto smyslu představuje zejména požadavek směrnice RED III na stanovení podmínek i ve vztahu k ochraně ptáků a přísně chráněných druhů živočichů. Výskyt ptáků a jiných druhů živočichů ve zmapovaných oblastech se časem může měnit, což bude mít vliv na vhodnost jejich vymezení, a podmínky a zmírňující opatření, které bude za účelem jejich ochrany potřebné stanovit, jsou často velmi podrobné a neodpovídají tedy podrobnosti běžné na koncepční úrovni rozhodování. Jak bylo zmíněno již výše v kap. 5.3, v kontextu českého práva se přirozeně nabízí možnost využití územně plánovací dokumentace jako vhodného nástroje pro vymezování akceleračních oblastí. Zjevný problém však představuje skutečnost, že právě pravidla sloužící ochraně mj. ptáků a jiných druhů živočichů svou podrobností zcela vybočují z běžného obsahu územně plánovací dokumentace (zejména zásad územního rozvoje a územního rozvojového plánu).²⁰

Vzhledem k tomu, nakolik se v jednotlivých členských státech EU liší procesy územního plánování a povolování staveb, lze předpokládat, že výsledná řešení těchto problémů a otázek budou odlišná. Na výše uvedené přitom navazuje ještě jedna naprosto zásadní otázka:

3) Jak bude zajištěna ochrana dalších složek životního prostředí a jiných veřejných zájmů?

Ochrana ptáků, druhů, stanovišť a vod podle výše uvedených environmentálních směrnic, resp. ani ochrana životního prostředí obecně, není jediným problémem, který je v souvislosti s povolováním výroben elektřiny z OZE nutné řešit. Směrnice RED III odkazuje právě na ně, protože se jedná o jinou unijní právní úpravu, která harmonizuje povolovací proces v členských státech způsobem, který lze podle unijního zákonodárce „zjednodušit“. Velká část jiných veřejných zájmů (ochrana a bezpečnost státu, ochrana před hlukem, ochrana krajinného rázu, zemědělské půdy a lesů, státní památková péče atd.) není tímto způsobem unijní právní úpravou řešena a směrnice RED III na ně proto odkazuje jen obecně nebo na ně neodkazuje vůbec. Členské státy proto stojí před volbou, zda (popř. jak) ochranu těchto jiných veřejných zájmů při vymezování akceleračních oblastí řešit.

Pokud je řešit nebudou, pak se tyto jiné veřejné zájmy mohou stát limity ve vymezených akceleračních oblastech, které mohou znemožnit nebo podstatně omezit provedení záměrů, pro které je tato akcelerační oblast vymezena. V závislosti na tom, jak je nástroj akceleračních oblastí ve společnosti prezentován, může tato skutečnost vést k významnému narušení legitimního očekávání investorů. Pokud je řešit budou, tak musí buď dojít k velice podrobnému mapování akceleračních oblastí a tyto oblasti musí být ve výsledku tak malé (v hraničním případě až projektově orientované), že jiné složky životního prostředí a jiné veřejné zájmy v podstatě nebudou dotčeny, nebo je nezbytné zajistit v procesu vymezování akceleračních oblastí možnost stanovení podmínek i ve vztahu k těmto jiným veřejným zájmům, resp. alespoň těch podmínek, které nejsou

²⁰ Na tento problém upozorňuje také již FRANKOVÁ, M. Quo vadis urychlování výstavby zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů? *České právo životního prostředí*. 2023, roč. 23, č. 68, s. 41–61.

z hlediska investorů zanedbatelné a mohou ovlivnit jejich rozhodování o tom, zda se jim investice v daném území vyplatí či nikoli.

5.6 POVOLOVÁNÍ V AKCELERAČNÍCH OBLASTECH

Výše v souvislosti se stanovováním pravidel a zmírňujících opatření byla pro kontext zčásti vysvětlena i pravidla pro povolování záměrů v akceleračních oblastech. Pokud záměr splňuje stanovená pravidla a zmírňující opatření, pak je namísto posouzení EIA a případného naturového posouzení vyžadován pouze specifický *screening* prověřující, že tento záměr nevyžaduje mezistátní EIA a že není vysoce pravděpodobné, že povede k významným nepředvídaným nepříznivým vlivům, které nebyly zjištěny při vymezení akcelerační oblasti. Tento *screening* je podobný *screeningu* prováděnému v rámci běžného zjišťovacího řízení EIA, jsou pro něj však stanovena odchylná kritéria, lhůty i výstupy procesu.

Závěry specifického *screeningu* podle směrnice RED III musí být učiněny do 45 dní (resp. do 30 dní, pokud jde o výroby s výkonem nižším než 150 kW a o modernizace výroben) a jejich forma je opačná oproti závěrům standardního zjišťovacího řízení podle české právní úpravy. Ve zjišťovacím řízení podle zákona o posuzování vlivů na životní prostředí se vydává správní rozhodnutí v případě, že záměr nepodléhá posouzení EIA. Má-li být záměr posouzen, pak se vydává pouze odůvodněný písemný závěr. Směrnice RED III naproti tomu výslovně vyžaduje, aby o povinnosti provést EIA bylo vydáno pečlivě odůvodněné rozhodnutí, zatímco v opačném případě má být záměr schválen, aniž by bylo nutné výslovné rozhodnutí příslušného orgánu. Na rozdíl od obecné právní úpravy EIA se zde totiž vychází z pravidla, že pro záměry v akcelerační oblasti není posouzení EIA vyžadováno.

Projde-li záměr úspěšně procesem prověření, pak není vyžadováno posouzení EIA ani naturové posouzení a uplatní se předpoklad, podle kterého záměry neporušují vyjmenovaná ustanovení směrnice o stanovištích, směrnice o ptácích a rámcové směrnice o vodách. Případné další nástroje zjednodušení v akceleračních oblastech vázané na požadavky (pouze) vnitrostátního práva jsou ponechány na členských státech.

6. NEÚMYSLNÉ USMRČOVÁNÍ A VYRUŠOVÁNÍ DRUHŮ

Směrnice RED III obsahuje také úpravu povolování mimo akcelerační oblasti, která je však podstatně stručnější. Z ní stojí za pozornost zejména pravidlo uvedené ve třetí větě článku 16b odst. 2, které zní: „*Pokud projekt v oblasti energie z obnovitelných zdrojů přijal nezbytná zmírňující opatření, nepovažuje se usmrčování nebo vyrušování druhů chráněných podle čl. 12 odst. 1 směrnice 92/43/EHS a článku 5 směrnice 2009/147/ES za úmyslné.*“ Jakkoli je toto pravidlo jen velmi stručné, jeho dopady jsou významné.

V bodě 39 preambule změnové směrnice je k němu vysvětleno následující: „*Výstavba a provoz zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů mohou vést k příležitostnému usmrčení nebo vyrušení ptáků a jiných druhů chráněných podle směrnice 92/43/EHS*

nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES. Toto usmrcení nebo vyrušení chráněných druhů by však nemělo být považováno za úmyslné ve smyslu těchto směrnic, pokud byla v rámci projektu výstavby a provozu zařízení na výrobu energie z obnovitelných zdrojů přijata vhodná zmírňující opatření, aby se zabránilo srážkám nebo vyrušení, a pokud je prováděno řádné monitorování za účelem posouzení účinnosti těchto opatření a na základě shromážděných informací se přijmou další opatření nezbytná k zajištění toho, aby nedošlo k významnému nepříznivému dopadu na populaci dotčených druhů.“

V úpravě je opět odkazováno na článek 5 směrnice o ptácích a článek 12 odst. 1 směrnice o stanovištích, tj. na úpravu obecného režimu ochrany ptáků a přísně chráněných druhů živočichů. Tato ochrana spočívá ve stanovení zákazů, které by neměly být porušovány (ledaže je z nich povolena výjimka). V případě zvláště chráněných druhů živočichů se jedná mj. o zákaz úmyslného usmrcování jedinců těchto druhů živočichů v přírodě a zákaz jejich úmyslného vyrušování, zejména v období rozmnožování, výchovy mláďat, přezimování a migrace. V případě ptáků se jedná mj. o zákaz úmyslného usmrcování těchto ptáků a o zákaz úmyslného vyrušování těchto ptáků, zejména během rozmnožování a odchovu mláďat, pokud by šlo o vyrušování významné z hlediska cílů směrnice o ptácích. Ve všech případech je pro porušení stanoveného zákazu vyžadován úmysl.

Jestliže tedy směrnice RED III stanoví, že se usmrcování nebo vyrušování za určitých předpokladů nepovažuje za úmyslné, znamená to, že zákazy stanovené ve směrnici o stanovištích a směrnici o ptácích nemohly být porušeny, a i pokud by k usmrcení nebo vyrušení ptáků nebo jiných druhů živočichů došlo, nebylo by pro něj vyžadováno povolení výjimky (odchylného postupu). Týká se to však pouze zákazu usmrcování a vyrušování, nikoli dalších zákazů stanovených v týchž ustanoveních obou směrnic (zákaz úmyslného odchytu, sběru a ničení vajec, poškozování nebo ničení míst odpočinku a míst rozmnožování, poškozování a odstraňování hnízd atd.). Tyto zákazy musí být nadále respektovány, popř. z nich musí být povolena příslušná výjimka (odchylný postup).

Předpokladem pro uplatnění tohoto postupu je stanovení „nezbytných“ zmírňujících opatření („*necessary mitigation measures*“), směrnice RED III však neupřesňuje, co pod tímto pojmem rozumět. Pojem „nezbytná“ zmírňující opatření, popř. „vhodná“ zmírňující opatření podle preambule změnové směrnice („*appropriate mitigation measures*“), je patrně třeba vykládat v kontextu výše citovaného výňatku z preambule, podle kterého mají tato opatření sloužit primárně k tomu, aby se zabránilo srážkám nebo vyrušení, a sekundárně k tomu, aby nedošlo k významnému nepříznivému dopadu na populaci dotčených druhů. Tyto požadavky v zásadě navazují na směrnici o stanovištích, která v obecné rovině požaduje, aby populace druhů přetrvávaly ve svém přirozeném areálu rozšíření bez negativního ovlivnění v dobrém stavu z hlediska jejich ochrany (navzdory případně uděleným výjimkám), a směrnici o ptácích, která cílí na to, aby populace druhů ptáků byly zachovány na úrovni nebo přivedeny na úroveň, která odpovídá zejména ekologickým, vědeckým a kulturním požadavkům.²¹

²¹ Článek 16 odst. 2 směrnice o stanovištích a článek 2 směrnice o ptácích.

7. ZÁVĚR

Jakkoli je účelem výše rozebrané unijní právní úpravy urychlení a zjednodušení povolování, upravené postupy představují odchylné režimy od obecné úpravy s řadou dalších výjimek a specifik, z hlediska právní úpravy a aplikační praxe tedy ve výsledku nejsou jednoduché. Pokud jde o akcelerační oblasti, přiznává to i sama Evropská komise, která vydala své první (nezávazné) pokyny pro jejich vymezování mj. i s odkazem na to, že se jedná o nový koncept, členské státy mají různé výchozí pozice a vymezení akceleračních oblastí může být komplexním a časově náročným postupem.²²

Tato komplexnost úpravy má své důvody – i výrobu elektřiny z OZE je totiž nezbytné nadále vnímat v kontextu ochrany jiných veřejných zájmů. Pokud jde o jiné zájmy z oblasti ochrany životního prostředí, připomenout lze zejména, že vedle zmírňování změny klimatu (ke kterému využívání OZE přispívá) je nezbytné věnovat se také adaptaci na již probíhající změny. S adaptací přitom úzce souvisí ochrana a obnova přírody, půdy, lesů, vod atd.²³ Mimo oblast životního prostředí lze připomenout například oblast státní památkové péče²⁴ nebo nyní zcela aktuální oblast obrany a bezpečnosti státu, která může být s novými výrobnami elektřiny z OZE v jednotlivých případech také v konfliktu. Obecně je proto nadále důležité zkoumat, zda jsou záměry navrženy optimálním způsobem – zda nejsou na nevhodných místech, zda jsou k nim přijata vhodná zmírňující opatření a zda ve výsledku nezpůsobí významné škody na životním prostředí nebo na jiných veřejných zájmech. Určitá složitost povolovacích procesů plyne právě z potřeby zajistit ochranu (jiných) zájmů, na což navazují také požadavky na rozhodování na co možná nejnižších úrovních (se znalostí místních podmínek atd.) a na zapojení veřejnosti.

Unijní zákonodárce si to uvědomuje, proto je rozebraná právní úprava v některých aspektech v zásadě opatrná. Zejména směrnice RED III, která je podrobnější než rychle připravené mimořádné nařízení Rady, obsahuje nejen nástroje usilující o urychlení povolování výroben elektřiny z OZE, ale také mechanismy sloužící zachování adekvátní míry ochrany životního prostředí. Na několika místech pracuje s předpoklady, které by měly být ve většině případů potvrzeny (pak dojde ke sledovanému zjednodušení), v konkrétních případech však musí být jejich platnost prověřována. Bohužel se tímto

²² Commission Staff Working Document, Guidance on designating renewables acceleration areas, s. 2.

²³ Zajímavé proto bude sledovat budoucí vztah zde rozebrané úpravy s novým nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1991 ze dne 24. června 2024 o obnově přírody a o změně nařízení (EU) 2022/869. Na s tím související problémy upozorňuje již STEJSKAL, V. Dilema ochrany klimatu z pohledu práva: obnovitelné zdroje versus ochrana biodiverzity. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 1, s. 31–43. Dále se vztahům mezi ochranou klimatu a ochranou přírody v poslední době věnovala také SNOPKOVÁ, T. Napětí mezi veřejnými zájmy v ochraně životního prostředí a klimatu. *Právník*. 2024, roč. 163, č. 1, s. 15–29. K problematice povolování fotovoltaických elektráren v kontextu památkové ochrany, ochrany zemědělského půdního fondu a ochrany krajinného rázu lze dále srov. BAČOVSKÝ, J. – STRAKA, J. Fotovoltaické elektrárny ve víru veřejných zájmů. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, č. 1, s. 45–61.

²⁴ Pro aktuální vývoj judikatury ke střetu památkové péče a fotovoltaiky blíže srov. ZÍDEK, M. Judikatura ke střetu památkové péče a fotovoltaiky. *Z+i* [online]. 21. 4. 2023 [cit. 2025-04-27]. Dostupné na: <https://zpravy.ckait.cz/vydani/2023-02/judikatura-ke-stretu-pamatkove-pece-a-fotovoltaiky/>.

způsobem vytváří složitý systém, v jehož rámci jsou stanovovány odchylky oproti obecným postupům, a z těchto odchylek jsou pak stanovovány další výjimky, což se bude negativně odrážet i v transpoziciích předpisů.

Další výzvou ve vztahu k transpozici i aplikaci předmětné právní úpravy pak bude bezpochyby i výklad neurčitých pojmů, kterými mimořádné nařízení Rady ani směrnice RED III nešetří. Jde např. o „homogenní“ oblasti (viz kap. 5.2), „vhodná“ zmírňující opatření, která mají být „případně“ stanovena (viz kap. 5.4), nebo „nezbytná“ zmírňující opatření (viz kap. 6). Jedná se patrně také o důsledek určité opatrnosti (nebo nedůslednosti) nové právní úpravy, přičemž v budoucí aplikační praxi mohou takovéto pojmy způsobit nejasnosti a potíže, popřípadě (v závislosti na jejich výkladu) i nežádoucí snížení úrovně ochrany životního prostředí.

Pokud jde o akcelerační oblasti, úzce s tím souvisí jeden zásadní paradox obsažený v textu směrnice RED III – ačkoli mnoho jejích požadavků je velmi detailních a ne nechávají členským státům moc prostoru pro přizpůsobení řešení vlastním potřebám, v těch nejdůležitějších aspektech si naopak musí členské státy nástroj akceleračních oblastí dotvořit v podstatě samy (viz zejm. kap. 5.5). Je přitom otázkou, zda dovedou z mozaiky požadavků směrnice vytvořit takový systém, který zajistí splnění jejích požadavků, skutečně urychlí povolování výroben elektřiny OZE a zásadně přitom neohrozí jiné veřejné zájmy.

I přes výše uvedená úskalí lze však princip, ze kterého směrnice RED III ve vztahu k akceleračním oblastem vychází, považovat za správný. Mělo by se jednat o oblasti, které byly předem zmapovány tak, aby v nich byl minimalizován střet mezi veřejným zájmem na využívání energie z OZE s jinými veřejnými zájmy (přínejmenším s veřejným zájmem na ochraně životního prostředí). Ve zbytku by měly být nepříznivé vlivy na životní prostředí vyloučeny nebo zmírněny stanovením odpovídajících pravidel. Pokud se tento princip podaří smysluplně transponovat do národních právních řádů, pak by mohl skutečně vést k deklarovanému cíli, tedy k usnadnění povolování výroben elektřiny z OZE při současném zachování odpovídající míry ochrany jiných veřejných zájmů.²⁵

JUDr. Alena Chaloupková, Ph.D.
Ministerstvo životního prostředí
alena.chaloupkova@mzp.gov.cz
ORCID: 0000-0003-1295-0073

²⁵ Pokud jde o české právo, postup vymezování akceleračních oblastí a povolování v nich je zakotven v novém zákoně o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů. Zákon byl ke dni uzavření rukopisu tohoto článku schválen v Parlamentu ČR a podepsán prezidentem republiky.

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA –
RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

ŠEDESÁT LET OD PRVNÍ KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA NA ÚZEMÍ TEHDEJŠÍHO ČESKOSLOVENSKA – RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY*

JAN PICHRT**

Abstract: **Sixty Years Since the First Codification of Labour Law in the Territory of Former Czechoslovakia – Retrospectives and Perspectives**

In 1965, the first Labour Code for the territory of the former Czechoslovakia was adopted. At a conference held in 2025 (on this anniversary), with the participation of leading experts in labour law from both successor states (Czech Republic and Slovakia), this introductory paper was presented, which briefly maps the development of labour law over the past 60 years. During this time, labour law in both countries has evolved from a labour code adopted during the social order with significant deficit of democracy (1965), through the adaptation of the Labour Code to incorporate the development of democracy and the need to regulate labour relations under free enterprise (in the period after the so-called Velvet Revolution in Czechoslovakia in 1989), to its current form, where labour law in all industrialized countries is under pressure from the growing influence of large corporations and their representatives on the formation and application of (not only) labour law.

Keywords: labour law; Labour Code; trade unions and employers; law-making and the influence of employer groups

Klíčová slova: pracovní právo; Zákoník práce; odbory a zaměstnavatelé; tvorba práva a vliv zaměstnavatelských skupin

DOI: 10.14712/23366478.2025.494

I. ÚVODEM

Vážené dámy, vážení pánové, kolegyně a kolegové, vzácní hosté, přátelé pracovního práva,¹ dovoluji mi, abych Vás jménem spoluorganizátorů této konference, České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a Právnické

* Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law, vědní obor Labour Law and Social Security Law.

** Prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D., je vedoucím Katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, členem Komise pro pracovní právo a sociální věci Legislativní rady vlády ČR, předsedou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení, advokátem a rozhodcem Rozhodčího soudu při HK ČR a AK ČR.

¹ Zahajovací projev konference „60 let od první kodifikace pracovního práva – retrospektivy a perspektivy“ přednesený dne 16. 6. 2025 ve Vlasteneckém sále pražského Karolina.

fakulty Univerzity Karlovy přivítal zde, ve Vlasteneckém sále Karolina, přesně šedesát let poté, kdy 16. června 1965 Národní shromáždění tehdejšího Československa schválilo znění prvního Zákoníku práce,² který dne 1. 1. 1966 nabyl účinnosti.

Byl tak položen základ pro kodifikovanou podobu pracovního práva; základ, jehož (více či méně výraznou) stopu můžeme dodnes identifikovat v některých ustanoveních současných pracovních kodexů České i Slovenské republiky.

Přítomnost kolegů a kolegyně ze Slovenska na jednání této konference potvrzuje, že nás na „obou březích řeky Moravy“ do jisté míry pojí (vedle mnoha dalších oblastí) i současné zákoníky práce obou zemí, přijaté sice již v samostatných a demokratických státech v první dekádě nového milénia (na Slovensku v roce 2001, v České republice v roce 2006), stále však zákoníky práce v mnohém blízké, právě i s ohledem na tehdejší, legislativou obou (již samostatných) zemí částečně využitý, inspirační zdroj prvního společného pracovní kodexu.

Již při této úvodní poznámce se názory publika jistě rozprostrou v širokém spektru – od vnímání pozitiv zachování dílčí kontinuity mnohých institutů pro právní jistotu adresátů pracovního práva, zejména na straně zaměstnanců, až po akcentování promarněné příležitosti tehdy (v České republice v roce 2006), při rekodifikacích se nabízejícího výraznějšího koncepčního odstrižení od předchozích vzorců, které přes změny devadesátých let, reflektující v textu prvního zákoníku práce demokratizaci společnosti po roce 1989, nedokázaly vždy zcela vykročit ze stínu doby, ve které byl první zákoník práce přijat.

Název konference slibuje, že si na ní připomeneme výročí první kodifikace pracovního práva na našich územích konferenčními příspěvky částečně retrospektivními, ale zamyslíme se i nad perspektivami pracovního práva, přičemž pohledy zaměřené na současné problémy a budoucí možný vývoj budou nepochybně převažovat a to je zcela správné – nesešli jsme se zde na primárně vzpomínkové akci, ale na konferenci, která se nepochybně bude snažit reflektovat mnohé současné problémy pracovního práva, a jak doufám, pomůže nám zamyslet se i nad perspektivou oboru ve složité situaci, v jaké se (nejen) pracovní právo nyní nachází.

II. STRUČNĚ NĚKOLIK RETROSPEKTIVNÍCH POHLEDŮ VZDÁLENĚJŠÍCH

Přeci jen si však dovolím uvést nyní několik dílčích retrospektivních poznámek; spíše se bude jednat o jakousi „koláž“ citací dobových pramenů či pozdějších citací pamětníků nejrůznějších procesů a diskusí provázejících přijímání prvního zákoníku práce v roce 1965.

V první učebnici československého pracovního práva, kterou zpracoval a v roce 1967 vydal kolektiv českých a slovenských autorů pod vedením doc. JUDr. Karla Witze, CSc.,³ z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, uvádí Karel Witz k první kodifikaci

² Zák. č. 65/1965 Sb., zákoník práce.

³ Karel Witz – vedoucí oddělení pracovního práva na PF UK, profesor od roku 1968.

pracovního práva mj. toto: „*Pracovní právo tvořilo koncem padesátých let roztržité, těžko přehledný a jen s obtížemi použitelný komplex norem. Jeho hlavní součást tvořily zákony, které byly vydány po národní a demokratické revoluci 1945. Ale částečně platily zákony buržoazní Československé republiky, a dokonce i některé předpisy z doby Rakouska-Uherska. Tyto staré předpisy byly těžko dostupné a kromě toho svým zněním mířily na zcela jiné společenské vztahy, takže jejich používání bylo značně obtížné.*“⁴

Pro pozorné a historii oblíbené studenty práv, kteří šli ve své pili výjimečně až tak daleko, že nahlédli do zrušovacích ustanovení zákoníku práce z roku 1965 (který používali ještě v roce 2006 jako platný a účinný předpis upravující soudobé pracovněprávní vztahy na počátku 21. století), mohlo být v mnoha ohledech zajímavé zjištění, že našli v § 279 pod prvním bodem výčtu zrušovaných předpisů XXVI. hlavu obecného zákoníku občanského vyhlášeného dne 1. června 1811, tedy z pohledu roku 2006 vyhlášeného před 195 lety, resp. vyhlášeného před 154 lety v době přijetí prvního pracovního kodexu v roce 1965 (byť je vhodné dodat, že se jednalo o ta ustanovení obecného zákoníku občanského, která měla podobu vzešlou zejména z jeho novelizace v roce 1916).

Avšak ona „*těžká dostupnost*“ těchto „*starších předpisů*“, zmíněná v předchozím citátu K. Witze, hlavní příčinou první kodifikace pracovního práva zřejmě nebyla; fakt, že znění starších předpisů „*mířilo na zcela jiné společenské vztahy*“, však zajisté ano.

K. Witz k tomu dodává: „*Také zákony z prvních let budování socialismu zastaraly. Stalo se tedy neobyčejně naléhavým dobudovat soustavu pracovního práva vycházející ze socialistických zásad, především ze zásad Ústavy ČSSR.*“⁵

Při této zmínce je vhodné letmo nahlédnout do Ústavy, na kterou K. Witz ve shora uvedeném citátu odkazuje. Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, konstatoval v úvodním bodu prohlášení (s vykřičníkem na konci tohoto svolání), že „*Socialismus v naší vlasti zvítězil!*“⁶

K. Witz však také přiznává (byť jen v poznámce pod čarou), že příprava kodifikace pracovního práva byla „*zahájena vlastně už v roce 1949 v bývalém ministerstvu práce a sociální péče v souvislosti s přípravou zákoníků z oboru občanského a trestního práva, které byly pak vydány v r. 1956 a 1957, kdy se prací ujala ÚRO na základě usnesení všeobecné konference z r. 1956. Pak však byly kodifikační práce přerušeny, protože hospodářské poměry ještě nedovolovaly sjednocení úprav na přiměřené úrovni*“.

Dnešního čtenáře možná zaujme, že úkolem připravit nový zákoník práce byla pověřena Ústřední rada odborů. K tomu K. Witz uvádí: „*V souvislosti s přenesením některých úkolů v oblasti řízení společenských pracovních vztahů na jiné státní orgány (řízení státní mzdové politiky a důchodového pojištění) a na odborové orgány (dozor*

⁴ WITZ, K. Vývoj pracovního práva na území Československé socialistické republiky. In: WITZ, K. a kol. *Československé pracovní právo*. Praha: Orbis, 1967, s. 52.

⁵ Tamtéž.

⁶ V dalším bodu (II) úvodního prohlášení Ústavy z roku 1960 je pak uvedeno: „*Osvobozená lidská práce se stala základním činitelem v celé naší společnosti. Je nyní nejen povinností, ale i věcí cti každého občana. Uskutečňuje se již zásada socialismu: „Každý podle svých schopností, každému podle jeho práce!“*“ Čl. 7 Ústavy pak uváděl, že v socialistické hospodářské soustavě jsou: „[...] výrobní prostředky zespolněny, a veškeré národní hospodářství je plánovitě řízeno, zabezpečuje za uvědomělé spolupráce všech občanů mohutný rozvoj výroby a neustálý vzestup životní úrovně pracujících“, přičemž „[p]ráce je v socialistické společnosti prací ve prospěch celku a zároveň ve prospěch pracovníka samého“.

nad bezpečností při práci a nemocenské pojištění) bylo při reorganizaci hospodářských ministerstev v září 1951 z ministerstva práce a sociální péče zřízeno ministerstvo pracovních sil, jehož působnost byla omezena na řízení rozmísťování pracovních sil a přípravu dorostu v odborných učilištích a školách závodního výcviku. Příprava návrhů na zákonné úpravy pracovního poměru a péče o jednotný výklad těchto úprav byly svěřeny Ústřední radě odborů.“⁷

V. Štangová k tomu dodává, že se tak dělo: „[...] v souladu s tehdy proklamovanou tezí o přenášení státních funkcí na společenské organizace“.⁸

Dodávám, že Ministerstvo pracovních sil (a Pověřenectvo pracovních sil) bylo zrušeno k 1. září 1957 vládním nařízením č. 50/1957 Sb.; „opětovně“ pak vzniklo Ministerstvo práce a sociálních věcí až v roce 1968.

Pokud jde o zázemí pro přípravu prvního pracovního kodexu, pak M. Kalenská k tomu v roce 2006 uvádí: „*Ústřední rada odborů k tomu měla odborníky dobře vybavený právní a legislativní odbor. K přípravě zákoníku byly ustaveny odborné komise, pro které byli uvolněni i vynikající soudci a odborníci z praxe. Jako základní prameny komise braly především úmluvy Mezinárodní organizace práce, kterých bylo od roku 1919 do roku 1966 přijato celkem 126 a doporučení, jichž bylo v té době přijato 127, a další mezinárodní dokumenty. Tyto mezinárodní prameny směřovaly k zabezpečení lidských práv, zejména práv sociálních, která se realizují v pracovním procesu a zaručují minimální standardy. Komise braly v úvahu i pracovněprávní úpravy jiných zemí, hlavně socialistických, ale seznamovaly se i s koncepcemi pracovních poměrů jiných zemí, kterým věnovali pozornost vědci v Německu, ve Francii, v Belgii a Nizozemsku už od třicátých let.*“⁹

Ve stejné stati M. Kalenská dále uvádí: „*Začátkem roku 1963 byl návrh českého zákoníku práce předložen k veřejné diskusi. Té se účastnilo asi tři čtvrtě milionu pracujících a bylo podáno skoro 22 000 připomínek. Poté byla připravena definitivní osnova zákoníku práce, který měl být vydán v roce 1964. S ohledem na připravovanou reformu řízení národního hospodářství bylo jeho vydání odloženo a byl publikován až v roce 1965 pod č. 65.*“¹⁰

Z výše uvedených citací z publikací K. Witze i M. Kalenské je patrné, že přijetí prvního zákoníku práce pozdržely především ekonomické problémy státu, který na začátku 60. let stále více narážel na limity centrálně řízené ekonomiky v dosavadním pojetí.

Posléze však přeci jen vznikl první pracovní kodex, o kterém si studenti magisterského studia dnes ke zkoušce (z výpisků, které mezi nimi roky kolují a obsahují „zaručeně“ správné, zpravidla heslovité, odpovědi na zkouškové otázky) zapamatují zejména (někteří jen) to, že jeho typickými rysy byly „jednotnost, komplexnost, kogentnost a osamostatnění“,¹¹ a pokud doplní, že první pracovní kodex byl ovládán zásadou „*Co není dovoleno, je zakázáno.*“, očekávají u příslušné zkouškové otázky „plný úspěch“.

⁷ WITZ, c. d., s. 51.

⁸ ŠTANGOVÁ, V. Vývoj pracovního práva. In: PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 27.

⁹ KALENSKÁ, M. Historická pravda o zákoníku práce. *Sondy*. 2006, roč. 16, č. 41, s. 1.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ KALENSKÁ, M. Geneze pracovního práva. In: BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 22.

Další osud pracovněprávní úpravy obsažené v prvním zákoníku práce a jej provádějících právních předpisech za dobu od jeho přijetí do sametové revoluce v roce 1989 není s ohledem na časový prostor vymezený jednotlivým příspěvkům na této konferenci možné blíže rozebírat.

V jakési zkratce si proto dovolím opětovně ocitovat z díla M. Kalenské, jedné z pamětnic těchto legislativních procesů, jak na ně vzpomínala v roce 1992: „*Československé pracovní právo se změnilo z roztržitého, nejednotného, zčásti těžko srozumitelného a někdy i obtížněji přístupného (zejména pokud jde o starší právní normy) souboru předpisů v jednotnou kodifikovanou úpravu. Pracovněprávní úprava se stala snadno přístupnou a dobře srozumitelnou, což mělo vytvořit předpoklady pro dodržování právní úpravy v praxi.*“¹² Tolik na konto „pozitiv“; nedostatkům se tamtéž (i ve vztahu k proklamovaným cílům kodifikace) věnovala M. Kalenská daleko šířeji a mj. uvedla: „*Je vlastně paradoxem, že zákoník práce, který byl v podstatě zdařilým kodifikačním dílem a měl jasnou a ucelenou koncepci, se nikdy nemohl stát účinným nástrojem k upevňování pracovní kázně a rozvíjení iniciativy pracujících, neboť koncepce zákoníku práce sice odpovídala potřebám vývojové etapy daného systému, ale systému deformovanému, odsouzenému k živoření a neschopnému působit k rozvoji ekonomiky a společnosti.*“¹³

III. NĚKOLIK RETROSPEKTIV DO DOBY MĚNĚ VZDÁLENÉ

V návaznosti na předchozí citát by bylo možné navázat předělem, který přinesl listopad roku 1989, kdy „živořící“ systém padl a spolu se všeobecnou demokratizací života společnosti docházelo postupně také k nezbytné adaptaci pracovního práva na zásadní změnu v životě celé společnosti.

M. Kalenská a V. Štangová k tomu uvádí: „*Kromě postupného, nepříliš rychlého uvolňování kogentnosti zákoníku práce, je nejtypičtějším rysem pracovního zákonodárství po roce 1989 umožnění zaměstnávání občanů fyzickými osobami v rámci soukromého podnikání.*“¹⁴

Na samém počátku 90. let došlo ke znovuvytvoření podmínek pro soukromé podnikání přijetím zákona č. 105/1990 Sb., o soukromém podnikání občanů, nastala tak naléhavá potřeba upravit pracovněprávní vztahy v opětovně vznikajícím soukromém sektoru – stalo se tak nařízením vlády ČSFR č. 121/1990 Sb., o pracovněprávních vztazích při soukromém podnikání občanů,¹⁵ které stanovilo v § 1: „*Na pracovněprávní vztahy, které vznikají při soukromém podnikání občanů, se vztahuje zákoník práce (dále jen ‚zákoník‘), pokud toto nařízení nestanoví jinak.*“ Je třeba dodat, že toto nařízení upravovalo ve svém § 4 zejména výčet desítek ustanovení zákoníku práce, které nebylo možné počínaje 1. květnem 1990 aplikovat na pracovněprávní vztahy mezi

¹² KALENSKÁ, M. Jednota a diferenciace v pracovním právu. In: BĚLINA, M. a kol. *Československé pracovní právo*. Praha: Věšhrd, 1992, s. 18–19.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ KALENSKÁ, M. – ŠTANGOVÁ, V. Geneze pracovního práva. In: BĚLINA, M. a kol. *Pracovní právo*. 6. dopl. a podstatně přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 26.

¹⁵ Blíže k tomu srov. PICHRT, J. Pracovněprávní vztahy při soukromém podnikání občanů. In: BĚLINA, M. a kol. *Československé pracovní právo*. Praha: Věšhrd, 1992, s. 275–280.

podnikatelem a pracovníkem a v dalších ustanoveních obsahovalo pozitivní úpravu těchto vztahů, odchýlnou od ustanovení zákoníku práce. Tato odchýlná úprava byla výrazným vybočením z „jednotnosti“ právní úpravy pracovněprávních vztahů spojované do roku 1990 s prvním zákoníkem práce, a byť skončila pro Českou republiku formálně v roce 1994, je, dle mého názoru, z určitého úhlu pohledu stále „možným inspirativním by-pasem“.¹⁶

Postupně bylo zřejmé, že nazrává čas k rekodifikaci pracovního práva, avšak následné události nelze označit jinak než jako promarněnou příležitost vypracovat koncepčně skutečně nový zákoník práce. Dovolím si ocitovat úryvky ze závěru jedné dobové (2005) kritiky M. Běliny a J. Pichrta k návrhu nového zákoníku práce: „*Domníváme se, že nový zákoník práce je od počátku, [...] nešťastně postaven koncepčně, a to již pokud se týká zásadního vztahu mezi zákoníkem práce a občanským zákoníkem, a to včetně časových souvislostí zpracování a projednávání obou návrhů. [...] Ze značné části se v případě návrhu nejedná o nový zákoník práce, ale o přepis dosavadních ustanovení. Tam, kde se nicméně zavádějí nové instituty, jeví se nová úprava značně nepropracovaná, dostatečně nepromyšlená a nedotažená. Pochybnosti vykazuje v řadě případů i terminologie a vzájemná vazba jednotlivých ustanovení.*“¹⁷

Nový zákoník práce vznikal na straně jedné pod výrazným vlivem odborů, na druhé straně však též v době výrazného tlaku části civilistické doktríny, která v některých případech neváhala až zpochybňovat vhodnost existence samostatného zákoníku práce s odkazem na fakt, že se jedná o součást práva soukromého a ochranou funkci pracovního práva by bylo možné řešit do budoucna komplexem zvláštních ustanovení nového občanského kodexu (podobně jako v případě vztahů nájemních či spotřebitelských); na druhé straně budoucí četnost unijních směrnic z oblastí smlouvání, transparentnosti, srovnatelnosti apod. si v té době asi málokdo dovedl představit.

Nejen věcné nedostatky, ale i absence shody sociálních partnerů na návrhu předznamenala složitou cestu nového kodexu legislativním procesem, kterým nakonec Parlamentem (po vrácení Senátem a vetu prezidenta) „prošel“, ale s peripetiemi, na kterých je možné dodnes názorně demonstrovat většinu v úvahu připadajících úskalí legislativního procesu.

Nebylo tedy překvapující, že část jeho ustanovení nepřestála přezkoumání Ústavním soudem; v první řadě Ústavní soud konstatoval, že: „*Zásadně platí, že občanské právo je obecným soukromým právem (jinak řečeno: občanský zákoník je obecným soukromoprávním předpisem) subsidiárně platným vůči ostatním soukromoprávním odvětvím (ostatním soukromoprávním předpisům).*“¹⁸ Zrušil tedy mezi oběma kodexy vztah delegace, který (v odůvodnění nálezu) „nahradil“ vztahem subsidiarity a vedle dalších ustanovení zrušil zejména část těch, která výrazně posilovala postavení odborů – jak ve vztahu k zaměstnavatelům, tak ve vztahu k ostatním zástupcům zaměstnanců.

¹⁶ V minulosti např. při řešení „covidových těžkostí“ – na Slovensku šli v té době cestou „vypnutí“ některých ustanovení zákoníku práce (a přijetí některých „dočasných“ – jen pro doby krize účinných – zvláštních ustanovení pracovního kodexu), v Čechách jsme dokázali pouze na pár měsíců suspendovat nezbytnost vstupní lékařské prohlídky (resp. nahradili ji dočasně čestným prohlášením) a v duchu švejkovské tradice jsme v ostatních případech raději „odvrátili zrak“ (a nekontrolovali nedodržování v podstatě neaplikovatelných ustanovení).

¹⁷ BĚLINA, M. – PICHRT, J. Nad návrhem nového zákoníku práce. *Právní rozhledy*. 2005, roč. 13, č. 11, s. 381.

¹⁸ ÚS Pl. ÚS 83/06 (č. 116/2008 Sb.).

Bělina a Pichrt k tomu později uvedli: „*Právě přehlížení nutnosti vést sociální dialog se snahou skutečně naslouchat druhé straně vedlo v roce 2006 k přijetí nového českého zákoníku práce – tehdy bohužel bez ohledu na negativní stanoviska zaměstnavatelů. Jedním z důsledků takového postupu bylo, že byl přijat zákoník práce ve znění, které následně ve více než 10 klíčových ustanoveních shledal Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 83/066 ústavně nonkonformní a zrušil je, čímž bylo podstatným způsobem zasaženo do koncepce zákoníku práce.*“¹⁹

Přesto však bylo možné konstatovat pozitivní přínos – nový český zákoník práce účinný od 1. 1. 2007 byl již ovládán soukromoprávní zásadou „co není zakázáno, je dovoleno“; často však měla být nově nahlížena „prizmatem dispozitivnosti“ i ustanovení, která nemohla zapřít, že mají svůj původ v době, kdy vše, co nebylo dovoleno, bylo zakázáno.²⁰

Dalším významným milníkem z pohledu zákoníku práce byla rekodifikace soukromého práva v roce 2012. Nový občanský kodex věnoval pracovnímu poměru v zásadě jen ustanovení § 2401 s nadpisem „Pracovní smlouva“ a v důvodové zprávě bylo k tomuto ustanovení uvedeno: „*Návrh občanského zákoníku nemá ambici zasahovat do pracovního práva, a proto ponechává úpravu vzniku, změn a zániku pracovního poměru, jakož i úpravu práv a povinností zaměstnance a zaměstnavatele z pracovního poměru jako dosud speciální zákonné úpravě.*“

Onou speciální zákonnou úpravou je zákoník práce a „*smyslem shora uvedeného ustanovení občanského zákoníku bylo zejména zmínit v rámci rekodifikace soukromého práva pracovní poměr – či spíše pracovní smlouvu (stojící v jeho základu) – v rámci určitého pomyslného ‚katalogu smluvních soukromoprávních typů‘ obsaženého v občanském kodexu; obdobně lze ostatně vztáhnout k úpravě subjektivity zaměstnance v pracovněprávních vztazích, v podobě, v jaké je upravena v § 35 ObčZ.*“²¹

Z dnešního pohledu lze konstatovat, že praktičtí uživatelé pracovního práva se v zásadě naučili pracovat s onou symbiózou obou kodexů, se vztahem subsidiarity občanského zákoníku k zákoníku práce, na čemž v zásadě ničeho nemění ani občasné akademické dispute na téma mezer v zákoně, resp. komplexnosti úpravy určité materie apod.

IV. OD POHLEDŮ DO MINULOSTI K NĚKTERÝM PERSPEKTIVÁM

Nedávné události v USA ukázaly velmi syrově, jak stále rostoucí je vliv velkých korporací a jejich představitelů na utváření práva a zprostředkovaně i na složení nejvyšších soudních orgánů.

Vnucuje se otázka, zda je tomu v Evropě zcela jinak?

¹⁹ BĚLINA, M. – PICHRT, J. Nad návrhem novelizace zákoníku práce (včetně vazby na návrh nového občanského zákoníku). *Právní rozhledy*. 2011, roč. 19, č. 17, s. 605.

²⁰ Srov. PICHRT, J. Komentář k § 4a zákoníku práce. In: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce: zákon o kolektivním vyjednávání*. Praktický komentář. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 20.

²¹ PICHRT, J. Vznik pracovního poměru. In: PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 172–173.

V duchu evropské tradice je zde vliv velkých korporací zatím poněkud méně viditelný, ale že existuje, je zřejmé,²² stejně tak, jako je v poslední době dobře patrné, že nadnárodní korporace nejsou bez vlivu, pokud jde o unijní normotvorbu, a to i v oblasti pracovního práva či v oblastech s ní souvisejících.

To bylo velmi dobře patrné na osudu původně velmi ambiciózního návrhu směrnice o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platformy. Není to tak dávno, co jsme napjatě sledovali měnící se návrh a diskutovali na konferencích o tom, jestli status zaměstnance bude určen naplněním dvou z pěti (či snad raději tří ze sedmi) znaků právní domněnky, která měla (resp. ony znaky) být stanovena přímo ve směrnici – společně pro všechny unijní státy.

Původní model byl však posláze pro „neschopnost dohodnout se“ nad konečným zněním opuštěn a v přijatém znění Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2831 ze dne 23. října 2024 o zlepšení pracovních podmínek při práci prostřednictvím platformy je právní domněnka v čl. 5 uvedena takto:

„1. Smluvní vztah mezi digitální pracovní platformou a osobou vykonávající práci prostřednictvím této platformy se považuje za pracovněprávní vztah, pokud jsou v souladu s vnitrostátním právem, kolektivními smlouvami nebo zvyklostmi platnými v členských státech a s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora zjištěny skutečnosti naznačující, že dochází k řízení a kontrole. Pokud chce digitální pracovní platforma tuto právní domněnku vyvrátit, musí prokázat, že daný smluvní vztah není pracovněprávním vztahem ve smyslu práva, kolektivních smluv nebo zvyklostí platných v členských státech, s přihlédnutím k judikatuře Soudního dvora.

2. Pro účely odstavce 1 členské státy stanoví účinnou vyvratitelnou právní domněnku pracovněprávního vztahu, která představuje usnadnění postupů ve prospěch osob vykonávajících práci prostřednictvím platformy. Členské státy dále zajistí, aby tato právní domněnka neměla za následek zvýšení zátěže, pokud jde o požadavky na osoby vykonávající práci prostřednictvím platformy nebo jejich zástupce v řízeních o správném určení jejich statusu zaměstnance.

3. Právní domněnka stanovená v tomto článku se uplatní ve všech příslušných správních nebo soudních řízeních, v nichž jde o správné určení statusu zaměstnance u osoby vykonávající práci prostřednictvím platformy. Právní domněnka se neuplatní v řízeních týkajících se daňových a trestních věcí a věcí sociálního zabezpečení. Členské státy však mohou v těchto řízeních tuto právní domněnku uplatňovat podle vnitrostátního práva.

4. Osoby vykonávající práci prostřednictvím platformy, a v souladu s vnitrostátním právem a zvyklostmi i jejich zástupci mají právo zahájit řízení uvedené v odst. 3 prvním pododstavci za účelem správného určení statusu zaměstnance u osoby vykonávající práci prostřednictvím platformy.

5. Pokud se příslušný vnitrostátní orgán domnívá, že by osoba vykonávající práci prostřednictvím platformy mohla být nesprávně klasifikována, zahájí v souladu s vnitrostátním právem a zvyklostmi vhodná opatření nebo řízení s cílem správně určit status zaměstnance u této osoby.

²² Srov. HENLEY, J. – DAVIS, H. Emmanuel Macron secretly aided Uber lobbying drive in France, leak reveals. In: *The Guardian* [online]. 10. 7. 2022 [cit. 2025-05-21]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/news/2022/jul/10/emmanuel-macron-secretly-aided-uber-lobbying-drive-france-leak-reveals>.

6. Pokud jde o smluvní vztahy uzavřené před datem 2. prosince 2026 a k uvedenému datu stále trvající, použije se právní domněnka stanovená v tomto článku pouze na období počínající uvedeným datem.“

Takže shrnuto – úplná rezignace na jednotnou úpravu, jednotlivé členské státy nyní samy (každý „po svém“) stanoví účinnou vyvratitelnou právní domněnku pracovněprávního vztahu; lze to také přeložit tak, že na unijní úrovni se nadnárodním korporacím, které v tomto vysoce profitabilním odvětví fungují, podařilo dosáhnout neshody a v následné časové tísní („před volbami“) byla přijata směrnice ve znění, které nelze – v porovnání s původními ambiciózními návrhy – označit jinak než jako vítězství lobbistů.

Nyní se jejich zájem může zaměřit na 27 národních zákonodárných sborů a teprve výsledky ukáží, který stát „více patří do Evropské unie“, a který – ač v Evropě – nese spíše znaky korporacemi ovlivňované „banánové republiky“.

V české realitě vyznívá obzvláště hořce shora citovaný odstavec 4, odkazující zaměstnance „in spe“ na možnost zahájit soudní řízení – protože v České republice, ve které se zaměstnanci v pracovních věcech soudí velmi málo, v přepočtu na milion obyvatel 6–7× méně než v sousedním Polsku či Rakousku, a dokonce 12,5× méně než v Německu, z vícero důvodů, které v porovnání se srovnávanými státy, indikují ztížený přístup našich zaměstnanců k soudu, je zahajování takových řízení ještě méně pravděpodobné než v jiných zemích.²³

Mohli by třeba pomoci odbory? Ano, snad, ale ... nízký počet soudních sporů v pracovních věcech je roky nechává „v klidu“, což ostatně nepřímo potvrdily tím, že nechaly bez připomínek zrušení institutu přísedících v senátech okresních (obvodních) soudů v pracovních sporech k 31. 12. 2024, namísto toho, aby projevíly ambice sami přísedící nominovat (spolu se zaměstnavateli), jak je to běžné právě třeba v Německu.

Navíc – i když sice existují Pokyny k uplatňování právních předpisů EU v oblasti hospodářské soutěže na kolektivní smlouvy týkající se pracovních podmínek osob samostatně výdělečně činných bez zaměstnanců,²⁴ musí mít tradiční odborář pochyby, neboť ti „zaměstnanci na platformách“ asi nikdy úplně „ryzí zaměstnanci tradičního stříhu“ nebudou a ještě asi uplyne nějaký čas, než začnou zakládat klasické odbory...

A tak se začíná vtírat nepříjemná otázka, jestli na tom nebudou např. zaměstnanci platform ve Velké Británii (která vystoupila z Evropské Unie) v konečném důsledku lépe, když anglické soudy již dávno rozhodly,²⁵ že řidiči tamních „alternativních“ taxi-slужeb jsou „limb-b worker“ (tedy osoby zařazené v Anglii a Walesu do jakési třetí kategorie na pomezí mezi „plnoprávným“ zaměstnancem a osobou samostatně výdělečně činnou) a mají tak zajištěna alespoň některá minimální zaměstnanecká práva.²⁶

²³ Srov. PICHRT, J. Soudili se, soudili se ... jen v Česku již ne! In: MORÁVEK, J. (ed.). *Zákoník práce a sociální zabezpečení 2024* [online]. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024, s. 5–13 [cit. 2025-05-21]. Dostupné na: <https://rozkotova.cld.bz/ZPSP-2024/2/>.

²⁴ Document C (2021)8838.

²⁵ Srov. PICHRT, J. Memoranda, ubytovací poplatky ... a co dál? In: PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 11–27.

²⁶ K tomu podrobně srov. COWELL, B. *Srovnávací analýza právního postavení účastníků individuálních pracovněprávních vztahů v právních rádech Anglie a Walesu a České republiky* [e-kniha]. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023.

Ani Česká republika není vlivu lobbistických skupin na utváření pracovního práva ušetřena. Ministerstvo práce připravilo na jaře roku 2023 novelizaci zákona o zaměstnanosti (a některých dalších předpisů, včetně zákoníku práce), který byl Poslaneckou sněmovnou projednáván jako tisk 450, a s tímto tiskem se také pojila určitá pozitivní očekávání stran nápravy některých legislativních nedostatků (které vyniknou v porovnání s několika nedávnými rozhodnutími SDEU) a souvisejících nešvarů panujících v české právní praxi agenturního zaměstnávání. Značné úsilí agentur práce a uživatelů (tedy zaměstnavatelů) vedlo přes léto k tomu, že na podzim roku 2023 jsme byli svědky toho, jak byl ministerský návrh novelizace v této otázce ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně zcela (bez ohledu na unijní právo) „vymizikován“ jedním z poslaneckých pozměňovacích návrhů.²⁷

V. ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY

I na závěr svého příspěvku bych si dovilil uvést citáty, budou jen dva, a i když je dělí více než 125 let, pak starší z nich, zdá se, je stále znepokojivě aktuální.

V encyklice papeže Lva XIII. „De Rerum Novarum“ z 15. května 1891 je (mj.) uvedeno: „[...] nový rozmach průmyslu vlivem zdokonalení technických prostředků a nových způsobů výroby; změny ve vzájemných vztazích mezi zaměstnavateli a zaměstnanci; hromadění majetku v rukou nepatrného počtu lidí a nedostatek v širokých vrstvách; vzrůst důvěry dělníků ve vlastní síly a jejich živější vzájemný styk; upevnění jejich organizace a mimoto pokles mravnosti. To vše vyvolalo sociální konflikt, před nímž stojíme.“

Prof. Barancová v roce 2019 napsala: „Úsilie najmä nadnárodných korporácií stále viac flexibilizovať prácu fyzických osôb a súčasne nebyť viazaní žiadnou zodpovednosťou, mzdovými a inými nákladmi na zamestnancov stále pokračuje.“²⁸

Před pracovním právem, či chcete-li obecněji před právem sociálním, nepochybně stojí další, nelehké zatěžkávací zkoušky.

prof. JUDr. Jan Pichrt, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
pichrt@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-1425-439X

²⁷ „Intenzivní tlak zaměstnavatelů (agentur práce a uživatelů) vedl přes léto – s ohledem na odkaz na unijní legislativu, tedy že navrhované opatření ‚reflektuje požadavek čl. 5 odst. směrnice 2008/104/ES‘, a je tedy třeba úpravu provést coby transpoziční deficit – k nečekaným změnám. Na scéně ‚se objevil‘ pozměňovací návrh, který byl – dalo by se říci ‚CELEX–NE CELEX‘ – podpořený při projednávání ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně PČR i ze strany MPSV a vedl k nepřijetí shora citované, původně navržené změny a v důsledku toho k popření prvotně uváděného cíle novely (zlepšení ochrany agenturních zaměstnanců); česká právní úprava agenturního zaměstnávání se v tomto ohledu nezměnila – bohužel zjevně již za situace, kdy aktérům bylo známo (srov. též stenozáznam z 81. schůze PS PČR z 3. 11. 2023), že se jedná o právní úpravu udržující nadále stav ‚unijně nekonformní‘ z pohledu příslušné směrnice i judikatury SDEU.“ Cit. z PICHRT, J. Jedna dobrá a jedna špatná – zpráva pro „české“ agenturní zaměstnance v roce 2023. In: PICHRT, J. – TOMŠEJ, J. a kol. *Pracovní právo ve věku změn*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 6.

²⁸ BARANCOVÁ, H. Platformizácia práce a pracovnoprávne vzťahy. In: PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 34.

CESTA V OBCI MÍSTA VÝKONU PRÁCE PRIZMATEM KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA*

MARTIN ŠTEFKO**

Abstract: **Travel in the Municipality of the Place of Work in the Light of the Codification of Labour Law**

The aim of the paper is to show the peripeties of codification of the concept of (business) travel in connection with the performance of work in the municipality of the workplace and the legislative and technical problems associated with this process. The regulation issued on the basis of the first Czechoslovak Labour Code was more practical for employers at the time of adoption and would be more practical for medium and large employers today. According to the regulations of the 1960s and subsequently also according to Decree No 33/1984 Sb. on travel allowances, if an area wider than one municipality was agreed as a place of work, all organisational units in the municipality of the employer's registered office were regular workplaces, unless the employer had designated a specific organisational unit(s) as a regular workplace. The current regulation in the 2006 Labour Code is more liberal and supports contractual autonomy, but this can easily become a nightmare for employers who change their workplace or headquarters when organising work for hundreds of employees.

Keywords: business travel; state servant travel; codification of labour law

Klíčová slova: pracovní cesta; vnější řízení; kodifikace pracovního práva

DOI: 10.14712/23366478.2025.495

1. ÚVOD DO PROBLEMATIKY

V roce 2025 máme tu čest uctít symbolických 60 let od první kodifikace pracovního práva v českých zemích.¹ K této počtě si autor vybral analýzu institutu cesty konané v obci pracoviště, který byl první, ale i druhou kodifikací pracovního práva významně dotčen.² Na příkladu tohoto typu cesty, tedy spíše institut technický, se nabízí

* Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law, vědní obor Labour Law and Social Security Law.

** Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Odhlížíme od pokusu prof. Grubera, který proběhl v první polovině 20. let.

² Odborných publikací či článků zabývajících se vývojem úpravy cestovních náhrad ve zkoumaném období je přitom velmi málo. Autor nedohledal žádnou, pokud jde o analýzu pojmu „vnější řízení“.

porovnat právní úpravu v nacistickém, komunistickém a demokratickém právu, a to z hlediska míry autonomie smluvní vůle, výhodnosti této úpravy pro zaměstnavatele a legislativně technické kvality odborného zpracování právní úpravy.

Platná úprava vymezuje jako akceptovatelnou hranici pro začátek pracovní cesty území jedné obce skrze institut místa výkonu práce. Fixaci zákonodárce na místa výkonu práce na území obce lze dohledat až do právních úprav minulého století. Současně je ovšem nutno podtrhnout, že kritérium hrazení zaměstnanci cesty konané mimo obec bydliště lze nalézt v české úpravě teprve od počátku 90. let minulého století a že tuto úpravu lze jen těžko odůvodnit jako racionální měřítko, když víme, že různé obce mají různou územní rozlohu a jejich rozloha je do značné míry otázkou historické náhody.³

Z hlediska územní velikosti obce je například jednoznačně největší obcí Praha, jejíž dnešní rozloha činí 496,18 km². Praha však zároveň představuje několik okresů a také kraj. Její velikost převyšuje rozlohu vojenského újezdu Hradiště či Libavá (každého újezdu ale jen samostatně). Brno zaujímá rozlohu 230,18 km², Ostrava 214,23 km² a Plzeň 137,67 km².⁴ Naopak nejmenší obcí z hlediska rozlohy je obec Závist s rozlohou 0,42 km², za ní následují další malé obce: Strukov (0,53 km²), Strýčice (0,64 km²), Josefův Důl v okrese Mladá Boleslav (0,66 km²), Horní Lapač (0,80 km²) a Grunta (0,80 km²). Má-li tak zaměstnanec dnes sjednáno jako místo výkonu práce obec Závist, pak může konat práci na území o rozloze 1181krát menší, než když má konat práci na území hl. města Praha. Přitom zaměstnance s místem výkonu práce Praha by zaměstnavatel mohl poslat jeden den k výkonu práce do Letňan a druhý den do Stodůlek, tedy na rozdílná místa, na která se zaměstnanec skrze městskou hromadnou dopravu může dostávat i 90 a více minut. Navíc takto bude cestovat přes území více městských částí.

Právě proto se institut cesty v rámci obce pracoviště nabízí jako měřítko pro porovnání rozličných právních úprav, které ho regulovaly a regulují na území České republiky a jejích právních předchůdců. Pokud se jedná o srozumitelnost a jednoduchou dohledatelnost, pak v případě první kodifikace vedla kodifikace pracovního práva navzdory politickým proklamacím nejprve k delegaci tohoto institutu do terciálních předpisů, pak druhá kodifikace, tentokrát v demokratickém státě, vrátila úpravu do zákonného textu. To je jednoznačně plus úpravy v Zákoníku práce 2006. Současně ale Zákoník práce 2006 vedl v důsledku vyšší autonomie smluvní vůle jednoznačně ke zhoršení postavení zaměstnance se slabší vyjednávací pozicí, navzdory proklamacím o promyšleném novém dobru pro zaměstnance. Jestli v případě totalitního Československa se tak snad stalo pro určité skupiny zaměstnanců z důvodu tlaku na zlevnění nákladů na pracovní sílu, jež byla údajně současně v dialektické jednotě nástrojem i vlastníkem nástroje. Tak ani demokratický zákonodárce se po roce 1989 nevrátil k přiměřené úpravě, kterou obsahovaly ještě protektorátní předpisy opakující úpravu prvorepublikovou a vlastně původem rakouskou. Z legislativně technického hlediska lze oproti současné úpravě vyzdvihnout kodifikovanou úpravu tohoto institutu z 80. let minulého století, jejíž unifikovaná a přitom vysoce pragmatická úprava by byla do velké míry využitelná i v soudobé společnosti. S ohledem

³ Ihned je samozřejmě nutno předeslat, že totalitní režim je řízen jinak než právem, a proto stejné právní pojmy mohou a často mají odlišný reálný obsah či reálnou podobu aplikace.

⁴ ČSÚ. Malý lexikon obcí České republiky – 2020. In: *Český statistický úřad* [online]. 15. 12. 2020 [cit. 2025-04-03]. Dostupné na: <https://csu.gov.cz/produkty/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2020>.

na uvedené má autor za to, že institut cesty v místě pracoviště je mementem toho, že absolutistický, totalitní i demokratický zákonodárce z různých důvodů nakonec mohou chtít udělat totéž, resp. mohou považovat určitou úpravu za věcně správnou, ač problémy praxe tato úprava řeší k tíži zaměstnanců, jejichž zájmy se údajně mají chránit.

Předmětem výzkumu v tomto článku je vlastně úprava tzv. vnějšího řízení, což byla kupodivu ještě protektorátní úprava práva zaměstnance na odměnu za cestu v rámci obce místa výkonu práce. Tuto úpravu zrušila „pokroková“ úprava zákoníku práce s účinností od 1. 1. 1966, ale v prováděcích předpisech tato úprava přežívala i nadále, pouze však pro vybrané kategorie pracovníků, což bylo regulováno v terciálních předpisech. Nicméně předchozí protektorátní úprava vnějšího řízení platila rovněž pouze pro preferované kategorie především státních zaměstnanců. Je možno ji tak považovat do značné míry za privilegium byrokracie.

Když sledujeme osud vnějšího řízení u úprav po roce 1989, pak je bohužel vidět, že ani demokratický zákonodárce nebyl ochoten přiznat zaměstnancům více práv, a to ani dokonce preferovaným kategoriím zaměstnanců, kterým tyto výhody přiznávaly protektorátní a posléze socialistické předpisy. A to za situace, kdy k výkonu práce mělo, jak Zákoník práce 2006 deklaroval, docházet vždy na náklady zaměstnavatele. Máme-li se oprostit od dobových ideologických nánosů, mějme na očích příběh zaměstnance dnešní mezinárodní korporace (dříve socialistické organizace), která nařídí tomuto zaměstnanci se sjednaným místem výkonu práce hl. m. Praha, aby podstoupil cestu přes celé území hl. m. Prahy, a přitom mu nemá hradit cestovní náklady spojené s touto cestou, pokud je cesta konána v rámci místa výkonu práce a v rámci obce pravidelného pracoviště. Ponořme se do předmětného institutu a sledujme, proč právní úprava pocházející ještě z protektorátního režimu,⁵ který chtěl za každou cenu udržet v chodu náš průmysl v zájmu zbrojení Velkoněmecké říše, byla výhodnější než demokratický Zákoník práce u cest v rámci obce místa výkonu práce. Předmětem výzkumu tak bude zánik vnějšího řízení prostřednictvím Zákoníku práce z roku 1965 a jeho neobnovení Zákoníkem práce 2006. Mezifáze a částečné ústupky, které následovaly po Zákoníku práce 1965 až do účinnosti Zákoníku práce 2006, zde nebudou zmíněny. Pro stručnost a jasnost vyjadřování není v tomto příspěvku zohledněno, že v dobových pramenech byl zaměstnanec označován někdy jako úředník, jindy jako pracovník a zaměstnavatel jako socialistická organizace, resp. organizace.

2. CESTA KE KODIFIKACI POJMU PRACOVNÍ CESTA

První právní úpravu cestovních náhrad lze datovat ke dvorskému dekretu ze dne 13. ledna 1783, který nahradil dosavadní rámcovou úpravu úředních visit provedenou dvorským dekretem ze dne 11. října 1789. Dobový systém cestovních náhrad byl postaven na paušálních částkách, které kryly veškerá vydání úředníků. Jednalo se tedy

⁵ Zde je ovšem nutno dovysvětlit, že tato úprava je pokračováním prvorepublikové úpravy a tradice služebního práva, jak tato nalezla výraz v úpravě cestovních náhrad pro státní úředníky podle služební pragmatiky. Zde autor odkazuje na výzkum doc. J. Šouši.

o privilegium byrokracie.⁶ Dobové prameny dokládají, že již v této době byly cestovní náhrady vítaným přilepšením zejména pro vyšší úřednický stav. Lze se rovněž setkat s úpravou neposkytování diet v případě, že jednání bylo blízko sídla úřadu, stejně jako se známými metodami, jak tuto úpravu obcházet skrze cestovní formuláře (neboli dnes přes vyúčtování pracovní cesty). Rámcovou úpravu pro státní zaměstnance přinesla posléze služební pragmatika.⁷ Podle vzorů služební pragmatiky a regulace cestovního pro státní úředníky byl v roce 1839 vyhlášen regulativ pro magistrátní úředníky na Moravě. Dalším milníkem bylo nařízení vlády č. 115/1873 ř. z. upravující cestovné pro státní úředníky.⁸ Klíčovým znakem všech těchto úprav byla regulace cestovních náhrad podle zařazení do příslušné hodnostní třídy neboli podle statusu zaměstnance.⁹

Pokud jde o další turbulentní vývoj předpisů o cestovních náhradách spojený se vznikem ČSR, zánikem I. republiky, vznikem Protektorátu Čechy a Morava, skončením II. sv. války a převratem v roce 1948, pak pro účely tohoto příspěvku se jeví nutné podstatně zjednodušit výklad na analýzu několika málo protektorátních předpisů a několika předpisů o cestovních náhradách z 50. let minulého století. Pokud se jedná o protektorátní předpisy, pak ty ideově vycházely z rakouské a posléze československé prvorepublikové úřední praxe. O služební cestu se nejednalo, pokud úředník při tzv. vnějších služebních výkonech byl nucen použít dopravní prostředky. Vl. nařízení 51/1942 Sb. u těchto vnějších služebních výkonů ukládalo hradit vzniklé výlohy v mezích ustanovení § 6 až 8, tedy hradit jízdné včetně nákladů za zavazadlo. Jiné výdaje bylo možné hradit pouze, pokud se jednalo o nevyhnutelně vzniklé výdaje při služebních výkonech. Prováděcí vl. nařízení č. 52/1942 Sb.¹⁰ v čl. 35 kvalifikovalo jako takové vnější služební výkony služební pochůzky, které úředník konal ze služebního podnětu nebo při výkonu své pravidelné služby. Muselo se ale jednat o cesty uvnitř obvodu obce bydliště nebo do ústavů, zařízení apod., které jsou mimo obvod obce, patří však k obci bydliště. Použil-li úředník při služebních pochůzkách se souhlasem představeného pro urychlení určitý dopravní prostředek, hradily se mu nezbytné výlohy, pokud nebyl jinak odškodněn. Cesta mezi bytem a pravidelným místem výkonu služby však nebyla ani služební cestou, ani služební pochůzkou. V takovém případě se žádné cestovní náhrady neplatily.¹¹

Nepřehlednou zmršť terciálních předpisů regulujících cestovní náhrady při cestě v obci pracoviště či obci bydliště z druhé poloviny 50. let minulého století lze

⁶ Srov. např. dekret dvorní komory ze dne 13. září 1804 č. 29.311 Sb. zák. pol., sv. 22, s. 135 (stěhovací normál), který platil ještě za první republiky. Dále viz *Dekret dvorní komory z 18. ledna 1807*, č. 7310 Kropatschkovy sbírky zákonů, 25. svazek ex 1807 (cestovní a dietní normál pro státní úředníky).

⁷ Zákon ze dne 25. ledna 1914, č. 15 ř. z., o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů (služební pragmatika).

⁸ Dále se odkazuje na výzkum doc. Šouši in ŠOUŠA, J. *Vývoj právní úpravy státních civilních úředníků od 18. století do roku 1938 v českých zemích*. Disertační práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2011, s. 118.

⁹ Z hlediska předmětu výzkumu mají význam především dekrety dvor. komory č. 30.451, 40.124, 47.846 ex 1841 a č. 7957 ze dne 5. března 1843 o přiznání stěhovacích výloh na krátké vzdálenosti.

¹⁰ Vládní nařízení 52/1942 Sb. ze dne 15. ledna 1942, jímž se provádí vládní nařízení ze dne 15. ledna 1942, č. 51 Sb., o náhradách cestovních výloh ve veřejné službě prováděcí nařízení o cestovních výlohách. Právní úpravu obsahovala též nařízení vlády č. 52 až 57/1942 Sb.

¹¹ O vnější řízení se nejednalo, pokud se úřad přestěhoval v rámci města svého sídla. Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 30. března 1923, sp. zn. 5282/23, Bohuslav, administrativní rozhodnutí uveřejněno pod pořadovým (publikačním) č. 2167/1923.

demonstrovat vyhláškou č. 507/1944 Ú. l., o úpravě pracovních podmínek zaměstnance, který je použit na jiném místě, vyhláškou č. 1130/1946 Ú. l. I, o úpravě pracovních a mzdových podmínek montážních dělníků v kovodělných závodech,¹² vyhláškou č. 270/1949 Ú. v., kterou se vyhláší směrnice o úpravě cestovních výdajů na služebních cestách, o výši přidělného a přeložného na území Československé republiky, nebo vyhláškou č. 254/1951 Ú. l. I, kterou se vydávají předpisy o náhradách cestovních a jiných výdajů pro zaměstnance v pomocné stavební výrobě a ve výrobě stavebních dílců a polotovarů. V ust. § 8 vyhlášky č. 1130/1946 Ú. l. I byla velmi podnětná úprava pro tzv. místní montáže, kde montážnímu dělníku (učni) příslušely montážní příplatky při nepřetržitém pobytu nejméně 8 hodin na montážním místě. Do doby pobytu se ale nepočítal cestovní čas přímé cesty z bytu na montáž a zpět, pokud nepřevyšoval dobu potřebnou k cestě z bydliště montážního dělníka do závodu a zpět. Převyšoval-li cestovní čas tuto dobu, započítával se rozdíl do doby pobytu. Dílčí úpravu přechodného přidělení přineslo nařízení vlády č. 120/1950 Sb., o právech a povinnostech státních zaměstnanců, o řízení ve věcech jejich pracovního poměru a o rozhodčích komisích.

Zákonodárce se pokusil právní úpravu zjednodušit skrze zákon č. 234/1949 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů. Smyslem nové úpravy bylo zastropovat výši poskytovaných náhrad a ukončit jejich rozdílnou výši pro různé profese.¹³ Pracovní cesta byla v ust. § 2 zákona č. 234/1949 Sb. vymezena jako cesta „*trvající nejméně 6 hodin, kterou vykoná mimo obvod obce svého pravidelného pracovního místa a obce svého bydliště zaměstnanec na příkaz zaměstnavatelův*“.¹⁴ O vnější řízení se jednalo tehdy, když cesta trvala méně než 6 hodin či vykonával-li na příkaz zaměstnavatele zaměstnanec práci mimo své pravidelné pracovní místo, ale v obvodu obce pracovního místa nebo v obvodu obce svého bydliště. Časové hledisko bylo podle důvodové zprávy zvoleno proto, že rychlosti dopravních prostředků jsou různé, a tak podle zákonodárce již není možné rozlišovat nároky zaměstnance podle ujeté vzdálenosti.¹⁵ Zákon č. 234/1949 Sb. v zásadě s limitovanými odbornými úpravami opět převzal protektorátní předpisy. Pojem služební cesty do té doby vymezovalo ust. § 2 vládního nařízení č. 51/1942 Sb., o náhradách cestovních výloh ve veřejné službě. O služební cestu se jednalo, pokud se „*úředník na příkaz nebo se zmocněním svého představeného za účelem provedení určitého služebního výkonu do místa ležícího mimo hranice obce služebního sídla nebo skutečného bydliště (do místa jednání) a je-li vzdálen po více než šest hodin*“.¹⁶ O služební cestu se nejednalo, jestliže místo jednání a obec služebního sídla nebo skutečného bydliště úředníka spolu sousedily, a to tak, že podle obecného názoru místně nebo hospodářsky navzájem souvisely (sousední místa).

¹² Tato vyhláška nahradila vyhlášky ze dne 31. března 1943, běž. č. 228 (Ú. l. 77/1943), jakož i výnosu býv. ministerstva hospodářství a práce ze dne 12. dubna 1943, č. j. A-II/1-2161/12.

¹³ Národní shromáždění ČSR. Důvodová zpráva k návrhu zákona o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů, tisk č. 340. 1949. K tomu lze doplnit, že v historii cestovních náhrad lze dohledat celou řadu předpisů, jejichž cílem bylo limitovat výši cestovních náhrad. Za všechny zmiňme oběžník býv. místodržitelství ze dne 10. ledna 1912 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. listopadu 1928, sp. zn. 13.682/26, Bohuslav, administrativní rozhodnutí, uveřejněno pod pořadovým (publikačním) č. 7552/1928.

¹⁴ Definice zahrnovala vymezení pracovní cesty též pro veřejné funkcionáře a pro další zaměstnance.

¹⁵ Národní shromáždění ČSR. Vládní návrh zákona o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů, tisk č. 340. 1949.

Nutno doplnit, že ještě za účinnosti zákona č. 234/1949 Sb. a bez jeho formální změny bylo vnější řízení stále více limitováno terciálními předpisy. V případech vnějšího řízení a případech obdobných náležely snížené náhrady.¹⁶ Vyhláška č. 480/1950 Ú. I. I upravila vnější řízení pro zaměstnance, který byl vyslán zaměstnavatelem. V obci místa vnějšího řízení měl zaměstnanec nárok na náhradu výdajů za použití veřejných hromadných dopravních prostředků. Výdaje za jiný dopravní prostředek se hradily pouze v případě, že tento prostředek musel být použit ze zvláštních důvodů. Vnější řízení upravovala na podobných principech v ust. § 11 též vyhláška Ministerstva práce a sociální péče č. 486/1950 Ú. I. I, kterou se vydávají podrobné předpisy k provedení zákona č. 234/1949 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů.¹⁷ Úpravu nákladů vzniklých při vnějším řízení osobám, které nebyly ani zaměstnanci, ani veřejní funkcionáři, upravovala vyhláška č. 509/1950 Ú. I. I, o náhradách výdajů při pracovních cestách a vnějším řízení osobám, které nejsou zaměstnanci.

Zákon č. 234/1949 Sb. upravoval kromě vnějšího řízení též tzv. vnější pracovní výkony, kdy se ze zákona o pracovní cestu nejednalo. U vnějších pracovních výkonů sice docházelo ke změně pracovního místa, ale tato změna byla způsobena povahou zaměstnání, kdy se pravidelně pracovní úkoly plnily na různých pracovních místech (typicky řidiči z povolání).¹⁸ Jejich cestovní náhrady pak upravovala např. vyhláška č. 173/1954 Ú. I., o náhradách cestovních a jiných výdajů zaměstnancům vysílaným v tuzemsku na montážní, instalační, opravné, udržovací a některé jiné práce. Při vnějších pracovních výkonech v obci pravidelného pracovního místa nebo v obci bydliště příslušela zaměstnanci pouze náhrada výdajů za pracovní nutně a prokázané použití veřejného hromadného dopravního prostředku.¹⁹

2.1 ZÁKONÍK PRÁCE 1965

Příprava prvního československého zákoníku, tedy zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce (dále „Zákoník práce 1965“), byla svěřena Ústřední radě odborů (ÚRO), vrcholnému orgánu Revolučního odborového hnutí,²⁰ jak bylo dobově označováno, které ovšem při jeho tvorbě fakticky působilo jako součást mechanismu státní moci.

¹⁶ Např. vyhláška Ministerstva financí č. 480/1950 Ú. I. I, kterou se vydávají podrobné předpisy k provedení zákona č. 234/1949 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů. Srov. ust. § 13 a 38 vyhlášky č. 480/1950 Ú. I. I.

¹⁷ O vnější řízení se jednalo tehdy, vykonával-li zaměstnanec na příkaz zaměstnavatele práci mimo své pravidelné pracovní místo, ale v obvodu obce pracovního místa nebo v obvodu obce svého bydliště. O vnější řízení šlo také, trvala-li cesta mimo obec pracovního místa a obec bydliště méně než 6 hodin.

¹⁸ Srov. ust. § 8 zákona č. 234/1949 Sb.

¹⁹ Srov. ust. § 17 vyhlášky č. 173/1954 Ú. I., o náhradách cestovních a jiných výdajů zaměstnancům vysílaným v tuzemsku na montážní, instalační, opravné, udržovací a některé jiné práce. Vyhláška č. 41/1965 Sb., o používání vlastních osobních vozidel pracovníky při vnějších výkonech, pak upravila náhrady, které náležely za používání vlastních vozidel určených k nehromadné přepravě osob zaměstnanci nebo jinými osobami při pracovních cestách a vnějším řízení, které provedou tyto osoby při plnění úkolů vyplývajících z jejich pracovního poměru, funkce nebo jiného vztahu obdobné povahy k zaměstnavateli. Vyhláška byla vydána na základě vládního nařízení č. 60/1959 Sb., o působnosti v oboru plánování, tvorby a kontroly cen.

²⁰ MAŘÍK, V. Koncepce a hlavní principy návrhu zásad zákoníku práce ČSSR. *Právník*. 1963, roč. 102, č. 4, s. 249–261. Srov. usnesení ÚV KSČ ze dne 8. prosince 1960.

Samotný Zákoník práce 1965 pak byl sice předložen jako návrh poslanců a současně zástupců ÚRO, nicméně legislativní proces byl prost konstruktivní diskuze.²¹ I když bylo v projevech k návrhu zákoníku práce opakovaně sděleno, že tento přinesl úpravu pracovní cesty budované na smluvním principu, je nutno tuto tezi vnímat v dobových souvislostech rozvoje socialistické demokracie, stírání rozdílů mezi fyzickou a duševní prací, odstranění vykořisťování, zániku výhod byrokracie atd.²² Proto i do čistě technicistních otázek, jakými bylo právě vymezení pracovní cesty, zasahovala idea o nové pracovní smlouvě pro nového socialistického člověka, který chce pracovat a aktivně se na práci podílet podle svých možností.²³

Jak popsal poslanec a akademik Knapp v projevech před přijetím zákoníku práce, nový zákoník práce vnímá pracovníka takto: „*Staví jej na základě socialistické demokracie; vidí pracovníka v dialektické jednotě jako toho, kdo vkládá do společenského pracovního procesu pracovní sílu, ale zároveň jako účastníka onoho společenství, kterému výrobní prostředky náleží, a zabezpečuje i náležitou účast pracovníků na řízení společných věcí v duchu článku 11 odst. 3 naší ústavy. Dává plný výraz tomu, co se často říká, že pracovník v pracovním procesu je nejen zaměstnancem, nýbrž že je hospodářem na společném díle, hospodářem na svém pracovišti.*“ I když bylo ujednání o místě výkonu práce obsaženo v dohodě o místě výkonu práce, Zákoník práce 1965 od počátku nejen upravoval výjimky z této zásady v zájmu společnosti, ale vedl k podstatnému zjednodušení této právní úpravy v případě cest, které zaměstnanci konali v rámci obce sjednané jako místo výkonu práce.

Vhled do přípravných prací odborné komise poskytují publikované zdroje pouze omezeně, a to zřejmě nejlépe tam, kde její členové sami publikovali odborné články o kodifikaci pracovního práva. Pokud se jedná o vymezení místa výkonu práce, pak např. Kovařík zmiňuje, že místo výkonu práce mělo být vymezeno jako: „*obec a závod, nebo jinak místně určené pracoviště*“.²⁴ Na rozdíl od kapitalismu se v socialismu, jak psal, získává dispoziční právo vyslat zaměstnance podobou přirozenou a původní, kdy docházelo prostě k dělbě práce. Nejde totiž o vykořisťování kapitalistou, ale o naplňování státního plánu.²⁵ Pracovní právo tak podle něj i jiných soudobých komentářů nabývalo významně na roli organizační.

Zákoník práce 1965 pracovní cestu nakonec nedefinoval, pouze zakotvil pravidlo, že je možné vyslat pracovníka na pracovní cestu.²⁶ Pracovní cesta měla být omezena tím,

²¹ Návrh zákoníku práce byl schválen jednomyslně. Nikdo z poslanců nebyl proti a ani se v hlasování nezdržel. Srov. stenoprotokol z jednání dne 16. června 1965.

²² Tak např. CHYSKÝ, J. K. otázce jednotné právní úpravy pracovního poměru. *Právník*. 1963, roč. 102, č. 6, s. 485–496; či MAŘÍK, V. Stav československého pracovního zákonodárství a jeho současné úkoly. *Právník*. 1960, roč. 99, č. 3, s. 232 a násl.

²³ KOVÁŘÍK, J. K. přípravě nových zákonů. *Právník*. 1960, roč. 99, č. 5, s. 427. Dále též např. HROMADA, J. K. perspektivám vývoje pracovního práva z hlediska uznesení ÚV KSČ z 8. decembra 1960. *Právní obzor*. 1961, roč. 44, č. 4, s. 202; a především *Zásady zákoníku práce ČSSR: návrh vyd. Ústř. radou odborů k veřejné diskusi*. Praha: Práce, 1963.

²⁴ KOVÁŘÍK, J. K. úloze pracovněprávního poměru a úpravě jeho vzniku v návrhu zásad zákoníku práce ČSSR. *Právník*. 1963, roč. 102, č. 4, s. 267.

²⁵ KOVÁŘÍK, J. K. pojetí socialistické pracovní smlouvy. *Právník*. 1959, roč. 98, č. 10, s. 882.

²⁶ „Z tohoto smluvního principu ovšem také vyplývá, že má-li za trvání pracovního poměru dojít ke změně podmínek, za kterých se pracovník zavázal pro organizaci pracovat, zejména pokud jde o druh práce, kterou má konat, a o místo, ve kterém má pracovat, je k tomu zásadně třeba jeho souhlasu. Z této zásady je

že se nejedná o souvislý výkon práce v jiném místě, ani o přeložení do jiného místa.²⁷ „V pracovnej zmluve možno dohodnúť viac než jedno miesto výkonu práce; z hľadiska nároku na náhradu pri pracovných cestách (§ 3 až § 9 vyhl. č. 96/1967 Zb.) je však nutné, za pravidelné pracovisko považovať vždy len jedno miesto výkonu práce.“²⁸ Soudy počaly poměrně záhy a konzistentně interpretovat místo výkonu práce jako místo, kde je práce stále konána. „Jestliže má být vykonávána práce nikoli na jednom, ale na více místech, je třeba jako místo výkonu práce sjednat všechna tato místa.“ Pokud měla být práce vykonávána v různých místech, která nebylo možno při uzavírání pracovní smlouvy předem konkrétně stanovit, bylo třeba zvolit dojednání určité části územního obvodu nebo určením trasy územního obvodu, popřípadě i dojednáním celého územního obvodu jako místa výkonu práce.²⁹ Soudy pak význam ujednání o místě výkonu práce kvalifikovaly tak, že zaměstnavatel nemůže přidělovat zaměstnanci práci v jiném místě než v místě, které bylo jako místo výkonu práce mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem sjednáno.³⁰ Pochopitelně zaměstnanec mohl a i nadále může souhlasit se širším vymezením místa výkonu práce, např. jako „obvod provozního ředitelství podniku pro kraj Praha“, neboť to odpovídá autonomii smluvní vůle, jak konstatoval Vrchní soud v Praze.³¹ Jinak ovšem právo něco sjednat bylo spíše cílenou kogentností a rigidností Zákoníku práce 1965 potlačeno.³²

Zákoník práce 1965 u regulace pracovní cesty implicitně zavedl do určité míry dvoj-
kolejnost, která přetrvávala nejen do roku 1989, ale kupodivu i posléze, a to až do druhé rekodifikace pracovního práva provedené zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále „Zákoník práce 2006“). Zákoník práce 1965 sice zrušil zákon č. 234/1949 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů, ale sám v ust. § 131 odst. 2 stanovil, že předpisy o cestovních náhradách vydá posléze vládou schválený orgán. Tímto orgánem byla státní mzdová komise.³³ To, že toto pravidlo bylo ve skutečnosti pouhým posvěcením soudobé reality, dokládá, že úpravu obsahovala např. vyhláška Ministerstva financí č. 100/1964 Sb., která ovšem chronologicky vydání Zákoníku práce 1965 předešla. Po zrušení zákona č. 234/1949 Sb., na jehož právním základě byla vyhláška č. 100/1964 Sb. vydána, platila přesto úprava cestovních náhrad v této vyhlášce i nadále. I po vydání Zákoníku práce 1965 tak standardem zůstala úprava skrze terciální předpisy, tedy směrnice a výnosy resortních ministerstev, které ve Sbírce zákonů publikovány nebyly.³⁴ Ode dne 1. ledna 1966 tedy Zákoník práce 1965 sice formálně zrušil

možné připustit výjimky jen v případech zcela ojedinělých, kdy by nesouhlasem pracovníka k takové změně mohly být narušeny celospolečenské zájmy“ (Projev poslance Paška, zástupce Ústřední rady odborů, na schůzi Národního shromáždění konané dne 15. června 1965. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 2025-03-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/eknih/1964ns/stenprot/006schuz/s006002.htm>).

²⁷ Viz projev poslance Paška. Zde je ovšem nutno třeba podotknout, že v totalitním státě, kde je rozhodující vůle komunistické strany, se právní problémy řeší jinak než v demokratickém právním státě.

²⁸ Srov. stanovisko Nejvyššího soudu SR ze dne 22. června 1970, sp. zn. 6Cz 30/70.

²⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. listopadu 1977, sp. zn. Cpjf 147/77, S IV, s. 397.

³⁰ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. srpna 2008, sp. zn. 21 Cdo 1715/2007.

³¹ Srov. rozhodnutí Vrchního soudu v Praze ze dne 5. srpna 1994, sp. zn. 6 Cdo 70/93.

³² WITZ, K. Obecné pojetí zákoníku práce. *Právní obzor*. 1965, roč. 48, č. 9, s. 528.

³³ Srov. zákonné opatření č. 84/1963 Sb., o státní mzdové komisi.

³⁴ Srov. směrnici federálního ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 14. ledna 1972, č. j. II/1-126/72-7501, k provedení některých ustanovení vyhlášky č. 96/1967 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných

zákon č. 234/1949 Sb., ale stále se postupovalo podle prováděcích předpisů. Pro náš výzkum je důležité, že vyhláška č. 100/1964 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů, obsahovala institut tzv. vnějšího řízení i nadále. K odstranění pojmu vnější řízení došlo až vyhláškou č. 96/1967 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů.

V původním znění vyhláška č. 96/1967 Sb., o náhradách cestovních, stěhovacích a jiných výdajů, rozlišovala pracovní cestu a nároky z ní příslušející podle toho, zda byl zaměstnanec vyslán na tzv. přechodné pracoviště či nikoliv. Přechodné pracoviště bylo vymezeno jako místo plnění pracovních úkolů mimo obvod zaměstnancova pravidelného pracoviště a mimo obvod obce bydliště. O nikoliv přechodné pracoviště, byť právní úprava tuto legislativní zkratku nepoužívala, se jednalo tehdy, byl-li zaměstnanec vyslán mimo své pravidelné pracoviště, ale v obvodu obce svého pravidelného pracoviště nebo v obvodu obce svého bydliště. Pravidelným pracovištěm se rozumělo místo výkonu práce, na které byl zaměstnanec přijat nebo přeložen. Pokud se však jednalo o místo, které bylo sjednáno jako širší území, než je jedna obec, považovalo se za pravidelné pracoviště místo sídla zaměstnavatele, pokud zaměstnavatel neurčil pro účely cestovních náhrad jako pravidelné pracoviště jiné místo. Místo pravidelného pracoviště tak bylo možné určit jednostranně zaměstnavatelem právě na základě ust. § 4 vyhlášky č. 96/1967 Sb.³⁵

K návratu právní úpravy cestovních náhrad z terciálních do sekundárních předpisů došlo vyhláškou č. 33/1984 Sb., o cestovních náhradách. Ani ta úpravu vnějšího řízení neobsahovala. Precizovala však pravidla obsažená v předchozích předpisech z 60. let minulého století. Příkladem byla právě regulace pravidelného pracoviště. Vyhláška č. 33/1984 Sb. stanovila, že je-li sjednáno jako místo výkonu práce území širší než jedna obec, jsou pravidelnými pracovišti všechny organizační jednotky v obci sídla organizace, pokud organizace nestanoví jako pravidelné pracoviště určitou organizační jednotku (jednotky). Pokud nedošlo k určení pravidelného pracoviště u pracovníka, s nímž bylo v pracovní smlouvě dohodnuto jako místo výkonu práce širší území než jedna obec, považovalo se za pravidelné pracoviště zaměstnance sídlo zaměstnavatele.³⁶ I když se jedná o komplikovanou materii, právní pravidlo je jasně formulováno a má vysokou praktickou hodnotu, jež vyniká při porovnání se soudobou regulací, jež sice posiluje smluvní volnost stran, nicméně text normy je nejasný, připouštějící více výkladů a jeho praktická funkčnost budí mezi laiky i odborníky přinejmenším rozpaky.

3. REKODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA

V souvislosti s rekodifikací soukromého práva bylo opětovně kodifikováno i pracovní právo. Hlavní teze, ze kterých vzešla rekodifikace pracovního práva v oblasti cestovních náhrad, se začaly tvořit ihned po roce 1989. Stalo se tak skrze zákon

výdajů (uveř. pod č. 2/1972 Ú. v. ČSR, č. 1/1972 Ú. v. SSR); výnos ministerstva stavebnictví České socialistické republiky a ministerstva stavebnictví Slovenské socialistické republiky č. 8 ze dne 26. října 1967, o náhradách cestovních výdajů pracovníků stavební výroby (reg. v částce 10/1968 Sb.).

³⁵ Tak stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 30. června 1978, sp. zn. 5 Cz 28/78.

³⁶ Ust. 2 odst. 2 vyhlášky č. 33/1984 Sb.

č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách, který opětovně vnesl do koncepce cestovních náhrad významný smluvní prvek. Soudobě se to vyjadřovalo jako „*zásada zvýšené pravomoci a odpovědnosti zaměstnavatele a zásada posílení smluvních vztahů, tj. posílení možnosti, mimo jiné, aby si zaměstnanci měli možnost dohodnout pro sebe určité výhody*“.³⁷ Bylo možné se dohodnout na místě pravidelného pracoviště. Po roce 1989 tak již nebylo možné modifikovat právo vyslat zaměstnance na pracovní cestu skrze vnitřní předpisy zaměstnavatele, tedy zejména ne jednostranným určením pravidelného pracoviště ze strany zaměstnavatele.³⁸ Jinak ovšem i zákon o cestovních náhradách převzal teoretické pozice Zákoníku práce 1965, které byly ve skutečnosti provedeny nejprve terciálními a posléze sekundárními předpisy.

Základní úprava byla obsažena v ust. § 2 zákona č. 119/1992 Sb., o cestovních náhradách. Pracovní cestou se pro účely cestovních náhrad rozuměla doba od nástupu zaměstnance na cestu k výkonu práce do jiného místa, než bylo jeho pravidelné pracoviště, včetně výkonu práce v tomto místě, do návratu zaměstnance z této cesty. Pravidelným pracovištěm tedy bylo místo dohodnuté se zaměstnancem; nebylo-li takové místo výslovně dohodnuto, bylo pravidelným pracovištěm místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě, což je princip platný i podle platné úpravy. Jak posléze dovodily soudy, mohou se strany dohodnout na sjednání širšího místa výkonu práce, a to zejména proto, že „*zaměstnavatel nemůže přidělovat zaměstnanci práci v jiném místě než v místě, které bylo jako místo výkonu práce mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem sjednáno*“.³⁹ Místo výkonu práce tak sice může být určeno velmi úzce (např. konkrétní pracoviště), ale nic nebrání tomu, aby bylo sjednáno šířeji, a to právě proto, že: „*Zákoník práce předpokládá, že místem výkonu práce bude obec nebo organizační jednotka, ale nevylučuje, aby místo výkonu práce bylo i jinak určené místo*“.⁴⁰ Následkem sjednání místa výkonu práce Praha je ovšem to, že zaměstnanec je povinen se na své náklady dostavit k výkonu práce v rozsahu celého místa výkonu práce. Pravidelným pracovištěm se rozumí celé katastrální území Prahy.⁴¹ Speciální úprava platila pro zaměstnance vykonávající práce na předsunutém pohraničním odbavovacím stanovišti na území sousedního státu určeném podle mezinárodní smlouvy. Toto pracoviště bylo jejich pravidelným pracovištěm, bez ohledu na to, kdo byl jejich zaměstnavatelem.⁴²

I když bylo primárně na vůli zaměstnance a zaměstnavatele vymezit, co je pravidelné pracoviště, a při jakých cestách tedy cestovní náhrady nenáleží, zákonodárce zakotvil speciální úpravu hrazení cestovních náhrad u cest v obci bydliště a obci sídla zaměstnavatele.⁴³ Tato úprava se však týkala zvláštních povolání, u kterých častá změna

³⁷ Srov. SALAČOVÁ, M. Vymezení pravidelného pracoviště pro zaměstnance v pracovněprávních vztazích pro účely poskytování cestovních náhrad. *Účetnictví*. 1997, roč. 32, č. 8, s. 241–243. Dále srov. ŠIMEČKOVÁ, E. Legislation on Employer Monitoring of Employees at the Workplace. *Studia Prawno-Ekonomiczne*. 2017, Vol. 105, s. 91.

³⁸ SOUČKOVÁ, M. Vyslání na pracovní cestu. *Práce a mzda*. 1996, roč. XLIV, č. 1, s. 33–36.

³⁹ Tak Nejvyšší soud v rozhodnutí ze dne 19. července 2016, sp. zn. 21 Cdo 2680/2015.

⁴⁰ Tak Nejvyšší soud tamtéž.

⁴¹ Tak výslovně SALAČOVÁ, M. K náhradám cestovních výdajů při zahraničních pracovních cestách náležejícím zaměstnancům a podnikatelům. *Finanční, daňový a účetní bulletin*. 1996, roč. 4, č. 2, s. 26–30.

⁴² Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. srpna 2004, sp. zn. 21 Cdo 621/2004.

⁴³ Srov. ust. § 20 odst. 2 zákona o cestovních náhradách: „*Při pracovní cestě v obci, ve které má zaměstnanec sjednáno v pracovní smlouvě místo výkonu práce, náleží zaměstnanci náhrada jízdních výdajů za místní*

pracoviště vylučovala možnost si předem dohodnout určité místo jako pravidelné pracoviště, leda že se jednalo o bydliště zaměstnance. Cílem této změny nebylo uznat náhradu nákladů vzniklých zaměstnanci při cestě v obci bydliště, ale zjednodušit jejich úhradu u specifických kategorií zaměstnanců, jak uvádí důvodová zpráva.⁴⁴

Dichotomie místa výkonu práce a pravidelného pracoviště založená Zákoníkem práce 1965, tedy obecné úpravy v Zákoníku práce 1965 a speciální úpravy pro účely cestovních náhrad skrze místo pravidelného pracoviště, nebyla odstraněna ani Zákoníkem práce 2006. To výslovně připustil Nejvyšší soud, když judikoval, že pojem pravidelného pracoviště je používán výhradně pro účely poskytování cestovních náhrad a musí být sjednáno výhradně v pracovní smlouvě (příp. její změně).⁴⁵ Zákonodárce při rekonstrukci pouze zvolil komplementární přístup, kdy pracovní cestu vymezil jako cestu mimo místo výkonu práce podle ust. § 42 a cestu mimo pravidelného pracoviště podle ust. § 152 a § 34 a posléze § 34 a Zákoníku práce 2006.

Původně Zákoník práce 2006 pouze převzal dikci ust. § 2 odst. 1 a 3 zákona o cestovních náhradách, když stanovil, že není-li v pracovní smlouvě sjednáno pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad, je pravidelným pracovištěm místo výkonu práce sjednané v pracovní smlouvě. Jestliže však bylo místo výkonu práce sjednáno širěji než jedna obec, považovala se za pravidelné pracoviště obec, ve které nejčastěji začínají pracovní cesty zaměstnance. Zákoník práce 2006 tedy pokračoval v koncepci, že většině zaměstnanců se cesty v rámci obce místa výkonu práce hradit nemusí, pokud obec byla sjednána jako místo výkonu práce.⁴⁶ V důvodové zprávě pak k této dikci bylo výslovně uvedeno: „*V uvedeném případě se nebude jednat o pracovní cestu a nebude k vyslání na takovou cestu třeba souhlasu zaměstnance, neboť k takovému výkonu práce se v pracovní smlouvě zavázal [...]*“⁴⁷ Dohodu o místě pravidelného pracoviště bylo možné / lze sjednat též konkludentně. Místo pravidelného pracoviště však muselo/musí být sjednáno v rámci místa výkonu práce.⁴⁸

Následně se rozmohla praxe přenášení nákladů spojených s výkonem práce na zaměstnance a zákonodárce reagoval na případy, kdy mezi účastníky nebylo sjednáno pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad a místo výkonu práce, které se považuje za pravidelné pracoviště, bylo v pracovní smlouvě sjednáno v širším rozsahu, než je jedna obec. Skrze nové ust. § 34a došlo v Zákoníku práce 2006 k regulaci právní fikce, že jde o takovou obec, ve které nejčastěji začínají pracovní cesty zaměstnance.

hromadnou dopravu v prokázané výši nebo ve výši určené zaměstnavatelem podle ceny jízdného, platné v době konání pracovní cesty, a použitého dopravního prostředku.“ Předmětná úprava byla vložena zákonem č. 125/1998 Sb.

⁴⁴ „*Protože zaměstnavatel určuje podmínky pracovní cesty a cenu za použití městské hromadné dopravy v místě svého sídla zná, vyvolává nutnost dokladovat výdaje za použití místní hromadné dopravy při pracovní cestě zbytečné administrativní nároky*“ (Důvodová zpráva k návrhu zákona, který byl posléze vyhlášen pod č. 125/1998 Sb.).

⁴⁵ Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. března 2011, sp. zn. 21 Cdo 827/2010.

⁴⁶ Shodně Ůlehlová v komentáři k ust. § 34a in KOTTNAUER, A. – GOGOVÁ, R. – GRITZEROVÁ, K. – HOCHMAN, J. – ŮLEHOVÁ, H. *Zákoník práce: komentář* [online]. [Systém ASPI]. Praha: Leges, 2012, ASPI_ID KO262I2006CZ [cit. 2025-03-13]. Dostupné na: www.aspi.cz.

⁴⁷ Důvodová zpráva k úpravě, provedené v ustanovení § 34 odst. 2 zákoníku práce ve znění účinném do 31. prosince 2011. Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Důvodová zpráva k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoník práce, sněmovní tisk 1153/0. 2005, 4. funkční období.

⁴⁸ Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. března 2004, sp. zn. 21 Cdo 1938/2003.

S ohledem na možnost sjednat místo či místa výkonu práce (jeho šíři) bez jakéhokoli omezení lze považovat za spravedlivé a vyvážené, jak konstatoval zákonodárce, aby zaměstnavatel vždy nesl náklady na vyšší než pravidelné výdaje spojené s výkonem práce, které vzniknou zaměstnanci při cestě mimo obec, kde převážně vykonává práci, popř. kde má trvalý pobyt. V uvedeném případě se nebude jednat o pracovní cestu a nebude k vyslání na takovou cestu třeba souhlasu zaměstnance, neboť k takovému výkonu práce se v pracovní smlouvě zavázal.

Relativně novou úpravu přineslo ust. § 152 písm. c) Zákoníku práce 2006, podle kterého zaměstnavatel je povinen hradit cestovní náklady, které zaměstnanci vzniknou při tzv. mimořádné cestě. Za tu Zákoník práce 2006 prohlašuje cestu konanou v souvislosti s výkonem práce v místě výkonu práce nebo pravidelného pracoviště, musí se však jednat o cestu mimo rozvrh směn. *A contrario* nelze hradit cestu v souvislosti s výkonem práce v místě výkonu práce a v rámci nařízené směny. Předmětný institut mimořádné cesty je tak zřejmě vyhrazen pro cesty v souvislosti s prací přesčas či pracemi, které nebyly plánovány pro dovolenou zaměstnance.

Další úpravu, tentokrát tradiční úpravu, opakovalo ust. § 274a Zákoníku práce 2006 podle kterého cestou do zaměstnání a zpět se rozumí cesta z místa zaměstnancova bydliště (ubytování) do místa vstupu do objektu zaměstnavatele nebo na jiné místo určené k plnění pracovních úkolů a zpět; u zaměstnanců v lesnictví, zemědělství a stavebnictví také cesta na určené shromaždiště a zpět. Cesta z obce bydliště zaměstnance na pracoviště nebo do místa ubytování v jiné obci, která je cílem pracovní cesty, pokud není současně obcí jeho pravidelného pracoviště, a zpět, se posuzuje jako nutný úkon před počátkem práce nebo po jejím skončení.⁴⁹

3.1 MÍSTO VÝKONU PRÁCE A PRAVIDELNÉ PRACOVÍŠTĚ

Místo výkonu práce je podle české i československé tradice místo, kde se stále či pravidelně práce má konat.⁵⁰ Obdobně jako k Zákoníku práce 1965, Nejvyšší soud i nyní dovodil, že v pracovní smlouvě může být dohodnuto více než jedno místo výkonu práce a také více než jeden druh práce. Zaměstnavatel se proto může se zaměstnancem v pracovní smlouvě (popřípadě v dohodě o změně jejího obsahu) dohodnout, že zaměstnanec bude v pracovním poměru u zaměstnavatele vykonávat více druhů práce na různých místech.⁵¹

Zaměstnavatel nemůže přidělovat zaměstnanci práci v jiném místě než v místě, které bylo jako místo výkonu práce mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem sjednáno. Jak dovodil Nejvyšší soud: „Z uvedeného vyplývá, že *pracoviště jako místo, kde zaměstnanec plní podle pokynu zaměstnavatele své pracovní úkoly, se může nacházet jen tam, kde je lze podřadit pod pojem, jímž bylo v pracovní smlouvě definováno místo výkonu práce.*“⁵² Pojem pravidelného pracoviště je tak používán výhradně pro účely poskytování cestovních náhrad a toto místo musí být sjednáno výhradně v pracovní smlouvě

⁴⁹ K tomu srov. rozhodnutí městského soudu v Praze ze dne 27. září 1962, sp. zn. 6 Co 433/62.

⁵⁰ Srov. stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 26. března 1982, sp. zn. 6 Cz 29/82.

⁵¹ Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. května 2015, sp. zn. 21 Cdo 1837/2014.

⁵² Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2004, sp. zn. 21 Cdo 98/2004.

Sjedná-li si tak zaměstnanec jako místo výkonu práce bydliště, je jeho cesta na pracoviště zaměstnavatele odlišná od bydliště zaměstnance považována za pracovní

⁶¹ Tak rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 2. července 2003, sp. zn. 15 Ca 30/2002.

cestu.⁶² Za takových podmínek je cesta zaměstnance z místa výkonu práce sjednaného v pracovní smlouvě do místa faktického výkonu práce a náhrady cestovních výdajů poskytované v souvislosti s takovou pracovní cestou nepodléhají dani z příjmů ze závislé činnosti. Uvedené je pochopitelně modifikováno ust. § 274a Zákoníku práce 2006, je-li cesta konána automobilem, autobusem či vlakem.⁶³ O cestu do zaměstnání se jedná též v případě, že zaměstnanec ve své nemovitosti garáжуje služební automobil na základě řádné nájemní smlouvy se zaměstnavatelem a toto auto z garáže by vozil do místa výkonu práce. Krajský soud v Ústí nad Labem pro takový případ ovšem výslovně dovodil, že se jedná o pracovní cestu.⁶⁴ Dal-li zaměstnavatel zaměstnanci k dispozici služební vůz, a zaměstnanec jej využíval výhradně k pracovním účelům (tedy nikoliv pro cestu do zaměstnání), pak to pro něj nepředstavovalo nepeněžní příjem.⁶⁵ Za určitých podmínek dokonce soudy akceptovaly, že zaměstnanci jezdili služebními vozidly do práce a ani tak se nejednalo o soukromé cesty.⁶⁶ Obecně konstatováno je však vyloučeno, aby cesta do zaměstnání na řádně nařízenou směnu byla pracovní či služební cestou.

3.2 VYMEZENÍ PRAVIDELNÉHO PRACOVNÍHO PÍSEMNOU INFORMACÍ

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v Evropské unii ukládá informovat zaměstnance o místě výkonu práce, pokud zaměstnanec nemá žádné stálé nebo hlavní místo výkonu práce. V takovém případě by měl obdržet informace o tom, za jakých podmínek se bude mezi těmito místy výkonu práce přemisťovat a kdo určí, kde bude zaměstnanec pracovat.⁶⁷ Ust. § 37 odst. 1 písm. b) Zákoníku práce 2006 stanoví, že zaměstnavatel je povinen zaměstnance písemně informovat o bližším označení druhu a místa výkonu práce.

Má-li zaměstnanec stálé či hlavní místo výkonu práce hlavní město Prahu, pak mu nepochybně musí zaměstnavatel sdělit, kde očekává, že bude konat práci. To je odůvodněno jednak organizačně technickými požadavky na zajištění bezproblémového nástupu k výkonu práce, jednak právními limity plynoucími ze zásady rovného zacházení se zaměstnanci. A pokud písemná informace bude obsahovat např. konkrétní adresu sídla zaměstnavatele či provozovny zaměstnavatele, pak se ve světle judikatury lze důvodně ptát, zda může být místem výkonu práce celá obec, když zaměstnavatel má sídlo, resp. pracoviště pouze na určité adrese dané obce.⁶⁸ Prizmatem Ústavního soudu je důležité, zda „*povaha obchodní činnosti zaměstnavatele, jakož i charakter stěžovatelkou vykonávaného druhu práce, nesou znaky prostředí, jemuž je vlastní jistá míra objektivně*

⁶² Tak v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2016, č. j. 2 Afs 177/2016-14.

⁶³ Srov. komentář Z. Novotného in BĚLINA – DRÁPAL, c. d.

⁶⁴ Tak rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. července 2006, č. j. 59 Ca 29/2005-21.

⁶⁵ Tak rozhodnutí Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 16. dubna 2003, sp. zn. 15 Ca 357/2000.

⁶⁶ Tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2007, sp. zn. 2 Afs 185/2006-49. Zde soud vyslovil: „*Pokud byla motorová vozidla na základě nájemní smlouvy uzavřené mezi zaměstnavatelem jako nájemcem a zaměstnanci jako pronajímateli garážována v rodinných domech zaměstnanců a zaměstnanci tato vozidla každodenně převáželi do sídla zaměstnavatele, nelze bez dalšího uzavřít, že vozidla byla zaměstnancům poskytnuta pro soukromé účely.*“

⁶⁷ Preambule 16 a čl. 4 odst. 2 písm. c) směrnice EU/2019/1152.

⁶⁸ Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2004, sp. zn. 21 Cdo 98/2004.

uznatelné a oboustranně předjímané flexibility uplatnitelného zaměstnaneckého personálu, a v tomto duchu předestřené vysvětlení vedlejšího účastníka o jeho ‚praxi‘ návrhů na uzavření pracovních smluv je proto (ještě) akceptovatelné. Jinak lze přisvědčit názoru, že ‚bezbrhé‘ a neodůvodněné extenzivní určení místa výkonu práce by ústavní ochranu mít nemuselo.“⁶⁹

Otázkou pak je, zda písemná informace podle ust. § 37 Zákoníku práce 2006, s odkazem na směrnici o transparentních a předvídatelných podmínkách, a ust. § 18 Zákoníku práce 2006 mění výklad místa pravidelného pracoviště na místo sdělené jednostranně zaměstnavatelem. Zákonodárce vložil do ust. § 18 zákoníku práce obecné interpretační pravidlo, které je soudy vykládáno různě.⁷⁰ Některé soudy vykládají na jeho základě právní jednání ve prospěch zaměstnanců, jiné soudy, včetně Nejvyššího soudu, vykládají nikoliv jednání, ale pojem, který je možné vyložit více způsoby, ku prospěchu zaměstnance. Autor si klade otázku, zda smyslem a účelem této úpravy není prosadit vyšší míru autonomie smluvní vůle do jinak kogentních pracovníprávních předpisů, a to zejména do těch částí, které jsou veřejnoprávní povahy. Tedy, zda pojem pravidelné pracoviště u zaměstnance, který má v pracovní smlouvě jako místo práce vymezenou Prahu a místo pravidelného pracoviště sjednáno není, lze u takového zaměstnance vyložit jako konkrétní adresu pracoviště, sdělenou v písemné informaci o obsahu pracovního poměru.

Nejvyšší soud judikoval, že při výkladu (objasňování) obsahu tzv. faktického úkonu, jednání soud postupuje (obdobně) podle zásad předepsaných pro výklad projevu vůle při právním jednání.⁷¹ Základním hlediskem pro výklad právního i faktického jednání je tedy úmysl jednatelů (popřípadě – u vícestranných právních jednání – společný úmysl jednatelů stran), byl-li takový úmysl druhé straně (adresátovi projevu vůle) znám, anebo musela-li (musel-li) o něm vědět. Při zjišťování tohoto úmyslu je třeba vycházet z hledisek uvedených v ust. § 556 odst. 2 Občanského zákoníku a přihlídnout též k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo, i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají. Teprve v případě, že ani za použití uvedených výkladových pravidel nelze zjistit úmysl jednatelů, se uplatní objektivní metoda interpretace a projevu vůle se přisuzuje význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen.⁷² Výklad obsahu tedy musí směřovat ke zjištění toho, co v něm bylo vyjádřeno. Vychází se přitom nejen z použitého jazykového vyjádření, ale i z dalších okolností, zejména z vůle toho, kdo tzv. faktické jednání učinil. Kromě úmyslu (záměru) jednatelů (ve zjištěné nebo přisouzené podobě) se při výkladu projevu vůle přihlíží také k „praxi zavedené mezi stranami v právním styku“, k tomu, co projevu vůle

⁶⁹ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. května 2011, sp. zn. III. ÚS 3616/10.

⁷⁰ Srov. např. rozhodnutí Okresního soudu v Ostravě ze dne 30. října 2024, č. j. 127 C 3/2024-32, kde soud dovodil, že ust. § 18 nelze interpretovat tak, že veškerá právní jednání je třeba vykládat nejpříznivěji pro zaměstnance, neboť to by nepochybně bylo v rozporu se základními právními zásadami, a ust. § 18 je tak potřeba užít v situaci nikoli právního jednání, nýbrž použitého výrazu. Shodně např. DRÁPAL, L. § 19 [Neplatnost právního jednání]. In: BĚLINA – DRÁPAL, c. d., s. 118.

⁷¹ Tak rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. října 2009, sp. zn. 21 Cdo 2972/2008.

⁷² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. dubna 2017, sp. zn. 21 Cdo 5281/2016. Dále srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. července 2024, č. j. 21 Cdo 213/2024-264.

předcházelo, a k tomu, jak strany daly následně najevo, jaký obsah a význam projevu vůle přikládají.

Pokud zaměstnavatel sice se zaměstnancem sjedná jako místo výkonu práce Prahu, nicméně v informaci o obsahu pracovního poměru sdělí, že místo výkonu práce je konkrétní adresa v Praze, pak bez dalších doprovodných prohlášení či informací, že dané místo je pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad, nelze ani prostřednictvím ust. § 18 Zákoníku práce 2006 informaci vydanou na základě ust. § 37 považovat za omezení místa výkonu práce pouze na dané místo. Informace o obsahu pracovního poměru pouze upřesňuje, kde zaměstnanec pracuje, neomezuje však autonomii smluvní vůle smluvních stran projevenou v pracovní smlouvě. I když každé faktické jednání lze vykládat.⁷³ Výraz místo výkonu práce použitý v pracovní smlouvě bez dalších sebeomezujících prohlášení učiněných ze strany zaměstnavatele nelze považovat za stanovení pravidelného pracoviště. Výklad projevu vůle totiž může směřovat jen k objasnění obsahu toho, co bylo projevováno. „*Pomocí výkladu projevu vůle nelze nahrazovat nebo doplňovat vůli, kterou zaměstnanec nebo zaměstnavatel (popřípadě jiný subjekt pracovních vztahů) neměl, nebo kterou sice měl, ale neprojevil ji.*“⁷⁴ Tímto způsobem může být vyjasněno jen to, co bylo opravdu projevováno; není přitom dovoleno měnit smysl a obsah jinak jasného tzv. faktického jednání.⁷⁵

4. HODNOCENÍ ANALYZOVANÝCH ÚPRAV CEST V MÍSTĚ PRACOVIŠTĚ

Od účinnosti zákona o cestovních náhradách z roku 1992 bylo možné vyložit povinnost zaměstnavatele hradit zaměstnanci cesty po obci pracoviště. Jednalo se o relativně velké novum, protože předchozí úpravy preferovaly paternalistický přístup, který ale právě u cestovních náhrad byl limitován finanční náročností takové úpravy. Z hlediska autonomie smluvní vůle je tak jednoznačně nejvíce liberální úprava obsažená v Zákoníku práce 2006.⁷⁶

K petrifikaci liberálního přístupu došlo novelou Zákoníku práce 2006, která zakotvila nevyvratitelnou právní fikci o pravidelném pracovišti v případě, že by místo výkonu práce bylo sjednáno širěji než jedna obec. Na druhou stranu současná úprava umožňuje též zaměstnavateli být kreativní, zachovat flexibilitu a šetřit na úhradě cestovních náhrad. Jestliže socialistický zákonodárce šetřil skrze partikulární úpravy pro jednotlivé profese, pak úprava v Zákoníku práce 2006 je méně výhodná oproti úpravě vydané na základě Zákoníku práce 1965 pro zaměstnance preferovaných povolání. Na druhou

⁷³ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. prosince 2022, sp. zn. 21 Cdo 1636/2022; a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. dubna 2021, sp. zn. 27 Cdo 3424/2019.

⁷⁴ Tak rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. února 2020, sp. zn. 21 Cdo 4606/2018; rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. února 2017, sp. zn. 21 Cdo 3480/2016, uveřejněný pod č. 50/2018 v časopise *Soudní judikatura*; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. dubna 2017, sp. zn. 21 Cdo 5281/2016, uveřejněný pod č. 3/2019 v časopise *Soudní judikatura*.

⁷⁵ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. října 2009, sp. zn. 21 Cdo 2972/2008.

⁷⁶ Pouze v člancích a opatrně se někteří autoři vyjadřují k tomu, že vzniknou-li zaměstnanci v místě výkonu práce zvýšené cestovní náklady v souvislosti s výkonem práce, pak je povinností zaměstnavatele je hradit.

stranu byla úprava v totalitním Československu opět celkově méně výhodná než úprava cestovních náhrad podle protektorátních předpisů, protože ta respektovala předchozí úpravu ještě z doby Rakouska.⁷⁷ Nevýhodou rakouské, prvorepublikové a protektorátní úpravy však opět byla partikulární úprava skrze tzv. vnější řízení, která byla aplikovatelná pouze pro preferované kategorie zaměstnanců. I když tedy Zákoník práce 1965 přinesl kodifikovanou a jednotnou úpravu, regulace cestovních náhrad u cest v místě pracoviště neplatila pro všechny zaměstnance, protože v něm obsažena nebyla. A tak i zákonodárce socialistický zůstal u roztržité regulace cesty v místě pracoviště, která byla obsažena v terciálních předpisech.

Na druhou stranu již v 60. letech minulého století se v sekundárních předpisech objevuje úprava pravidelného pracoviště, která se v cízeloované podobě následně promítla do vyhlášky č. 33/1984 Sb. Tato úprava z hlediska legislativně technického přinesla do oblasti partikulárních úprav obsažených v terciálních předpisech unifikovanou úpravu vybraných institutů. Podle této úpravy zaměstnavatel nesměl hradit zaměstnancům výdaje za cesty do práce na pravidelném pracovišti a zpět s výjimkou případů upravených touto vyhláškou, popř. jiným zvláštním předpisem. Pravidelným pracovištěm (pracovišti) pro účely této vyhlášky byla stanovena organizační jednotka (jednotky) zaměstnavatele (závod, provoz apod.) sjednaná jako místo výkonu práce v pracovní smlouvě, popř. jinak určená zaměstnavatelem. Tato úprava byla výhodnější oproti úpravě z 60. let minulého století (pro běžného zaměstnance) a též proti úpravě protektorátní. Ta totiž tzv. vnější služební výkony kvalifikovala jako služební pochůzky pouze v případě, že je úředník konal ze služební podnětu nebo při výkonu své pravidelné služby, a muselo se jednat o cesty uvnitř obvodu obce bydliště nebo do ústavů, zařízení apod., které byly mimo obvod obce, patřily však k obci bydliště. Podle vládního nařízení č. 51/1942 Sb., o náhradách cestovních výloh ve veřejné službě, při vnějších pracovních výkonech v obci pravidelného pracovního místa nebo v obci bydliště, příslušela zaměstnanci pouze náhrada výdajů za pracovní nutně a prokázané použití veřejného hromadného dopravního prostředku. Rámcová úprava však zůstávala obsažena ve služební pragmatice, jež regulovala cestovní náhrady pro úředníky velmi vstřícně, poměřováno i dnešní platnou úpravou.

Úprava pravidelného pracoviště obsažená ve vyhlášce č. 33/1984 Sb. byla obecnou úpravou, která se aplikovala na všechny zaměstnance. Takto nahlíženo, lze tvrdit, že tato obsažená úprava pravidelného pracoviště by pravděpodobně vyhovovala středním

⁷⁷ Tak např. podle substitučního normálu ze dne 28. března 1828, č. 2332, který platil též v době první republiky, nebyl u státního úředníka nárok na diety v případech zástupu podmíněn uskutečněním služební cesty. Nárok u zástupu vznikl, pokud úředník vykonával zástup a byl ze svého služebního místa odeslán. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud: „*Tímto odesláním není však rozuměti, že by úředník tam za tím účelem musil podniknouti skutečně nějakou cestu, že musil by přeložiti prostorově středisko svých životních poměrů, nýbrž pouze, že převzetí substituce úředníkem nenáležejícím ke státu onoho, nýbrž jiného úřadu, je nařízeno představeným úřadem a že úředník musí býti k tomu zmocněn, delegován příkazem nadřízeného orgánu. Odesláni po rozumu citovaného zákonného předpisu je zde tudíž vždy, jakmile úřední stanoviště, na němž osoba ta k vyššímu příkazu má v případech zákonem uvedených dočasně na dále službu svou konati, leží mimo obvod jeho dosavadního služebního místa, na němž dle svého služebního ustanovení byl by jinak oprávněn a povinen vykonávati funkce státní správou mu svěřené.*“ Tak rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. června 1921, sp. zn. 7061, Bohuslav, administrativní rozhodnutí uveřejněno pod pořadovým (publikačním) č. 880/1921.

a větším zaměstnavatelům současné doby více než platná úprava. Platná úprava totiž flexibilitu ujednání místa výkonu práce a pravidelného pracoviště váže na dohodu se zaměstnancem. Potřebuje-li však zaměstnavatel přestěhovat dané pracoviště či část závodu, pak zaměstnanec se změnou pravidelného pracoviště souhlasit nemusí. A dojednávat sjednání dohody se stovkami zaměstnanců je rozhodně něco, co si každý zaměstnavatel velmi dobře rozmyslí.

5. ZÁVĚR

V pracovní smlouvě lze podle platné úpravy v Zákoníku práce 2006 sjednat místo výkonu práce jako obec. Není-li dohodnuto nic jiného, pak pravidelným pracovištěm je stejná obec. Pracovní cestou pak není cesta spojená s výkonem práce v dané obci, pokud zaměstnanci vzniknou pouze pravidelné výdaje, které mu vznikají i při cestách v dané obci i bez souvislosti s výkonem práce. Uvedené platí, ať už je obcí Praha, nebo naopak nejmenší obec o rozloze ani ne 1 km². Zatímco v prvním případě může zaměstnanec na cestě po Praze strávit hodiny a projezdit stovky korun, v druhém případě je to prakticky vyloučeno. Pouze několik autorů připouští, že by zaměstnanec měl mít nárok na úhradu mimořádných cestovních nákladů spojených s cestou v rámci místa výkonu práce a pravidelného pracoviště. Současná úprava tak sice posílila autonomii smluvní vůle, je však otázka, zda předchozí úprava pravidelného pracoviště z 60. let minulého století nebyla nakonec pro zaměstnavatele, ale též pro průměrného zaměstnance bez význačné vyjednávací síly, výhodnější. Zaměstnanci nechtějí na své náklady jezdit v souvislosti s výkonem práce po obci pravidelného pracoviště.

V době demokracie a tržního hospodářství se opětovně začaly objevovat různé snahy zaměstnavatelů šetřit na pracovní síle, což ovšem lze najít též v socialistickém zákonodárství, jakož i v době protektorátu, první republiky a rakouského mocnářství. Stanovisko demokratického zákonodárce, že: „*S ohledem na možnost sjednat místo či místa výkonu práce (jeho šíří) bez jakéhokoli omezení lze považovat za spravedlivé a vyvážené, aby zaměstnavatel vždy nesl náklady na vyšší než pravidelné výdaje spojené s výkonem práce, které vzniknou zaměstnanci s cestou mimo obec, kde převážně vykonává práci, popř. kde má trvalý pobyt.*“⁷⁸ je rozhodné pro platnou právní úpravu. Ta ovšem prohrává, pokud se jedná o praktičnost pro střední a větší zaměstnavatele. Flexibilita je totiž limitována nutností dohodnout se na jakémkoliv změně, a to zaměstnavatelé nechtějí, protože jsou limitováni do budoucna v organizačních změnách. A za této skutkové situace je problematická též legislativně technická úroveň ust. § 34a Zákoníku práce 2006. Je totiž aplikační otázkou, zda platí, že není-li v pracovní smlouvě sjednáno pravidelné pracoviště pro účely cestovních náhrad, pak jej může jednostranně stanovit zaměstnavatel tím, že určí pravidelným pracovištěm např. adresu provozovny v rámci obce specifikované v informaci o obsahu pracovního poměru vydané podle ust. § 37 či ust. § 153 Zákoníku práce 2006. Zaměstnavatel by to takto rád udělal, protože se nechce

⁷⁸ Důvodová zpráva k úpravě, provedené v ustanovení § 34 odst. 2 zákoníku práce ve znění účinném do 31. prosince 2011. Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Důvodová zpráva k zákonu č. 262/2006 Sb., zákoník práce, sněmovní tisk 1153/0.

na pravidelném pracovišti se zaměstnancem dohodnout, protože se obává, zda při stěhování bude zaměstnanec souhlasit se změnou pravidelného pracoviště.

Pochopitelně úprava ze 60. let minulého století byla motivována především trendem nastoupeným v roce 1948, kdy mělo dojít v oblasti cestovních náhrad k simplifikaci úpravy a zastropování cestovních náhrad, které zejména pro úřednictvo byly do té doby velmi štědré. Jestliže ještě předpisy ze 60. let minulého století znaly tzv. vnější řízení pro vybrané kategorie zaměstnanců, pak v 80. letech se již jednalo o institut zapomenutý. Ani při rekodifikaci pracovního práva si zákonodárce na vnější řízení nevzpomněl, stejně jako opětovně neupravil např. náhradu za ztracený čas a další složky cestovních náhrad, které znaly ještě socialistické předpisy, ovšem opět jen pro určité kategorie zaměstnanců. Tento restriktivní přístup současného zákonodárce bohužel zpochybňuje ideu o zlepšování úpravy cestovních náhrad postupem věků, pokud pro poměření výhodnosti používáme předpisy z doby rakouského mocnářství a první republiky platné pro byrokracii ještě v době Protektorátu Čechy a Morava a pokud se jedná o úpravu pracovních cest pro vyšší státní úřednictvo. Naopak je-li měřítkem rozsah nároků prodáváče, pak nepochybně současná úprava je přehlednější a rovnější, a to i ve srovnání s úpravou socialistickou.

Z legislativně technického hlediska je zase nutno hodnotit úpravu pravidelného pracoviště v předpisech ze 60. let minulého století jako jasnější a praktičtější než současnou dikci ust. § 34a Zákoníku práce 2006, jak ukazuje příklad zaměstnance se sjednaným místem výkonu práce Praha a bez sjednaného pravidelného pracoviště. U takového zaměstnance dává smysl, že pracovní cesty jsou cesty konané mimo sídlo a/nebo pracoviště zaměstnavatele, byť se jedná o cesty v rámci stejné obce.

prof. JUDr. Martin Štefko, Ph.D., DSc.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
stefkom@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0003-1060-6682

ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ ZAMĚŠTNANCŮ – MINULOST, PŘÍTOMNOST, BUDOUCNOST*

JAKUB MORÁVEK**

Abstract: Employee Accident Insurance – Past, Present, Future

The article focuses on the issue of employee accident insurance. The author examines the historical perspective, detailing the development of legal regulations on employee accident insurance from the 19th century to the present.

Furthermore, the author critically evaluates the constitutional conformity of the current legal framework. In the context of the Constitutional Court's decision-making practice and with reference to the explanatory report on Act No. 266/2006 Sb., on employee accident insurance, the author concludes that the current concept of insurance regulation for work-related injuries and occupational diseases is unconstitutional.

In conclusion, the author briefly outlines possible future solutions for the legal regulation of employee accident insurance in the Czech Republic and indicates the preferred option. The author also points to potential initial parametric settings of the future system.

Keywords: labour law; social security; accident insurance; occupational injuries; occupational diseases

Klíčová slova: pracovní právo; sociální zabezpečení; úrazové pojištění; pracovní úrazy; nemoci z povolání

DOI: 10.14712/23366478.2025.496

ÚVOD

Právní úprava pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení prochází v posledních nejméně 10 let intenzivními, permanentními, podstatnými a často (bohužel) nekonceptními změnami. Zejména pracovněprávní legislativa se vyznačuje velmi

* Tento článek vznikl v rámci výzkumného programu Univerzity Karlovy Cooperatio, vědní oblast Law, vědní obor Labour Law and Social Security Law.

Příspěvek na shodné téma a se shodným názvem byl přednesen dne 16. června 2025 na konferenci „60 let od kodifikace pracovního práva – retrospektivy a perspektivy“ pořádané v Praze Českou společností pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení spolu s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy.

** Autor působí na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy jako docent. Je vedoucím katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni, místopředsdou České společnosti pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení a advokátem v Praze.

vysokou mírou nestability,¹ která, podpořena pravidelně mimořádně krátkými legisva-kančními lhůtami, bez nadsázky boří právní jistotu.²

Zažíváme (někdy s odkazem na upřímně míněné a skutečně existující, nikoli výjimečně však také s odkazem na formálně deklarované a často zástupné důvody) trvalý příliv nových institutů a právních figur. Jako příklad lze jmenovat výslovnou právní úpravu na ochranu oznamovatelů, právní úpravu sdíleného pracovního místa, anebo pravidla pro transparentnost v odměňování.

Spolu s tím dochází, aniž by po změně byla skutečná poptávka či pro ni byl věcný a dostatečně závažný důvod z hlediska výchozího hodnotového uspořádání, k redefinici zavedených a (více či méně dobře/špatně) fungujících institutů. Jmenovat lze například institut dovolené, výpovědi z pracovního poměru či doručování (nejen) do vlastních rukou, výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele atd.³

Přílišná šíře zájmů a mnohost sledovaných cílů spolu s tlakem na legislativní produkci, vše nezanedbatelnou měrou jako odraz politické poptávky zrcadlící společensko-populistické tendence, nutně vede k rozmělnění potenciálu, schopností, sil a pozornosti.

Za těchto okolností nemůže být překvapením, že výstupem legislativního snažení nikoli výjimečně nebývá, obrazně řečeno, Michelangelův David, nýbrž, v intencích tohoto přirovnání, skladní odštěpek, z něž je třeba něco, co se bude soše (srozumitelné, rozumné a rozumně aplikovatelné právní úpravě) alespoň podobat, teprve za přispění nemalého úsilí vytesat.

Již tak omezené kapacity jsou tudíž dále vyčerpávány.

Z povahy věci pak nemůže zbývat dostatek sil pro řešení naléhavých komplexních koncepčních otázek a s nimi souvisejících aspektů.

¹ Zákoník práce byl za dobu necelých 20 let své účinnosti více jak 60× novelizován a z toho nejméně 35× za posledních 10 let.

² V této souvislosti viz dále například MORÁVEK, J. Ohlédnutí se za pracovněprávní legislativou a judikaturou (zejména) pandemických let. *Societas et Iurisprudentia* [online]. 2022, roč. 10, č. 2, s. 19–50 [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://sei.iuridica.truni.sk/medzinarodny-vedecky-casopis/archiv/cislo-2022-02/ohlodnuti-se-za-pracovnepravni-legislativu-a-judikaturou-zejmena-pandemickych-let/>; nebo MORÁVEK, J. Právní předpisy, právní normy, legislativní aktivismus a právní jistota – právní úprava pracovněprávních vztahů v České republice In: DURAČINSKÁ, M. – GIBA, M. – FÁBRY, B. (eds.). *Dopad nepresností legálních definicí a zákonné úpravy na vymožitelnost práva: zborník príspevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2015*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, 2016, s. 507–523.

³ Viz v této souvislosti například MORÁVEK, J. *S výpovědí bez uvedení důvodu přes průmysl 7.0. ke hvězdám a ještě dál*. Praha: C. H. Beck, 2025; MORÁVEK, J. Výpovědní doba z hlediska „flexibilizační“ novely zákoníku práce, příp. tzv. flexibilizační novela zákoníku práce. In: MORÁVEK, J. (ed.). *Zákoník práce a sociální zabezpečení 2024*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024, s. 51–62; Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, sněmovní tisk 775/0. 2024, 9. volební období; MORÁVEK, J. Ochrana oznamovatelů v České republice – rok poté. In: VARGA, P. (ed.). *Aktuálně výzvy právní úpravy ochrany oznamovatelův protispoločenskej činnosti v EÚ a v SR*. Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2024, s. 61–74; MORÁVEK, J. Princip majority v odborovém sdužování. In: OLŠOVSKÁ, A. (ed.). *Est naturalis favor pro laborantibus: pocta prof. JUDr. Helene Barancovej, DrSc.* Trnava: Typi Universitatis Tymaviensis, 2024, s. 130–142; MORÁVEK, J. Nejen k pracovnímu poměru na dobu určitou z hlediska novely zákoníku práce. In: BŘEZINY, P. – CVRČEK, F. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě VIII: Alfeus a Augiášův chlév*. Plzeň: Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, 2024, s. 382–404; MORÁVEK, J. Doručování elektronickou poštou v pracovněprávních vztazích ve světle novely zákoníku práce. In: PICHRT, J. – TOMŠEJ, J. a kol. *Pracovní právo ve víru změn*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 172, s. 17–30.

Jedním z takových pomyslných legislativních kostlivců na pomezí pracovního práva a práva sociálního zabezpečení je materie, již je věnován předkládaný text, a sice úrazové pojištění zaměstnanců.

Aby nevznikla mýlka. Právní úprava „úrazového pojištění zaměstnanců“ v České republice existuje. Je však pouze přechodná. To by samo o sobě nebyl problém, pokud by bylo zřejmé, kam za pomoci přechodné právní úpravy přejdeme (dojdeme), což není, a pokud by provizorní stav trval přiměřenou dobu, za což lze více jak 30 let považovat jen stěží.

1. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ ZAMĚSTNANCŮ – HISTORICKÁ PERSPEKTIVA

Při výkonu práce dochází, docházelo a bude docházet k poškození zdraví. Pracovní úraz (stejně jako nemoc z povolání) je typickou sociální událostí spojenou s výkonem práce. S ohledem na často zásadní negativní důsledky pro život a zdraví zaměstnance, ale i na možné (nikoli nepodstatné) negativní sociální důsledky pro řadu dalších osob majících se zaměstnancem rodinné či jiné obdobné sociální vazby (potřeba péče na straně poškozeného, omezení příjmu rodiny atd.), byly pracovní úrazy a s nimi spojené důsledky v různých podobách reflektovány v zaopatřovacích institucích od nepaměti.⁴

1.1 ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ DO ROKU 1945

Necháme-li stranou obvykle odkazované instituty z období středověku či z dob dokonce dřívějších a zaměříme-li se na zákonnou úpravu a na období, kdy lze hovořit o první pracovněprávní legislativě a legislativě v oblasti práva sociálního zabezpečení ve stávajícím pojetí, tedy na období průmyslové revoluce po zrušení nevolnictví (1781), lze za první návrh právní úpravy úrazového pojištění zaměstnanců ve středoevropském prostoru považovat návrh Carla Ludwiga Baara z roku 1880.

Baar však se svou iniciativou neuspěl, když říšský sněm Německého císařství návrh v roce 1881 zamítl.

V probíhajících Bismarckových reformách se nakonec podařilo právní úpravu úrazového pojištění zaměstnanců přece jen prosadit v podobě zákona o úrazovém pojištění ze dne 6. července 1884.⁵

V Rakouském mocnářství byla reforma sociálně pojistných systémů realizována *de facto* souběžně s Německem.

⁴ Z období středověku lze jmenovat například zabezpečení na bázi cechů či bratrstev. K tomuto srov. například ŠTEFKO, M. a kol. *Úvod do sociální politiky pro právníky*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

⁵ Pro určitou část zaměstnanců byla částečně problematika odškodňování při pracovních úrazech řešena zákonem o odpovědnosti v případě úrazu z roku 1871. K Bismarckovským reformám dále viz zejména ŠTANGOVÁ, V. in: KOLDINSKÁ, K. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 10 a násl.

V rámci Taaffého reformy⁶ byl v roce 1888 vedle zákona o nemocenském pojištění (zákon č. 33/1888 ř. z.) a zákona o bratrských pokladnách (zákon č. 127/1889 ř. z.) přijat i zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků

Zákonem o úrazovém pojištění bylo zavedeno povinné úrazové pojištění dělníků. Předmětná zákonná úprava tedy nebyla komplexní, když nepokrývala všechny potenciální skupiny zaměstnanců (například zaměstnance v zemědělství).⁷ Oproti dřívějšímu stavu, kdy se zaměstnavatelé pojišťovali výhradně dobrovolně u soukromých pojišťoven, se však jednalo o významný posun.

Na základě recepčního zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého, přešlo rakousko-uherské zákonodárství, včetně legislativy řešící úrazové pojištění zaměstnanců, na nově ustavenou Československou republiku. V rámci pokračujícího právního dualismu se shora odkazovaná právní úprava (zákon č. 1/1888 ř. z., o úrazovém pojištění dělníků) uplatňovala pouze v Českých zemích.

Ve 20. letech 20. století probíhající diskuse o změně koncepce a právní úpravy sociálního pojištění, které vyústily mj. v přijetí zákona č. 221/1924 Sb., o pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří, ponechávaly problematiku úrazového pojištění stranou; v této souvislosti lze poukázat snad jen na zákon č. 99/1932 Sb. z. a n., o odškodnění nemoci z povolání. I nadále se tedy uplatňoval systém částečně povinného a částečně dobrovolného pojištění na komerčním principu; v období první republiky v Československu působilo bezmála tisíc pojišťoven, zajišťovacích spolků a dalších subjektů poskytujících pojištění.⁸

Ke změnám v úrazovém pojištění došlo nakonec až v době protektorátu, kdy byl v roce 1944 přijat zákon č. 1/1944 Sb., o úrazovém pojištění.

Podle předmětné právní úpravy byl pro případ pracovních úrazů (podnikových úrazů) pojištěn široký okruh zaměstnanců (ust. § 1 odst. 1), včetně například zaměstnanců stálých divadel či cídíčů stok v živnostenských podnicích anebo uzenářů či podkovářů; pojem zaměstnanec byl vymezen poměrně široce (ust. § 1b) a zahrnoval i domácí dělníky, učně či volontéry nebo praktikanty.

Zákonná úprava předpokládala provádění úrazového pojištění (pokrývajícího jak pracovní úrazy, tak nemoci z povolání) úrazovými pojišťovnami (ust. § 12 a násl.).

1.2 „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ V LETECH 1945 AŽ 1993

Konec druhé světové války přinesl významný zásah do systému pojišťovacích institucí, když došlo dekretem presidenta republiky ze dne 24. října 1945 č. 103/1945 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven,⁹ ke znárodnění smluvních (soukromých) pojišťoven na území Československé republiky. K řízení pojišťovnictví byla ustavena Pojišťovací rada s tím, že od roku 1946 bylo zřízeno pět pojišťoven, národních

⁶ Tamtéž.

⁷ Z jistého úhlu pohledu předpokládala určité nároky spojené s některými zdravotními komplikacemi, které bychom mohli označit za nemoci z povolání, i služební pragmatika (zákon č. 15/1914 ř. z.).

⁸ K historii pojišťovnictví v České republice viz například zde: *Muzeum pojištění* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://www.muzeumpojisteni.cz/>.

⁹ Dekret byl proveden pozdějším nařízením vlády č. 215/1946 Sb., kterým se provádějí některá ustanovení dekretu presidenta republiky ze dne 24. října 1945, č. 103 Sb., o znárodnění soukromých pojišťoven.

podniků. Ty byly následně v roce 1948 sloučeny pod První československou pojišťovnu, která spolu se sloučením změnila název na Československou pojišťovnu, n. p.

V roce 1948 dále došlo k zavedení jednotného národního pojištění zákonem č. 99/1948 Sb., o národním pojištění, který upravoval (a nahrazoval předchozí právní úpravu v daných oblastech) jak nemocenské pojištění, tak pojištění důchodové zahrnující vedle stáří, invalidity, ztráty živitele i pracovní úrazy. Nositelem sociálního zabezpečení byla Ústřední národní pojišťovna.

Tím se mj. uzavřela kapitola plurality a (byť v tomto směru se tomu stalo již dříve) komercializace pojišťovacího prostředí, včetně pojištění pro případ pracovních úrazů a nemocí z povolání.

V padesátých letech v rámci „přestavby“ národního pojištění (zákon č. 102/1951 Sb., o přebudování náhorního pojištění, spolu dále s nařízením vlády č. 56/1956 Sb.) došlo na úrovni legislativy *de facto* k vyčlenění úrazového pojištění ze systému sociálního pojištění v širokém smyslu slova. Odškodňování pracovních úrazů a nemocí z povolání bylo převedeno do pracovníprávní roviny. Jen několik dílčích segmentů bylo zachováno a začleněno do nemocenského a do důchodového pojištění.

Jde-li o pracovníprávní rovinu „úrazového pojištění“, z hlediska zaměření předloženého textu lze z období let 1948 až 1989 poukázat primárně na právní úpravu ust. § 190 a násl. zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, která řešila odpovědnost za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání.

Zákoník práce od nabytí účinnosti až do přijetí zákona č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, předpokládal při pracovním úrazu a nemoci z povolání přímý nárok poškozeného (zaměstnance nebo třetí osoby) vůči zaměstnavateli bez zapojení zákonného (anebo jiného) pojištění s tím, že (ust. § 251 zákoníku práce z roku 1965) „*ruší-li se organizace, určí orgán, který organizaci ruší, která organizace je povinna uspokojit nároky pracovníků zrušené organizace, popřípadě uplatňovat její nároky. Provádí-li se však při zrušení organizace její likvidace, má tuto povinnost orgán provádějící likvidaci, popřípadě stát.*“

Tato dnes jen těžko představitelná konstrukce stavěla na způsobu fungování socialistického zákonodárství a socialistického hospodářství, pro nějž bylo typické potlačení soukromého vlastnictví výrobních prostředků.

1.3 „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ PO ROCE 1993

Ke koncepční změně v oblasti „úrazového pojištění“ došlo mj. v reakci na strukturální změny hospodářství (zejména privatizaci) s účinností ke dni 1. ledna 1993 spolu s nabytím účinnosti zákona č. 231/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, kdy bylo zavedeno „zákonné pojištění“ zaměstnavatele, který zaměstnává alespoň jednoho zaměstnance, za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání.¹⁰

¹⁰ Náhrady plynoucí z pracovních úrazů a nemocí z povolání, k nimž došlo před 1. lednem 1993, měli i nadále hradit zaměstnavatelé.

Zákonné pojištění se nemělo vztahovat na organizační složky státu. Ve vztahu k jejich zaměstnancům se měla náhrada poskytovat ze státního rozpočtu.

Změna byla s odkazem na příslušné úmluvy Mezinárodní organizace práce, konkrétně na Úmluvu č. 17 o odškodnění pracovních úrazů, Úmluvu č. 12 o odškodňování pracovních úrazů v zemědělství a Úmluvu č. 42 o odškodnění nemocí z povolání, jimiž byla v rozhodné době již Česká republika vázána a byly publikovány ve Sbírce zákonů pod č. 437/1990 Sb. a 438/1990 Sb., zdůvodňována tak, že: „*V souvislosti s postupující privatizací se jeví potřebným zakotvit princip zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu způsobenou pracovníkům, zejména pracovním úrazem nebo nemocí z povolání a tímto způsobem zajistit pracovníkům nároky na odškodnění zejména v případě zániku organizace. Vedle toho tato odpovědnost podle dosavadní úpravy § 251 mnohdy přechází na stát, což je u privátního sektoru ekonomicky neúnosné.*

Úmluvy Mezinárodní organizace práce, kterými je ČSFR vázána, zavazují ČSFR k tomu, aby zajistila, že osoby, které utrpěly pracovní úraz nebo nemoc z povolání, anebo osoby na nich závislé, budou odškodněny. Vnitřní zákonodárství má obsahovat ustanovení, která garantují, aby se za všech okolností v případě platební neschopnosti zaměstnavatele nebo pojišťovatele zajistilo odškodnění osobám utrpivším pracovní úraz nebo nemoc z povolání, a v případě smrti osobám na nich závislým. S ohledem na tyto skutečnosti se zejména v souvislosti s privatizací jeví optimálním řešením úprava zákonného pojištění organizace za škodu způsobenou pracovníkům, a to obecně pro organizace, kterými se pro tyto účely podle zákoníku práce rozumí právnické osoby (§ 8 odst. 1) a rovněž občané zaměstnávající jiné občany (§ 269). [...]

Navrhuje se, aby zákonné pojištění prováděly pojišťovny, které určí zákony národních rad, vzhledem k tomu, že úprava pojišťovnictví náleží do působnosti republik.

Navrhovaná úprava jde nad rámec závazků vyplývajících z mezinárodních úmluv, protože zahrnuje prakticky všechny druhy odpovědnosti organizace za škodu podle zákoníku práce (kromě některých případů odpovědnosti podle § 187 odst. 2, kde mnohdy pracovníku vzniká škoda i v případě, že on sám neplní pracovní úkoly ani úkony, které s jejich plněním souvisí).“¹¹

Relativně krátce po rozdělení České a Slovenské Federativní republiky bylo ust. § 205d zákoníku práce novelizováno zákonem č. 37/1993 Sb., o změnách v nemo-cenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů, jehož prostřednictvím byl mj. doplněn zmocňovací odst. 7, dle kterého „*bližší podmínky a sazby pojistného stanoví vyhláškou ministerstvo financí České republiky*“.

Nato byla přijata prováděcí vyhláška ministerstva financí č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání. Vyhláška kromě základu pojistného, sazeb pojistného a souvisejících pravidel dále určovala (a nadále určuje) pojišťovny, které mají systém úrazového pojištění provádět. Pro zaměstnavatele, kteří měli sjednáno pojištění nejpozději do 31. prosince 1992, se jednalo o Českou pojišťovnu, a. s. Pro všechny další byly určeny Česká Kooperativa, družstevní pojišťovna, a. s.,

¹¹ Federální shromáždění České a Slovenské Federativní republiky. Vládní návrh Zákon ze dne ... 1992, kterým se mění a doplňuje zákoník práce a zákon o zaměstnanosti, tisk 1402. 1992.

a Kooperativa, moravskoslezská družstevní pojišťovna, a. s. – dnes Kooperativa pojišťovna, a. s.^{12,13}

Ze sdělení Ministerstva financí, které bylo směřováno Radě hospodářské a sociální dohody České republiky v souvislosti s přijímáním vyhlášky 125/1993 Sb., plyne, že se mělo jednat pouze o provizorní přechodnou konstrukci na dobu hlavní fáze transformace hospodářství (privatizace státních podniků atd.). Nejpozději v roce 1995 měla být zřízena Úrazová pojišťovna a zaveden komplexní systém úrazového pojištění.

Ve sdělení stojí: „*Zavedení zákonného pojištění odpovědnosti organizace za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání je opatřením dočasným. V souvislosti s přípravou Úrazové pojišťovny se počítá s tím, že veškerá práva a povinnosti budou na ni převedeny od roku 1994, případně 1995.*“¹⁴

Oproti původnímu záměru, neboť z řady důvodů řešení této materie ztratilo prioritu, nebyla zřízena ani Úrazová pojišťovna a nebyl zaveden ani systém úrazového pojištění.

Znovu byla otázka úrazového pojištění nastolena spolu s přijímáním nového zákoníku práce¹⁵ v roce 2006. Oproti počátku 90. let byla materie komplexně zpracována, když byl přijat zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, který předpokládal komplexní systém úrazového pojištění prováděný Českou správou sociálního zabezpečení za účasti (tehdejších) okresních správ sociálního zabezpečení (dnes by se jednalo o územní správy sociálního zabezpečení).

Dle původního záměru měl zákon o úrazovém pojištění nabýt účinnosti spolu se zákoníkem práce dne 1. ledna 2007. To se však v průběhu projednávání zákona, který byl ve Sbírce zákonů vyhlášen spolu se zákoníkem práce dne 7. června 2006, ukázalo zejména kvůli nutnému administrativně a i jinak nesnadnému převodu agendy z pojišťoven na správu sociálního zabezpečení, s níž souvisely i personální otázky, jako příliš ambiciózní termín.

Byla tedy zavedena (další) prozatímní přechodná konstrukce, když byla do přechodných ustanovení zákoníku práce (ust. § 365 a násl. ZPr) včleněna hmotněprávní úprava odpovědnosti zaměstnavatele za újmu při pracovním úrazu a při nemoci z povolání stavící v podstatě bezezbytku na ust. § 190 a násl. zákoníku práce z roku 1965, tj. vycházející z objektivní odpovědnosti zaměstnavatele za výsledek.

Spolu s tím byl ust. § 365 ZPr konzervován dosavadní systém povinného pojištění ve smyslu ust. § 205d zákoníku práce z roku 1965 a vyhlášky č. 125/1993 Sb.

Tato, jemně řečeno, kostrbatá konstrukce měla fungovat pouze rok.

Zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců však 1. ledna 2008 oproti očekávání účinnosti nenabyl. Účinnost byla z obdobných důvodů, na které bylo poukazováno shora, odsunuta na 1. ledna 2010. Později byla dále odsunuta na 1. ledna 2013, následně na 1. ledna 2017, až byl nakonec zákon o úrazovém pojištění zaměstnanců zákonem č. 205/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění

¹² Původně se jednalo o Českou Kooperativu, družstevní pojišťovnu, a. s., a Kooperativu, moravskoslezskou družstevní pojišťovnu, a. s.

¹³ Česká národní rada. Vládní návrh zákona ČNR o změnách v nemocenském a sociálním zabezpečení a některých pracovněprávních předpisů, tisk 214. 1992.

¹⁴ Sdělení Ministerstva financí č. j. 323/9 908/1993.

¹⁵ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony, s účinností k 1. říjnu 2015, aniž by kdy jako celek nabyl účinnosti, bez náhrady zrušen.

Zákonem č. 205/2015 Sb. došlo vedle zrušení zákona o úrazovém pojištění rovněž k reakci na terminologické a další změny spojené s rekodifikací soukromého práva ve vztahu k odpovědnostním vztahům, když byla přetextována (avšak při zachování dosavadních principiálních východisek a pravidel) část jedenáctá zákoníku práce upravující náhradu majetkové a nemajetkové újmy v pracovněprávních vztazích (ust. § 248 až § 275 ZPr).

Spolu s tím byla přechodná úprava náhrady újmy při pracovních úrazech a nemocech z povolání z ust. § 365 a násl. ZPr, s vědomím, že se jedná stále o provizorní řešení,¹⁶ přenesena právě do části jedenácté zákoníku práce.

Rok 2015 byl doposavad posledním rokem, kdy byla problematice úrazového pojištění zaměstnanců věnována širší pozornost jak na ministerské úrovni, tak v rámci odborné veřejnosti.¹⁷

Uzavřít lze v této souvislosti s tím, že poslední významnější změnou v této oblasti, která však neměla jakoukoli snahu aspirovat na komplexní řešení úrazového pojištění, pouze částečně reflektovala některé problematické momenty a rozdílnosti mezi pracovněprávní úpravou a právní úpravou občanského zákoníku, bylo přijetí zákona č. 285/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další související zákony.¹⁸

2. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ – PROBLEMATICKÉ MOMENTY

Stávající tuzemské řešení vycházející z přímého soukromoprávního nároku zaměstnance nebo třetí osoby vůči zaměstnavateli, který odpovídá objektivně za výsledek, kdy je nárok uspokojován vyhláškou určenou (soukromou) pojišťovnou, u níž je zaměstnavatel povinně pojištěn, je z mezinárodního hlediska (mírně řečeno) netypický.^{19,20}

¹⁶ Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, zrušuje zákon č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění zaměstnanců, a zrušují nebo mění některé další zákony, sněmovní tisk 376/0. 2014, 4. volební období. V důvodové zprávě se mj. uvádí: „Vzhledem k tomu, že je třeba danou problematiku zabezpečení zaměstnanců při pracovních úrazech a nemocech z povolání do budoucna dořešit, [...] podle současné právní úpravy zákonného pojištění odpovědnosti za škodu při pracovních úrazech a nemocech z povolání provozovaného Českou pojišťovnou a pojišťovnou Kooperativa lze postupovat do doby, než se vláda k některé z variant přikloní.“

¹⁷ Viz například MORÁVEK, J. Právní principy, nové soukromé právo a liberalizace soukromého práva. *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Iuridica*. 2016, Vol. XI, č. 3, s. 31–45.

¹⁸ K předmětné novele pracovněprávních předpisů viz například HROMADA, M. Aktuální otázky nároků z pracovních úrazů a nemocí z povolání. *Soudní rozhledy*. 2020, roč. 26, č. 11–12, s. 351–353.

¹⁹ Srov. k Německé právní úpravě viz například Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254). In: *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_7/; příp. k Rakouské právní úpravě viz Unfallversicherung. In: *Bundesministerium: Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz* [online]. [cit. 2025-05-20]. Dostupné na: <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Soziales/Sozialversicherung/Unfallversicherung.html>.

²⁰ Navíc nutno přiznat, že ve zdejších poměrech začíná být netypičnost v mezinárodním srovnání vlastně typická. Srov. MORÁVEK, J. Novela zákoníku práce, aneb jak se to (ne)povedlo. *Právní rozhledy*. 2020,

Byť tomu tak zpravidla bývá, z mezinárodně komparativního hlediska legislativně netypické řešení nemusí nutně automaticky znamenat problematičnost, neefektivitu nebo jinou nevhodnost. Existují i výjimky z pravidla.

To však, bohužel, není tento případ.

Problémy stávajícího konceptu jsou do značné míry zjevné na první pohled.

Z čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 odst. 1 ve spojení s čl. 11 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod plynou formální kritéria daňové povinnosti, která dopadají i na platby v rámci sociálně pojistných systémů. Ústavně konformní je pouze takové řešení, u něž jsou základní parametry daňové (odvodové) povinnosti stanoveny zákonem. Právní předpisy nižší právní síly mohou upravit pouze jiné momenty daňového (pojistného) vztahu.²¹

Vybíral v této souvislosti přímo k problematice stávajícího řešení „úrazového pojištění zaměstnanců“ uvádí: „bylo by nezbytné na zákonné úrovni vymezit alespoň základní znaky pojistného, mezi které analogicky k daním patří vedle subjektu a předmětu především základ platby a výše platby (resp. sazby)“.²²

Dalším zásadním momentem, který je zjevný na první pohled, je významné narušení hospodářské soutěže. Jinak situaci, kdy dvě soukromé osoby (jedni z mnoha soutěžitelů na pojistném trhu), které mezi s sebou v této pozici ani nesoutěží, provádí státem definovaný pojistný systém a za tuto činnost mají předem garantovaný výnos, aniž by se jakkoli hodnotila jejich efektivita, hospodárnost atd., lze kvalifikovat jen stěží.

Právě uvedené se odráží v řadě dalších souvisejících negativních aspektů.

Poukázat lze například na následující:

- není-li profit pojišťovny vázán na efektivnost, hospodárnost, úspěch při preventivním působení ve vztahu k negativnímu jevu, pro který se osoby pojišťují, schází motivace usilovat o rozvoj systému, o preventivní působení, o inovace atd.
- aktivační potenciál schází i v koncepci dávkového systému, když například náhrady za ztrátu na výdělků po skončení dočasné pracovní neschopnosti v podstatě nijak významně nemotivuje ke snaze o další pracovní uplatnění (změna kvalifikace atd.).

Tyto a ani další problematické momenty nicméně nejsou novinkou.

Upozorňovalo na ně i ministerstvo práce a sociálních věcí jako zpracovatel a předkladatel návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců již v letech 2005 a 2006.

Důvodová zpráva k návrhu zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců konkrétně uváděla: „Povinnost zaměstnavatele platit pojistné na toto zákonné pojištění je však v rozporu s ústavním pořádkem stanovena až v prováděcím předpisu, kterým je výše uvedená vyhláška č. 125/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů [...]“

Ustanovení § 205d zákoníku práce určilo dvě komerční pojišťovny, které jsou nositeli pojištění, a dodnes znemožňuje ostatním z celkového počtu 26 komerčních pojišťoven

roč. 28, č. 13–14, s. 488–494; nebo MORÁVEK, J. K některým (nejen) problematickým otázkám dovolené po I. 1. 2021. *Právní rozhledy*. 2021, roč. 29, č. 2, s. 59–64.

²¹ V této souvislosti srov. TOMOSZEK, M. – VOMÁČKA, V. in: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKEŠ, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021, marg. č. 149. Případně viz rovněž Ústavní soud České republiky ve věci sp. zn. Pl. ÚS 14/2000.

²² Srov. VYBÍRAL, R. Ústavněprávní aspekty daní a jiných povinných peněžitých plnění. In: KUDRNA, J. (ed.). *Ústava v kontextu společenských změn (k 30. výročí jejího přijetí)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 283.

sdužených v České asociaci pojišťoven se zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání zúčastnit.“²³

3. „ÚRAZOVÉ POJIŠTĚNÍ“ – ZÁVĚRY A PERSPEKTIVY

Je minimálně (velice jemně řečeno) znepokojující, ať již kvůli tomu, že na základě první ústavní stížnosti Ústavní soud snadno tento pomyslný domeček z karet sfoukne, nebo kvůli tomu, že není pochyb o neoprávněném zasahování do majetkových práv zaměstnavatelů, pokud ministerstvo práce a sociálních věcí nejméně 20 let vnímá (nebo by minimálně vnímat mělo), že stávající systém, jímž ročně protékají miliardy korun, je v rozporu s ústavním pořádkem, a aktivně a intenzivně nevyvíjí žádnou činnost směřující ke zjednání nápravy.

Řešení přitom existují a bylo na ně poukazováno již na počátku 90. let.

Možné jsou v základu tři scénáře:

A) KOMERCIÁLNIZACE ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Jednalo by se o zachování soukromoprávního charakteru nároků po vzoru úpravy ust. § 269 a násl. ZPr spolu s otevřením možnosti nabízet úrazové pojištění zaměstnanců všem pojišťovnám, které splní předepsané podmínky, spolu se založením povinnosti zaměstnavatele se úrazově pojištit.

Toto řešení, byť by na první pohled mohlo být preferováno, neboť nabízí prostor pro maximální efektivnost systému z hlediska hospodárnosti, prevence, inovací atd., má řadu úskalí a negativ, která nad těmito potenciálními přínosy převažují.

Předně, pokud by se jednalo o realizaci čistých pojistných principů a rizik, s vysokou mírou pravděpodobnosti by byla určitá skupina zaměstnavatelů těžko pojistitelná, resp. byla by pojistitelná jen s mimořádně vysokými náklady. Mezi tyto zaměstnavatele by přitom spadaly například i územně samosprávné celky provozující obecní policii.

Vedle toho by bylo třeba zavést silné kontrolní mechanismy a státní garance pro případ platební neschopnosti či zániku pojišťovny (a pro další obdobné případy), tzn. bylo by třeba vytvářet garanční fondy atd.

B) ZAČLENĚNÍ ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ DO STÁVAJÍCÍHO POJISTNÉHO SYSTÉMU

Jednalo by se o využití stávající infrastruktury České správy sociálního zabezpečení a územních správ sociálního zabezpečení a *de facto* o přičlenění úrazového pojištění k systému nemocenského pojištění.

To se zdá z hlediska provedení být obecně nejméně náročná varianta.

Historicky se však neosvědčila a, což je hlavní argument, nabízí jen omezenou možnost reagovat na podobu trhu práce, změny ve způsobu výkonu práce, moderní

²³ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Vládní návrh na vydání zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců, sněmovní tisk 1156/0. 2005, 4. volební období.

technologie a další podstatné momenty. Jinak řečeno, lze v ní cítit podstatně omezený inovační a prevenční potenciál.

Uzavřít lze k této možnosti s tím, že mj. zkušenost s nabalováním agend na krajské pobočky úřadu práce dává na srozuměnou, že by se pravděpodobně nejednalo o ideální a rozumné řešení.

C) SAMOSTATNÝ SYSTÉM ÚRAZOVÉHO POJIŠTĚNÍ

Z uvedeného se podává, že preferovaným řešením by mělo být poslední v řadě, tj. konstrukce systému úrazového pojištění tzv. na zelené louce, včetně vybudování zcela nového nositele sociálního zabezpečení pouze pro tento účel v podobě Úrazové pojišťovny, při jejíž konstrukci, stejně jako při konstrukci systému jako celku, by se nabízelo stavět na půdorysu spíše systému zdravotního pojištění, na předobrazu Všeobecné zdravotní pojišťovny, než na půdorysu některého z ostatních pojistných systémů uplatňovaných v České republice.

Konkrétně řečeno by se mělo jednat o vytváření svébytného systému se samostatným rozpočtem (nesplývajícím se státním rozpočtem, jako tomu je například u nemocenského pojištění) spravovaným k tomu zvlášť určenou institucí, mezi jejíž primární cíle by spadalo i vyvíjet za použití získaných finančních prostředků preventivní a osvětovou činnost, realizovat programy pracovních rehabilitací atd.

Stran parametrického nastavení systému, ať již ohledně základu a sazby pojistného, ale i zvyšování pojistného, slev z pojistného, anebo přírážek k pojistnému, by se nabízelo vyjít z ust. § 39 a násl. zákona č. 266/2006 Sb., o úrazovém pojištění.

Samostatnou pozornost by si zasloužil dávkový systém, zejména jde-li o zajištění patřičného aktivačního potenciálu dalšího maximálně možného pracovního uplatnění u dlouhodobého pojištění zdraví. I zde by bylo možné v základu vyjít ze zákona o úrazovém pojištění.

Vybudování zcela nového pojistného systému by mj. dávalo prostor pro rozvedení úvah a pro odbornou diskusi o:

- zavedení efektivního, jednotného, transparentního a koherentního systému posuzování zdravotního stavu poškozených a zjišťování jeho příčin napříč systémem sociálního zabezpečení;
- odpovědnosti za vnější vlivy při volbě místa a času výkonu práce při výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele, náleží-li volba místa a času výkonu práce zaměstnanci;²⁴
- pravidlech odpovědnosti při nových způsobech výkonu práce;²⁵

²⁴ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Změna některých výchozích sociálních paradigmat a její reflexe v právní úpravě pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení. *Právník*. 2021, roč. 160, č. 2, s. 136–141; nebo MORÁVEK, J. Několik poznámek (nejen) k peněžitě náhradě při výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, Vol. LXVII, č. 2, s. 49–61.

²⁵ K tomuto srov. například PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017; PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – ELISCHER, D. – KOPECKÝ, M. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018; PICHRT, J. – BOHÁČ, R. – MORÁVEK, J. (eds.). *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

- soukromoprávní odpovědnosti zaměstnavatele za újmu způsobenou pracovním úrazem nebo nemocí z povolání nepokrytou dávkami ze systému úrazového pojištění, kdy příčinou by bylo zaviněné porušení pracovněprávních povinností;
- dalších koncepčních změnách a o nastavení odpovědnosti v pracovněprávních vztazích obecně, tj. i mimo pracovní úrazy a nemoci z povolání.²⁶ Konkrétně se nabízí v rámci odborné veřejnosti již delší dobu diskutované téma zavedení solidární odpovědnosti.²⁷

Řešena by měla být rovněž otázka vhodnosti a použitelnosti předmětné právní úpravy pro skupiny, s nimiž stávající právní úprava zákoníku práce rovněž operuje, jako jsou studenti, žáci a další (ust. § 391 an. ZPr).

S přihlédnutím k předpokládaným budoucím směrům legislativních prací v oblasti pracovního práva a práva sociálního zabezpečení se však zdá být, nepodtrhne-li, ob-razně řečeno, mimořádně rozvrzané sesličky stávajícího řešení „úrazového pojištění“ nohu Ústavní soud k návrhu některého z nespokojených zaměstnavatelů či zaměstnanců, blízké (či snad dokonce komplexní) řešení úrazového pojištění zaměstnanců jen zbožným přáním. Nelze tak vyloučit, že třicetileté výročí protiústavnosti může být jen zakončením prvního poločasu.

doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
moravek@prf.cuni.cz
ORID: 0000-0003-4261-0432

²⁶ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Perspektivy pracovněprávní odpovědnosti v době moderních technologií. In: PICHRT – BOHÁČ – ELISCHER – KOPECKÝ – MORÁVEK, c. d., s. 64–72; nebo MORÁVEK, J. O odpovědnosti. In: STRÁNSKÝ, J. – ZAPLETAL, R. – ANTLOVÁ, T. – BLÁŽEK, M. (eds.). *Pracovní právo 2018: náhrada nemajetkové újmy v pracovním právu, ochrana zdraví při práci a aktuální: otázky nemocenského pojištění: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Zámecký hotel Třešť, 10.–12. října 2018* [e-kniha]. Acta Universitatis Brunensis Iuridica, sv. 645. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 95–108.

²⁷ K tomuto srov. například MORÁVEK, J. Prostor pro sdílení odpovědnosti v pracovněprávních vztazích? In: KRIŽAN, V. – OLŠOVSKÁ, A. (eds.). *Prieniky pracovného práva do iných odvetví súkromného práva (a vice versa): reformy v práve, justícii a verejnej správe: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2022, s. 78–86.

VARIA

VZTAH KOMISE PRO MEZINÁRODNÍ PRÁVO A ŠESTÉHO VÝBORU VALNÉHO SHROMÁŽDĚNÍ OSN A JEHO VLIV NA MEZINÁRODNÍ NORMOTVORBU

MAREK ZUKAL*

Abstract: **The Relationship Between the International Law Commission and the Sixth Committee of the UN General Assembly and Its Impact on International Law-Making**
The article analyses the relationship between the International Law Commission and the Sixth Committee of the UN General Assembly, applying the economic concept of the principal-agent problem. It shows that, on the one hand, States do not have all the information about the Commission's activities, and on the other hand, they are not (unlike in the past) interested in directing the Commission and following up effectively on its products. Information asymmetry and States' lack of interest in the Commission's activities allow it to increase its influence on the development of the content of rules of international law. To do so, the Commission uses various tools – from the choice of the subject of its work (topic), the choice of the form of its product to the formulation of a recommendation. The products of the Commission's work not considered and accepted by States are then often applied by international courts and tribunals. This may lead to the creation of rules of international law independently of the will of States, i.e., in a heteronomous way.

Keywords: progressive development of international law; codification of international law; law-making; heteronomy; International Law Commission; Sixth Committee of the General Assembly

Klíčová slova: progresivní rozvoj mezinárodního práva; kodifikace mezinárodního práva; normotvorba; heteronomie; Komise pro mezinárodní právo; Šestý výbor Valného shromáždění

DOI: 10.14712/23366478.2025.497

Komise pro mezinárodní právo (dále též jen „Komise“) a Šestý výbor Valného shromáždění OSN (dále též jen „Šestý výbor“ či „Výbor“) hrají klíčovou roli v procesu progresivního rozvoje mezinárodního práva a jeho kodifikace. Úkolem Komise v tomto procesu je připravovat normativní předlohy (Komise tedy dominuje

* Marek Zukal je právní poradce Stálé mise ČR při OSN v New Yorku. Předtím působil jako právník na mezinárodněprávním odboru Ministerstva zahraničních věcí. Je absolventem Právnické fakulty UK (Mgr. – 2017, JUDr. – 2018) a Vysoké školy ekonomické v Praze (Ing. – 2018).
Názory vyjádřené v tomto článku jsou výlučně názory autora, nemusí se shodovat s postoji Ministerstva zahraničních věcí a nijak ministerstvo nezavazují.

v počáteční fázi normotvorného procesu), které jsou následně projednávány Šestým výborem, jenž má rozhodovat o jejich dalším osudu – např. tím, že pro sjednání úmluvy na základě normativní předlohy svolá kodifikační konferenci (Výbor tedy dominuje ve fázi normotvorného procesu, kterou lze označit jako deliberační a rozhodovací).

Jedním z předpokladů úspěchu procesu progresivního rozvoje mezinárodního práva a jeho kodifikace je fungující vztah mezi Komisí a Výborem. Komunikace mezi těmito dvěma orgány probíhá v různých formách (pravidelné zprávy Komise o její činnosti adresované Valnému shromáždění, rezoluce Valného shromáždění vztahující se k činnosti Komise a k jejím výstupům, rozprava v Šestém výboru o zprávě Komise a o jejích výstupech, četné neformální kontakty zástupců států se členy Komise atp.). Některé aspekty komunikace a vztahu Výboru s Komisí obecněji se v poslední době jeví jako problematické, a to zejména ve srovnání s obdobími dřívějšími (např. tzv. „zlatý věk kodifikace“ či „zázračné desetiletí“).¹ Důsledkem toho je, že „legislativní mašinerie“² provádějící progresivní rozvoj a kodifikaci mezinárodního práva se zadrhla a na výstupy Komise pro mezinárodní právo není ze strany států zastoupených v Šestém výboru adekvátně reagováno (důkazem je skutečnost, že zatím poslední kodifikační úmluva sjednaná na základě výstupu činnosti Komise je Úmluva OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku z roku 2004, která dosud ani nevstoupila v platnost). Je proto třeba zkoumat příčiny „zadrhnutí mašinerie“, které mohou kromě jiného spočívat právě v aktuálním stavu vztahu Komise a Šestého výboru. (Další důvody mohou souviset s tzv. saturační tezí,³ s příliš vysokým počtem států oproti období zlatého věku kodifikace, s existujícími geopolitickými tensemi atd. Tyto důvody nejsou předmětem analýzy v tomto článku.)

Kritika stavu vztahu Komise a Výboru není nová, již v 80. letech minulého století se mu někteří autoři rozsáhle věnovali.⁴ Problematické aspekty plynou do značné míry ze skutečnosti, že vztah Komise a Šestého výboru je zatížen informační asymetrií, v důsledku čehož vzniká tzv. *principle-agent problem*. Ten pak umožňuje Komisi maximalizovat svůj vliv (často na úkor Valného shromáždění, resp. států), a to různými postupy popsány níže. Druhým velkým zdrojem potenciálních problémů je nesladěnost politických zájmů států, v důsledku čehož může docházet k vzájemnému blokování snah o výkon kontrolní funkce Valného shromáždění vůči Komisi.

¹ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. – BÍLKOVÁ, V. *Kodifikace a rozvoj mezinárodního práva: kodifikace mezinárodního práva, právo mezinárodních smluv, právo mezinárodní odpovědnosti*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 25.

² VÁLEK, P. The Activities of the Sixth Committee During the 66th Session of the UN General Assembly: Business as Usual? *Czech Yearbook of Public and Private International Law*. 2012, Vol. III, s. 293–319.

³ Viz např. PAUWELYN, J. – WESSEL, R. A. – WOUTERS, J. When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking. *The European Journal of International Law*. 2014, Vol. XXV, č. 3, s. 733–763.

⁴ Viz např. EL BARADEI, M. – FRANCK, T. M. – TRACHTENBERG, R. *The International Law Commission: The need for a New Direction: Policy and Efficacy Studies*. New York: United Nations Institute for Training and Research, 1981; SENDER, O. Two Views of the International Law Commission: A Conversation with Professor Alain Pellet and Sir Michael Wood. In: SCHERR, K. M. – DE WET, E. (eds.). *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Leiden: Koninklijke Brill, 2025, s. 16–41; DUGARD, J. How Effective Is the International Law Commission in the Development of International Law? A Critique of the International Law Commission on the Occasion of its Fiftieth Anniversary. In: BOTHA, N. – WIECHERS, M. (eds.). *South African Yearbook of International Law / Suid-Afrikaanse Jaarboek vir Volkereg*. Pretoria: VerLoren van Themaat Centre, 1998, s. 34–44.

VZTAH VALNÉHO SHROMÁŽDĚNÍ (RESP. ŠESTÉHO VÝBORU) A KOMISE A PROBLÉM *PRINCIPLE-AGENT*

Vztah Šestého výboru a Komise je v realitě vztahem nadřízenosti a podřízenosti, přestože formálně je jejich právní postavení obdobné [Šestý výbor je jakožto jeden z hlavních výborů formálně subsidiárním orgánem Valného shromáždění stejně jako Komise, avšak v praxi není činěno rozdíl mezi postavením jeho a postavením samotného Valného shromáždění – Výbor je jen projevem („*manifestation*“) Valného shromáždění]. V případech subordination se obecně předpokládá, že nadřízený orgán činnost orgánu podřízeného kontroluje a eventuálně usměrňuje. Má-li jakýkoli subjekt či orgán vykonávat kontrolu činnosti subjektu či orgánu jiného, potřebuje k tomu mít informace o činnosti kontrolovaného. Získávání a zpracovávání informací je ale činnost, která s sebou nese náklady. Kontrolujícímu subjektu tyto náklady často brání v důsledném výkonu kontroly, neboť ta by nebyla efektivní. Ekonomie tento jev označuje jako *principle-agent problem* (česky zpravidla překládáno jako „problém pána a správce“).⁵ S tímto problémem se musí vypořádávat i Šestý výbor při výkonu své kontrolní činnosti vůči Komisi. Nákladnost získávání informací má řadu příčin (vždy jde minimálně o náklad obětované příležitosti v důsledku vynaložení času na získání informace).

Důvodem pro zřízení subsidiárního orgánu (v tomto případě Komise) je skutečnost, že výkon funkce mateřského orgánu jím samotným by nebyl *efektivní*, a to z nejrůznějších důvodů: časové omezení, omezená odbornost na poli mezinárodního práva atp. Svěřením výkonu některých funkcí subsidiárnímu orgánu tak zvyšuje efektivitu činnosti orgánu mateřského. Kdyby však měl mateřský orgán vykonávat *plnou* kontrolu činnosti orgánu subsidiárního, musel by mít za tím účelem stejné množství informací jako subsidiární orgán. A protože získávání informací je proces nákladný, došlo by shromažďováním takového množství informací ke ztrátě jakékoli výhody plynoucí z delegace výkonu části funkcí na subsidiární orgán (tedy došlo by ke ztrátě veškeré dodatečné efektivnosti delegací způsobené). Z toho důvodu se racionálně jednající mateřský orgán při výkonu kontroly spokojí jen s *optimálním množstvím* informací, přičemž optimální množství informací neznamena *všechny* dostupné informace. Optimální množství je takové, u něž je mezní náklad na získání dodatečné informace roven meznímu užítku z informace. Jakmile by mezní náklad na získání dodatečné informace převýšil mezní užitek z takové informace, šlo by o neefektivně získávané informace. Výsledkem je situace, kdy subsidiární orgán má o své činnosti více informací než orgán kontrolní, což druhému z uvedených může komplikovat výkon kontrolní funkce. Vzniká problém pána a správce, který s sebou nese riziko, že racionálně jednající subsidiární orgán nedůslednou kontrolu mateřského orgánu využije k prosazování svých vlastních zájmů, jež nemusí být vždy shodné se zájmy mateřského orgánu.

Vztah Šestého výboru a Komise lze popsat právě prizmatem vztahu pána a správce. Míra volnosti Komise při výkonu jejích funkcí je závislá na podmínkách delegace

⁵ Viz např. HOLMAN, R. *Ekonomie*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 351.

působnosti Valného shromáždění a výši nákladů na kontrolu.⁶ Existence problému pána a správce umožňuje Komisi jednat tak, aby maximalizovala svůj vlastní vliv na vývoj mezinárodního práva,⁷ a to – do jisté míry – na úkor (či bez ohledu na preference) Šestého výboru (a v konečném důsledku států). Snahu o maximalizaci vlivu dokládá mj. J. K. Cogan, když uvádí, že Komise se svými výstupy neobrací jen na státy – své publikum považuje za širší (včetně soudů, akademické sféry apod.) a adresuje je jim.⁸ Nelze zde souhlasit se závěrem, který činí A. Pronto, že přístup států omezuje potenciál vlivu Komise na rozvoj mezinárodního práva.⁹ Je tomu naopak: přístup států vede k omezení jejich vlastního vlivu na vývoj mezinárodního práva, a naopak umožňuje Komisi její vliv posilovat. Výsledkem je, že Šestý výbor vykonává jen marginální roli v kontrole Komise.¹⁰

Je třeba poznamenat, že z objektivního hlediska není snaha o maximalizaci vlivu něčím, co by bylo možné Komisi vyčítat – jde o zcela racionální strategii; aktér, který by jednal proti svým zájmům nebo nevyužíval příležitosti k jejich prosazení, by byl iracionální. Pokud se státy nechtějí svého vlivu na vývoj mezinárodního práva ve prospěch Komise vzdát, musejí důsledněji vykonávat vůči Komisi kontrolní funkci (prostřednictvím Valného shromáždění). Současný přístup států je však spíše opačný – nevyužívají plně ani ty kontrolní či usměrňovací možnosti, které mají a k jejichž výkonu disponují dostatečným množstvím informací o činnosti Komise (jde např. o nevyužívání možnosti ovlivnit práci Komise formou písemných vyjádření k projektům, které zpracovala, či nevyužívání příležitosti k vyjádření postojů v rozpravě ke zprávě Komise na půdě Šestého výboru).

MAXIMALIZACE Vlivu KOMISE NA VÝVOJ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Vliv Komise na vývoj mezinárodního práva neplyne jen z toho, že část jejích výstupů byla převedena v kodifikační úmluvy, tedy formální prameny mezinárodního práva. I tam, kde normativní předlohy Komise nebyly ze strany států převedeny do podoby formálního pramene, mají její výstupy jistou autoritu, což umožňuje Komisi vykonávat vliv na vývoj obsahu mezinárodního práva bez ohledu na preference států. Autorita výstupů Komise závisí mj. na zvolené formě výstupu a na podobě doporučení

⁶ MEYER, T. – HELFER, L. R. The Evolution of Codification: A Principle-Agent Theory of the International Law Commission's Influence. In: BRADLEY, C. A. (ed.). *Custom's Future: International Law in a Changing World*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016, s. 305–331.

⁷ Tamtéž.

⁸ COGAN, J. K. The Changing Form of the International Law Commission's Work. In: VIRZO, R. – INGRAVALLO, I. (eds.). *Evolutions in the Law of International Organizations*. Leiden, Boston: Brill Nijhoff, 2015.

⁹ PRONTO, A. Codification and Progressive Development in Contemporary International Law-Making: Locating the Draft Articles on the Protection of Persons in the Event of Disasters. In: BARTOLINI, G. (ed.). *Yearbook of International Disaster Law*. Leiden: Brill Academic Publishers, 2019, s. 148–178.

¹⁰ ANDERSON, M. R. – BOYLE, A. E. – VAUGHAN LOWE, A. – WICKREMASINGHE, CH. (eds.). *The International Law Commission and the Future of International Law*. London: British Institute of International and Comparative Law, 1998, s. 10.

adresovaného Valnému shromáždění.¹¹ Zatímco v minulosti Komise předkládala na- prostou většinu svých návrhů v podobě návrhu článků (spolu s komentáři) a doporu- čovala Valnému shromáždění, aby na jejich základě byla sjednána úmluva,¹² v součas- nosti přijímá své výstupy v různých formách: návrh článků, modelová pravidla, návrh principů, návrh vodítek, praktický průvodce, návrh deklarace, rezoluce, zpráva, návrh závěrů apod.¹³ Pro formy jejich výstupů neexistují limity v podobě taxativního výčtu přípustných forem.¹⁴ Každá z uvedených forem má svá specifika a Komise zvažuje, jaká forma bude pro daný výstup nejvhodnější, na základě mnoha kritérií, jedním z nichž je míra, v níž je výstup projevem progresivního rozvoje mezinárodního práva nebo jeho konsolidace. Zatímco např. návrh závěrů naznačuje, že jde spíše o výsledek konsolida- ce, návrhy vodítek a návrhy principů ukazují spíše na progresivní rozvoj.¹⁵

Někteří autoři označují výstupy Komise, které nebyly přijaty normotvůrci (státy), jako „*non-legislative codification*“.¹⁶ Velkou autoritu „nelegislativních kodifikací“ Komise předpovídal už H. Lauterpacht.¹⁷ Autorita „nelegislativní kodifikace“ je dána statutem jejího autora (v daném případě Komise), jeho složením a reprezentativností, použitou procedurou (v případě Komise jde o celé roky debat a studií, pečlivé projedná- vání i s využitím zpětné vazby států) a metodami (je v zájmu Komise samotné, aby její práce vycházela z robustní metodologie,¹⁸ neboť poté má větší vážnost a tím i vliv),¹⁹ mírou jednoduchosti, či naopak složitosti, a preskriptivním jazykem.²⁰ A. Pronto kon- statuje, že autorita Komise vede k vnímání, že co Komise vyprodukuje, vyvolává dojem,

¹¹ ŠTURMA, P. Concluding remarks by Pavel Šturma. In: United Nations (ed.). *Seventy Years of the International Law Commission: Drawing a Balance for the Future*. Leiden: Brill, 2020, s. 153–167.

¹² About the Commission: Organization, programme and methods of work. In: *International Law Commission* [online]. [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: <https://legal.un.org/ilc/programme.shtml#a2>.

¹³ *Draft convention, draft articles, model rules, draft principles, draft guidelines, guides to practice, draft declarations, resolutions, reports, draft conclusions*. Viz MURPHY, S. D. Codification, Progressive Development, or Scholarly Analysis? The Art of Packaging the ILC's Work Product. In: RAGAZZI, M. (ed.). *The Responsibility of International Organisations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie*. Leiden: Brill, 2013, s. 29–40.

¹⁴ Tamtéž; WOOD, M. The General Assembly and the International Law Commission: What Happens to the Commission's Work and Why?: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner. In: BUFFARD, I. – CRAWFORD, J. – PELLET, A. – WITTICH, S. (eds.). *International Law between Universalism and Fragmentation*. Leiden: Brill, 2008, s. 373–388.

¹⁵ MURPHY, S. D. Concluding remarks by Sean D. Murphy In: United Nations, c. d., s. 277–283.

¹⁶ Viz např. JANSEN, N. *The Making of Legal Authority: Non-legislative Codifications in Historical and Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

¹⁷ Survey of International Law in Relation to the Work of Codification of the International Law Commission: Preparatory work within the purview of article 18, paragraph 1, of the International Law Commission – Memorandum submitted by the Secretary-General. Document A/CN.4/1/Rev.1 [online]. 1949, odst. 21 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1_rev1.pdf.

¹⁸ I přesto se někdy členové Komise nechtějí nechat metodologií příliš svázat. Viz např. vyjádření bývalého člena Komise J. S. Camary: „[D]o not touch my methods of work!“ (CAMARA, J. S. The International Law Commission: Discourse in Method. In: FONTEYENE, J.-P. L – GREIG, D. W. *International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago*. Milano: Guiffrè, 1987).

¹⁹ MEYER – HELFER, c. d.

²⁰ BORDIN, F. L. Reflections of Customary International Law: The Authority of Codification Conventions and ILC Draft Articles in International Law. *The International and Comparative Law Quarterly*. 2014, Vol. LXIII, No. 3, s. 535–567.

že jde do velké míry automaticky o tzv. *soft-hard law*²¹ (tedy shrnutí existujících norem obyčejového práva).²² Paradoxně mají výstupy Komise v podobě návrhů závěrů, návrhů vodítek, principů apod. často větší vliv na vývoj mezinárodního práva než neratifikovaná kodifikační úmluva.²³

Komise při své snaze o maximalizaci vlastního vlivu na vývoj mezinárodního práva využívá celé řady strategií, které jí umožňují její Statut na straně jedné a převážně pasivní přístup Šestého výboru (resp. států) na straně druhé. Mezi tyto strategie patří především volba témat, na nichž bude Komise pracovat, volba formy pro výstup její činnosti a formulace doporučení ohledně výstupu adresovaného Valnému shromáždění.

MAXIMALIZACE VLIVU VOLBOU TÉMAT

Volba témat je jednou z možností, jak může Komise i přes nedostatky normotvorné způsobilosti významně ovlivnit vývoj mezinárodního práva. Státy nevyužívají plně nástroje, které jim dává Statut za účelem usměrňování volby témat, na nichž má Komise pracovat, a nechávají toto rozhodování zpravidla na Komisi samotné. I v situaci, kdy státy nějaké preference ohledně volby tématu vyjádří, Komise jejich postoj nezřídka ignoruje a k zahájení práce na tématu přistoupí i přes výhrady států²⁴ (paradoxně jsou to přitom často právě členové Komise, kteří vyzývají státy, aby udávaly směr a určovaly témata²⁵).

Zařazování témat do programu práce Komise nebývá řádně odůvodňováno, Komise k argumentaci přistupuje formalisticky²⁶ a utilitárně. Ilustrativním příkladem je zde postoj Komise k tématu sukcese států ve vztahu k odpovědnosti. Zatímco v roce 2017 Komise potvrdila, že téma splňuje kritéria pro zařazení do programu práce (jež si v minulosti sama stanovila), nebránilo jí to v tom, aby následně v roce 2024 tvrdila přesný opak s argumentem, že k tématu neexistuje dostatečná praxe států. To je přitom kritérium, které Komise musela posoudit již při zařazování tématu do programu v roce 2017 a v mezidobí relevantní praxe států jen stěží vymizela. Je-li tedy pravda, co Komise tvrdila v roce 2024, musela se v roce 2017, kdy tvrdila opak, mýlit, nebo přistoupila k posouzení kritérií velmi nedůsledně a formalisticky. Státy tuto nekonzistentní argumentaci Komise kupodivu většinově akceptují – viz vyjádření Slovinska, které v roce

²¹ A. Pronto rozlišuje namísto binárních kategorií *soft law* a *hard law* kategorie čtyři: *hard-hard law* (např. obsahově určitá zakazující mezinárodní norma obsažená v mezinárodní smlouvě), *soft-soft law* (např. doporučující a obsahově nedostatečně určité pravidlo obsažené v *soft law instrument*), *hard-soft law* (nezávazná ustanovení obsažená v mezinárodních smlouvách – např. pravidla obsahující modality dovolení či pravidla doporučující) a *soft-hard law* (právně závazné perfektní mezinárodní normy obsažené v *soft-law instrument* – např. normy pojaté do Deklarace zásad mezinárodního práva o přátelských vztazích a spolupráci mezi státy).

²² PRONTO, A. Understanding the Hard/Soft Distinction in International Law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 2015, Vol. XLVIII, No. 4, s. 941–956.

²³ PETRIČ, E. Presentation by Ernest Petrič. In: United Nations, c. d., s. 66–74.

²⁴ Tamtéž.

²⁵ GALVÃO TELES, Patricia, členka Komise [neformální diskuse právních poradců stálých misí při OSN s vybranými členy Komise]. New York, 8. 4. 2024; obdobně např. ALABRUNE, F. Presentation by François Alabrune. In: United Nations, c. d., s. 51–56.

²⁶ PETRIČ, c. d.

2023 tvrdilo, že je třeba projekt návrhu vodítek k sukcesi států ve vztahu k odpovědnosti dokončit,²⁷ aby v roce 2024 bezvýhradně souhlasilo s Komisí v tom, že téma dokončit nelze pro absenci dostatečné praxe států v této oblasti.²⁸

Volba témat je často předmětem kritiky (bývalý člen Komise M. Wood doslova uvádí, že volba témat je „přílišná“).²⁹ Důvodů pro kritiku je celá řada: zatímco některá témata jsou příliš úzká a náročná na znalosti jiných oborů (např. téma ochrany atmosféry vyžaduje znalosti z oblasti přírodních věd), jiná témata generují příliš malý zájem ze strany států.³⁰ Na opačném konci spektra jsou témata, která jsou naopak považována za příliš triviální („*what is what*“), a tedy nepřinášející žádnou hodnotu.³¹

Zatímco v minulosti se Komise věnovala spíše „tradičním“ tématům (např. smluvní právo, odpovědnost států apod.), v posledních letech se projevuje tendence k volbě témat, která lze označit za více teoretická či akademická (Komise je v tomto ohledu obětí svého vlastního úspěchu – po dokončení kodifikace hlavních oblastí mezinárodního práva se přesunula ke studiu komplexních, ale marginálních témat).³² To bylo patrné u studie k fragmentaci mezinárodního práva vypracované pod vedením M. Koskenniemiho v roce 2006. U takové studie si lze oprávněně klást otázku, jaký má přínos v oblasti progresivního rozvoje a kodifikace *platného mezinárodního práva*. P. Šturma uznává, že tento výstup Komise (stejně jako např. závěry Komise k následným dohodám a následné praxi ve vztahu k výkladu mezinárodních smluv) nejsou ani kodifikací, ani progresivním rozvojem mezinárodního práva (jde o „*interpretative restatements*“, která mají potenciál přispět ke *stabilitě a integraci* mezinárodního práva).³³ Dále však uvádí, že přispění ke stabilitě a integraci mezinárodního práva těmito výstupy se jeví

²⁷ „[...] On this basis, Slovenia strongly supports the sustained efforts devoted to this issue. In particular, during his tenure, Special Rapporteur Šturma has achieved the drafting of five comprehensive reports, followed by the preliminary adoption of various draft guidelines by the Drafting Committee in the period from 2018 to 2022. The substantial groundwork done by the ILC in this regard should serve as the basis for the subsequent phases of our joint efforts. In conclusion, Slovenia reiterates that the appointment of a new Special Rapporteur is imperative in order to continue this commendable work, with the primary objective of making progress with regard to the draft guidelines. The diligence and achievements of the ILC demand our collective commitment to further this noble cause“ (Report of the International Law Commission on the work of its seventy-third and seventy-fourth sessions: Statement by Slovenia [online]. 2023 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://www.un.org/en/ga/sixth/78/pdfs/statements/ilc/31mtg_slovenia_3.pdf).

²⁸ „Slovenia would like to address certain challenges to the work of the Commission. First, there is a lack of sufficiently widespread State practice across different regions, making it difficult to identify the rules of customary international law. However, even the identified practice remains inconsistent and is usually represented by treaties between the States concerned, from which it is difficult to determine whether and how they relate to the rules of customary international law. [...] [W]ork on this topic could be concluded. To this end, a working group could be established with the intention of preparing a procedural report to conclude the work of the Commission. The report would summarize the work on the topic to date and explain why the Commission is bringing it to a close“ (Report of the International Law Commission on the work of its seventy-fifth session: Statement by Slovenia [online]. 2024 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://www.un.org/en/ga/sixth/79/pdfs/statements/ilc/28mtg_slovenia_3.pdf).

²⁹ SENDER, c. d.

³⁰ ALABRUNE, c. d., s. 54

³¹ EL BARADEI – FRANKE – TRACHTENBERG, c. d., s. 40.

³² ZAGAYNOV, E. Presentation by Evgeny Zagaynov. In: United Nations, c. d., s. 79–82, s. 81.

³³ ŠTURMA, c. d., s. 162 a 163.

být slučitelné s mandátem Komise.³⁴ Autor tohoto článku vnímá mandát Komise úžeji a dospívá k závěru, že kde Komise nepřipravuje kodifikaci mezinárodního práva buďto formou jeho konsolidace, nebo formou jeho progresivního rozvoje (resp. kombinací obojího), svůj mandát překračuje. Volbou tématu a formy výstupu (přičemž forma výstupu byla determinována právě volbou tématu) tedy Komise v uvedených případech překročila svůj mandát, který čl. 1 odst. 1 Statutu vymezuje jako „*podporu progresivního rozvoje [platného] mezinárodního práva a jeho kodifikaci*“, tedy nikoli podpory koherence, stability či chápání mezinárodního práva.

Obdobné výtky jako u studie k fragmentaci mezinárodního práva lze vznést k volbě některých dalších témat, zejm. v posledních několika letech. Jde konkrétně o témata, jejichž výstupy jsou Návrh závěrů o identifikaci obyčejových norem mezinárodního práva a Návrh závěrů o identifikaci a právních následcích kogentních norem obecného mezinárodního práva (*jus cogens*). Z aktuálně zpracovávaných lze pak doplnit téma obecných zásad právních a téma podpůrných prostředků pro určování pravidel mezinárodního práva (v obou případech má být výstupem návrh závěrů). I zde jde o akademická témata, která nemají *přímý* vliv na vývoj *platného* mezinárodního práva, a proto je nelze označit jako činnost na poli progresivního rozvoje či kodifikace. Sami členové Komise pak přiznávají, že ani kodifikace ani progresivní rozvoj nejsou cílem práce na tématu zvyšování hladiny moří ve vztahu k mezinárodnímu právu (svou činnost zde popisují jako „*mapping exercise*“),³⁵ a výtky, že tím vybočují ze svého mandátu, prostě ignorují.

Komise přistupuje k volbě témat vybočujících ze svého mandátu z několika důvodů. Tím hlavním je zřejmě fakt, že se v průběhu času snižuje potenciál kodifikace mezinárodního práva. V současnosti existují multilaterální smlouvy ke všem hlavním oblastem mezinárodního práva³⁶ nebo byly alespoň vypracovány jejich návrhy (tzv. saturační teze). Objevují se dokonce názory, že mandát Komise byl již naplněn a Komise by měla být zrušena³⁷ (M. Koskenniemi³⁸ předpověděl její zánik již kolem roku 2011; Ch. Tomuschat v roce 2006 napsal, že množství „obecných témat“ vhodných pro Komisi je limitované a blíží se vyčerpání³⁹). V roce 2002 D. B. Caron uvedl, že posledním „velkým kodifikačním projektem“ Komise je Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání.⁴⁰ Od té doby Komise zahájila další kodifikační projekty, které by snad bylo možné označit jako „velké“ (např. Návrh článků o imunitě představitelů států proti cizí trestní jurisdikci), ale jejich množství je nepochybně nižší než v době „zlatého

³⁴ Tamtéž.

³⁵ GALVÃO TELES, P., členka Komise [ústní sdělení]. New York, 24. 10. 2023.

³⁶ PAUWELYN – WESSEL – WOUTERS, c. d., s. 740.

³⁷ MCCAFFREY, S. Is Codification in Decline? *Hastings International and Comparative Law Review*. 1997, Vol. XX, No. 3, s. 639–659.

³⁸ KOSKENNIEMI, M. *The Politics of International Law*. Oxford: Hart Publishing, 2011, s. 237.

³⁹ TOMUSCHAT, CH. The International Law Commission – An Outdated Institution? In: ZIMMERMANN, A. – DELBRÜCK, J. – GIEGERICH, T. (eds.). *German Yearbook of International Law*. Vol. 49. Berlin: Duncker & Humblot, 2006, s. 77–105.

⁴⁰ CARON, D. B. The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority. In: *SSRN* [online]. 2022 [cit. 2023-12-13]. UC Berkeley Public Law and Legal Theory Research Paper Series. 2002, s. 4 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=339540.

věku kodifikace“ či dokonce „zázračného desetiletí“. Vlivem volby témat se Komise dle některých názorů stává méně a méně užitečnou.⁴¹

Kromě snížení potenciálu kodifikace postupným vyčerpáním témat lze jako další důvod uvést skutečnost, že současný stav mezinárodního společenství nepřeje vývoji obecného mezinárodního práva prostřednictvím konsenzuální normotvorby. Objevují se názory, že již existuje příliš mnoho států na to, aby mohla být jednání o mnohostranných úmluvách úspěšná⁴² (srov. s počtem členských států OSN v období označovaném jako zázračné desetiletí – v 60. letech varioval počet členů OSN mezi 99 a 126). To sice nebrání Komisi v přípravě kodifikačních předloh, avšak nepochybně ji vidina „neúspěchu“ předlohy od jejího vypracování odrazuje.

Příčiny motivace k „akademické“ činnosti Komise lze přinejmenším částečně spatřovat také ve složení Komise. Jak již bylo zmíněno, tvoří nemalou část jejích členů akademici, kteří jsou zvyklí provádět analytický výzkum, a tento svůj zájem a způsob práce tedy přenášejí i na půdu Komise. Lákavým může být i „punc oficiality“ či vyšší úroveň autority propůjčená výsledkům jejich práce, přijme-li je Komise jako svůj výstup, ve srovnání s „prostým“ akademickým výzkumem publikovaným bez spojení s Komisí.⁴³

Z vyjádření států v Šestém výboru při projednávání výše uvedených „akademických“ témat je zřejmé, že státy popsany přístup Komise tolerují a v některých případech dokonce vítají či oceňují (Šestý výbor v tomto ohledu při poskytování zpětné vazby selhává⁴⁴). To však neřeší problém, že taková činnost Komise je mimo její mandát vymezený Statutem a vypracovávání akademických studií nemá být funkcí Komise. Navíc práci na akademických tématech neprospívá „dvojí omezení“ Komise, která musí jednak reflektovat *ars juris* a jednak produkovat výstupy přijatelné pro velkou většinu států, což vede k potřebě mnoha kompromisů.⁴⁵ Kompromisy jsou cenou za výše zmíněný „punc oficiality“, ale kvalité akademického výzkumu neprospívají.

Konečně kritiku vzbuzuje i počet témat, na nichž Komise v jednom okamžiku pracuje. Dle bývalého člena Komise A. Pelleta je množství témat vyšší, než by bylo žádoucí, s cílem uspokojit ambice členů Komise (vyšší počet témat znamená více jmenovaných zvláštních zpravodajů).⁴⁶ Negativní vliv příliš vysokého počtu současně zpracovávaných témat na zájem států o činnost Komise (a tím i na vztah Komise se Šestým výborem) připouští i někteří členové Komise.⁴⁷ Obecně platí, že kapacita států pro sledování činnosti Komise je omezená, a snížení počtu simultánně projednávaných témat by proto mohlo vztahu Komise se Šestým výborem prospět.

⁴¹ BOYLE, A. – CHINKIN, CH. *The Making of International Law*. New York: Oxford University Press, 2007, s. 176.

⁴² PRONTO, A. Some Thoughts on the Making of International Law. *The European Journal of International Law*. 2008, Vol. XIX, No. 3, s. 601–616.

⁴³ TOMUSCHAT, c. d., s. 83.

⁴⁴ DUGARD, c. d., s. 36.

⁴⁵ TOMUSCHAT, c. d., s. 80.

⁴⁶ SENDER, c. d., s. 19.

⁴⁷ Viz např. ESCOBAR-HERNÁNDEZ, C. Presentation by Concepción Escobar-Hernández. In: United Nations, c. d., s. 83–90.

Vše výše uvedené vede k tomu, že činnost Komise ve výsledku podléhá menší míře kontroly ze strany států, než by tomu bylo, kdyby při volbě témat nepřekračovala svůj mandát a kdyby byl počet simultánně projednávaných témat nižší. Volba témat je tedy jedním z nástrojů, kterými Komise maximalizuje svůj vliv na vývoj mezinárodního práva.

MAXIMALIZACE VLIVU VOLBOU FORMY VÝSTUPU

Jak bylo uvedeno výše, Komise předává Valnému shromáždění své výstupy v různých formách. Volba formy přitom může být strategickým rozhodnutím, které má potenciál předurčit další osud výstupu a míru jeho autority, tedy i normativní hodnoty.

Někteří autoři uvádějí, že formu výstupu, která bude pro daný projekt zvolena, by měla určovat povaha práce Komise v dané otázce⁴⁸ (tedy to, zda a do jaké míry jde o progresivní rozvoj mezinárodního práva nebo o jeho konsolidaci) a vycházejí při tom z toho, že z čl. 15 Statutu vyplývá jen požadavek, aby v případě předloh, které jsou progresivním rozvojem mezinárodního práva, byly výsledkem návrhy úmluv. Ty totiž dávají následně státům možnost jednat tak, aby nebyly novým či změněným právem vázány, což je projev voluntaristické povahy mezinárodního práva.⁴⁹

Požadavek, aby výsledky kodifikační činnosti s *převážným* využitím metody progresivního rozvoje byly předkládány ve formě návrhů úmluv, není často dodržován a Komise je předkládá i v podobě jiné. Jako příklad lze uvést Návrh principů o ochraně životního prostředí při ozbrojeném konfliktu. Ačkoli mají tyto podobu návrhu principů neurčených k převedení do formy mezinárodní smlouvy (jde tedy svou povahou o návrh *soft law* instrumentu), Komise sama v komentáři k nim uvádí, že „*obsahují ustanovení různé normativní hodnoty včetně těch, která reflektují obyčejové právo, a těch, která obsahují návrhy pro jeho progresivní rozvoj*“.⁵⁰ Některé v návrhu označené normy jsou tak charakterizovatelné jako tzv. *soft-hard law* a jiné jako *soft-soft law*. Tendence k takovýmto alternativním formám výstupů (rozuměj: alternativa k formě návrhu článků) je dle argumentace členů Komise reakcí na snížený zájem států o tvorbu závazných norem prostřednictvím smluv.⁵¹

Vzhledem k tomu, že *každý* kodifikační projekt Komise nutně obsahuje prvky progresivního rozvoje mezinárodního práva (provedení kodifikace výhradně metodou konsolidace je v praxi nemožné) a v praxi se nevyskytují výstupy, které by bylo možné označit jen jako výlučnou konsolidaci existujícího práva, vyžaduje *striktní* aplikace Statutu, aby *každý* výstup Komise měl podobu návrhu úmluvy a byl určen k převedení do podoby mezinárodní smlouvy. Neexistují-li v praxi kodifikační výstupy založené

⁴⁸ PRONTO, *Codification and Progressive Development in Contemporary International Law-Making*, s. 172.

⁴⁹ Tamtéž.

⁵⁰ Draft principles on protection of the environment in relation to armed conflicts, with commentaries [online]. 2022, odst. 3 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_7_2022.pdf.

⁵¹ HASSOUNA, H. A. Presentation by Hussein A. Hassouna. In: United Nations, *c. d.*, s. 96–103.

vylučně jen na metodě konsolidace, je striktně vzato vyloučeno, aby výstup Komise měl podobu „*scientific restatement*“ či „*renvoi*“ (tzv. *soft-hard law*).

Striktní aplikace Statutu vedoucí k tomu, že by Komise předkládala své výstupy *jedině* ve formě návrhů úmluv, by ale byla nepraktická. Ve skutečnosti je žádoucí, aby Komise měla určitou (omezenou) flexibilitu ohledně volby formy. Nicméně tato flexibilita musí mít své meze, nesmí vést k libovůli a ani k volbě takových forem, které státy *zbavují* možnosti vykonávat svou normotvornou roli. Volba formy má být vedena inherentní logikou výstupu⁵² a motivací pro volbu konkrétní formy nesmí být přesvědčení Komise zmiňované Ch. Tomuschatem,⁵³ že některé navržené sady pravidel lze jen stěží vylepšit zásahy států. (Člen Komise E. Zagaynov dokonce uvádí, že někdy dává Komise najevo, že některé její výstupy jsou „tak dobré, že vstup států by je jen pokazil“.)⁵⁴

Připusťme tedy, že výstup Komise může mít z praktických důvodů i jinou formu než návrh úmluvy (resp. návrh článků). Může jít např. o návrh normativního textu, který je určen k vytvoření tzv. *soft law* instrumentu. Komise tak může vypracovávat výstupy, které budou složeny částečně ze *soft-hard law* a částečně ze *soft-soft law*. Ve druhém případě (*soft-soft law*) by však návrh Komise neměl vyvolávat *dojem konečnosti*, neboť to potenciálně vede k heteronomnímu vzniku norem mezinárodního práva. Legitimita volby formy výstupu je proto třeba vždy posuzovat jednak s ohledem na právní povahu obsažených pravidel a v souvislosti i s doporučením Komise vysloveným k výstupu (zejm. zda toto doporučení u *soft-soft law* výstupů nedoporučuje jejich pouhé pasivní přijetí ze strany států).

Státy často přispívají k vyvolání dojmu konečnosti výstupu Komise svým přístupem samy. Od roku 2000 se začala vyvíjet praxe, kdy jsou výstupy Komise připojovány k rezolucím Valného shromáždění, a to ve znění nezměněném oproti tomu, které Komise předložila. Poprvé se tak stalo v případě Návrhu článků o státním občanství ve vztahu k sukcesi států. Tím došlo k univerzální publikaci návrhu bez předchozího jednání států o jeho obsahu, a byla tak vytvořena nová kategorie dokumentů s jakýmsi „*quasiimprimatur*“ Valného shromáždění.⁵⁵ Od té doby se připojování výstupů Komise k rezolucím stalo relativně rozšířenou praxí.

Připojení výstupu Komise k rezoluci Valného shromáždění dodává tomuto výstupu v očích mnoha aktérů (včetně mezinárodních a vnitrostátních soudů) větší váhu a autoritu. K tomu přispívá také skutečnost, že při připojování výstupu dochází k vypuštění slova „návrh“ z názvu (např. z Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání se tak stávají Články o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání). Jde o ničím neregulovaný úzus vycházející z představy, že Valné shromáždění ke svým rezolucím nepřipojuje návrhy, nýbrž jen hotové dokumenty.⁵⁶ Praxe vypouštění slova „návrh“ z názvu však není úplně konzistentní, a tak se v minulosti stalo, že byl k rezoluci Valného shromáždění připojen i výstup Komise nadále označovaný jako

⁵² TOMUSCHAT, *c. d.*, s. 83.

⁵³ Tamtéž, s. 96.

⁵⁴ ZAGAYNOV, *c. d.*, s. 81.

⁵⁵ PRONTO, *Some Thoughts on the Making of International Law*, s. 610.

⁵⁶ PRONTO, A. Principal Legal Office, UN Office of Legal Affairs – Codification Division [ústní sdělení]. New York, 28. 11. 2023.

návrh. Navíc ani v odborné veřejnosti není praxe vypouštění slova „návrh“ z názvů výstupů Komise připojených k rezoluci Valného shromáždění jednotná.⁵⁷

Pro posouzení, zda a do jaké míry Komise překračuje svůj mandát, je klíčové zkoumat formu výstupu nikoli samostatně, ale ve spojení s doporučením Komise adresovaným Valnému shromáždění. Volba formy je nicméně jedním z důležitých nástrojů, jimiž Komise může zvyšovat svůj vliv na normotvorbu na úkor států.

MAXIMALIZACE VLIVU FORMULACÍ DOPORUČENÍ

Formulací doporučení, ačkoli toto není z povahy věci závazné, Komise významně ovlivňuje další osud svého výstupu. Státy, často neschopné dosáhnout politické shody na způsobu, jakým na výstup Komise reagovat, zpravidla prostě přistoupí k tomu, že doporučení Komise splní, protože je to často nejméně kontroverzní možnost. Komise tak má velký vliv na to, co se s jejími výstupy stane.

Kde Komise navrhuje svůj výstup ve formě návrhu úmluvy (resp. návrhu článků) a doporučuje sjednání mezinárodní smlouvy na základě tohoto výstupu, je možnost států zasáhnout do textu zjevná a plyne implicitně z jejich postavení v procesu konsenzuální normotvorby. Státy také své právo zasáhnout do textu využívají (resp. využívaly) – srov. např. text Návrhu článků o smluvním právu z roku 1966 a výsledný text Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969.

Pokud bylo připuštěno, že výstupy Komise nemusejí mít vždy formu návrhu určeného k převedení do podoby formálního pramene mezinárodního práva cestou konsenzuální normotvorby, a tedy se mají tyto výstupy stát *soft law* instrumentem, pak je třeba trvat na tom, že státy jakožto normotvůrci musejí mít příležitost zasáhnout do jejich obsahu. Ačkoli jim v tom Komise formálně zabránit nemůže, formulací svého doporučení může v praxi prostor pro zásahy značně omezit, resp. v praxi vyloučit. To se nejvíce jeví jako problematické v situaci, kdy má vzniknout instrument typu *soft-hard law*. Naopak tam, kde výstup Komise spočívá především v oblasti progresivního rozvoje mezinárodního práva a výstup nemá být převeden do formy mezinárodní smlouvy, tedy má jít o instrument typu *soft-soft law*, a vliv států na podobu výsledného textu se nepředpokládá, staví se Komise sama do role normotvůrce a dochází k heteronomní tvorbě práva.

Lze namítnout, že u instrumentů typu *soft-soft law*, nelze o tvorbě práva hovořit. Nicméně – jak již bylo uvedeno výše – i tyto instrumenty mají normativní hodnotu. A nezřídka je přebírají mezinárodní i vnitrostátní soudy,⁵⁸ argumentují jimi a mohou je aplikovat ve své rozhodovací praxi.⁵⁹ Jak uvádí D. B. Caron: kde existuje právní

⁵⁷ Viz např. DAVID, V. – SLADKÝ, P. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 3. vyd. Praha: Leges, 2022, s. 387. Zde se dosud píše o „návrhu článků“.

⁵⁸ Nekritické přebírání výstupů Komise ze strany soudů neplatí univerzálně. Např. soudy australské jsou k výstupům Komise převážně skeptické a často je odmítají aplikovat (zejm. australský nejvyšší soud). To se týká i výstupů některých dalších orgánů, jako jsou např. stanoviska Výboru pro lidská práva, o nichž jednou australský nejvyšší soud dokonce prohlásil, že „nemají ani hodnotu papíru, na němž jsou napsána“. CHARLESWORTH, H. Soudkyně Mezinárodního soudního dvora [ústní sdělení]. New York, 7. 11. 2023.

⁵⁹ V případě ČR viz např. nález Ústavního soudu, sp. zn. II. ÚS 2860/19 ze dne 22. dubna 2020, ve kterém se odvolává na „rozbor názorů zachycený ve třetí zprávě k imunitě státních představitelů vůči zahraničnímu trestnímu řízení připravenou zvláštním zpravodajem Komise pro mezinárodní právo R. A. Kolodkinem ze dne 24. 5. 2011, UN Doc. A/CN.4/646“ a s tímto závěrem se bez dalšího ztotožňuje. Předně je třeba poukázat

vakuu, soudy a tribunály při svém rozhodování použijí, „cokoli je dostupné“ (viz např. *Iran – U.S. Claims Tribunal* nekriticky aplikující⁶⁰ pravidla obsažená v Článcích o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání).⁶¹ Mezinárodní soudní dvůr přikládá velkou váhu i teprve rozpracovaným výstupům Komise.⁶² Obdobně Evropský soud pro lidská práva ještě před dokončením prvního čtení aplikoval ve svém rozhodnutí⁶³ pravidla odpovědnosti mezinárodních organizací⁶⁴ později dokončená jako Návrh článků o odpovědnosti mezinárodních organizací. Připraví-li tedy Komise návrh výstupu ve formě *soft-soft law* a doporučí Valnému shromáždění, aby jej v podobě přijaté Komisí připojilo ke své rezoluci a dodalo mu tím autoritu, pak implicitně nepočítá s výkonem normotvorné pravomoci ze strany států.

Odpor části Komise k tomu, aby státy jakkoli zasahovaly do výstupu její činnosti, se projevil při formulaci doporučení ohledně Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání. Někteří členové Komise se doslova báli, že státy tento výstup „přepíšou“,⁶⁵ a proto preferovali, aby nebyl státy ve smluvních jednáních otevřen.⁶⁶ (Dosavadní zkušenosti ukazují, že šlo dost možná o obavu lichou: v minulosti se státy v principu chovaly na kodifikačních konferencích odpovědně a zpravidla činily v návrzích Komise jen malé změny).⁶⁷ I přes zjevnou absenci přispění normotvůrců k výsledné podobě textu byla pravidla odpovědnosti států, jak je formulovala Komise, aplikována řadou soudních a kvasisoudních orgánů, včetně arbitrážních orgánů.⁶⁸ F. L. Bordin uvádí, že jen do roku 2013 byla pravidla aplikována ve 210 rozhodnutích.⁶⁹

Soft-soft law výstup Komise nejen že může být aplikován mezinárodními soudy, ale může také vést ke vzniku obyčejových norem mezinárodního práva (výstupy Komise mohou představovat důkaz o obyčeji nebo přispět k rozvoji obyčejotvorné praxe).⁷⁰

na skutečnost, že Ústavní soud zde zcela nepochopitelně odkazuje na pravidla imunity představitelů států proti cizí trestní jurisdikci namísto pravidel upravujících jurisdikční imunity států. A dokonce se zde odvolává na ještě nehotový výstup činnosti Komise – odvolává se na „pouhou“ zprávu zvláštního zpravodaje a už se nevypořádává s tím, s jakým výsledkem zprávu projednalo plénum Komise, ani s tím, že k dané otázce existuje také jiná, aktuálnější, zpráva zvláštní zpravodajky Komise C. Escobar Hernández, na jejímž základě dokonce Komise předběžně přijala i návrhy článků upravujících pravidla trestní imunity.

⁶⁰ Z celé plejády dostupných příkladů jmenujme např. *Rankin v. Islamic Republic of Iran* z r. 1987 (zde Tribunal uvedl, že návrh Komise je „nejaktuálnější a nejautoritativnější shrnutí platného mezinárodního práva“), dále *Yeager v. Islamic Republic of Iran* z r. 1987 či *International Technical Products Corp. v. Islamic Republic of Iran* z r. 1985. Z novějších rozhodnutí pak lze jako příklad uvést *Islamic Republic of Iran v. United States of America* (Award No. 604-A15(II:A)/A26(IV)/B43-FR, Partial Award of 10 March 2020), konkrétně odst. 1141 a odst. 1787–1799 obsahující odkazy na čl. 4, 31, 34 a 35. Vše dostupné na *IRAN-UNITED STATES CLAIMS TRIBUNAL* [online]. [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: <https://iusct.com/main-search/>.

⁶¹ CARON, c. d., s. 16.

⁶² BERMAN, F. The ILC within the UN's Legal Framework: Its Relationship with the Sixth Committee. In: ZIMMERMANN – DELBRÜCK – GIEGERICH, c. d., s. 107–127.

⁶³ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway* (Applications No. 71412/01 and 78166/01) ze dne 2. května 2007. In: HUDOC: *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22%3A%2271412%2F01%22%2C%22itemid%22%3A%22001-80830%22%7D>.

⁶⁴ BORDIN, c. d., s. 545.

⁶⁵ CARON, c. d., s. 15.

⁶⁶ PRONTO, *Some Thoughts on the Making of International Law*, s. 610.

⁶⁷ CARON, c. d., s. 12.

⁶⁸ BORDIN, c. d., s. 545.

⁶⁹ Tamtéž, s. 536.

⁷⁰ SHAW, M. N. *International Law*. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 86.

V takovém případě Komise podnítila vznik obyčejové normy, avšak nelze tuto situaci označit jako heteronomní normotvorbu, neboť jsou to státy, které svým jednáním (*usus longaevus*) vznik normy umožňují.

Lze tak shrnout, že doporučení, aby Valné shromáždění výstup Komise „pouze“ vzalo na vědomí či jej v podobě předložené Komisi připojilo ke své rezoluci, je legitimní jen tam, kde výstup Komise představuje (téměř) výlučně tzv. *soft-hard law* (zde je třeba znovu připomenout, že vytvoření výstupu výlučně s užitím metody konsolidace je v praxi nemožné). Naopak tam, kde Komise tvoří *soft-soft law*, je zneužitím autority Komise a také neschopnosti společenství států dosahovat politické shody, když Komise navrhuje, aby státy do těchto dokumentů nijak nezasahovaly. Vzetí výstupu na vědomí jen dává najevo, že Valné shromáždění považuje práci Komise na tématu za dokončenou, ale neříká nic o její kvalitě.⁷¹ Naproti tomu, kde Komise navrhuje sjednání úmluvy (ať už má jít o *hard-hard law* či *hard-soft law*), pohybuje se v rámci svého mandátu bez ohledu na formu, kterou zvolí pro svůj výstup (z povahy věci však půjde o návrh článků). K této situaci ale v poslední době dochází zřídka.

SMĚŠOVÁNÍ KONSOLIDACE A PROGRESIVNÍHO ROZVOJE – PŘEKRAČOVÁNÍ MANDÁTU?

Komisi je nezřídka vytýkáno, že při své kodifikační činnosti směšuje metody konsolidace a progresivního rozvoje, resp. že při jejich současném použití jasně neindikuje, které z navrhovaných pravidel je výsledkem použití jedné či druhé metody. Někteří autoři volají po jasnějším rozlišování konsolidace a progresivního rozvoje.⁷²

Smíšení obou metod je, jak bylo uvedeno dříve, z mnoha důvodů obhajitelné. Nicméně i když je přístup Komise obhajitelný, neznamená to, že není bez následků, pokud jde o autoritu výsledků její práce. Nerozlišování konsolidace a progresivního rozvoje zvyšuje pravděpodobnost, že výstupy budou vyvolávat zdání autoritativnosti (tedy zdání, že celý výstup je výsledkem konsolidace – že jde o *soft-hard law*). Absence rozlišení umožňuje Komisi uplatňovat se do jisté míry v kreativní tvorbě práva nebo jeho změnách.⁷³ I přes tuto skutečnost *nelze* s ohledem na dříve formulované argumenty označit směšování konsolidace a progresivního rozvoje jako překračování mandátu Komise *en bloc*.

MOŽNOSTI VYLEPŠENÍ VZTAHU KOMISE A ŠESTÉHO VÝBORU

Ve vztahu Komise a Šestého výboru existuje potenciál pro vylepšení, která by pozitivně ovlivnila celý normotvorný proces. F. Berman rozlišuje tři možné oblasti, v nichž lze pozitivní změny realizovat.⁷⁴

⁷¹ TOMUSCHAT, *c. d.*, s. 96.

⁷² BORDIN, *c. d.*, s. 556.

⁷³ BOYLE – CHINKIN, *c. d.*, s. 200.

⁷⁴ BERMAN, *c. d.*, s. 125 a 126.

Zprv jde o průběh voleb členů Komise. Ty jsou v současnosti velmi zpolitizované a ne nutně vedou ke zvolení kandidátů s nejlepšími předpoklady pro výkon této funkce. Státy v rámci předvolební kampaně často přistupují k vzájemným výměnám podpor kandidatur – jde o přísliby, že jeden stát výměnou za hlas druhého státu pro svého kandidáta do Komise podpoří kandidáta tohoto druhého státu buďto rovněž do Komise, nebo i do jiného orgánu. Takové dohody se realizují formou výměny verbálních nót (návrh, eventuální protinávrh, potvrzení přijetí návrhu). Tajnost volby sice vylučuje možnost kontroly dodržení dohod o výměně podpor, z velké části jsou však dohody dodržovány (míra nedodržení se v praxi pohybuje typicky okolo 10–20 %). „Politikaření“ za účelem zajištění podpory staví odbornost kandidátů na druhou kolej. Stejně tak aktuální stav vztahů mezi jednotlivými státy ovlivňuje ochotu hlasovat pro jednotlivé kandidáty zpravidla více než odbornost samotného kandidáta. To může vést ke zvolení Komise ve složení neodpovídajícím požadavku odborné způsobilosti, resp. k situaci, kdy potenciál odborné způsobilosti není využit plně.

Odpolitizování voleb je ale složitou záležitostí, v praxi těžko realizovatelnou. Státy se o odpolitizování pokusily v případě voleb soudců Mezinárodního trestního soudu – v tomto případě dokonce Shromáždění smluvních stran Římského statutu ve svých rezolucích opakovaně vyzvalo, aby smluvní strany nepřistupovaly k výměnám podpor kandidatur.⁷⁵ Skutečnost však ukazuje, že pokus nebyl úspěšný, neboť ne všechny smluvní strany se výzvou obsaženou v rezoluci řídily. To pak nutí i ty státy, které měly v úmyslu skutečně se „obchodování s hlasy“ zdržet (jako např. ČR), aby přece jen výměny podpor realizovaly, jinak by jimi nominovaní kandidáti neměli šanci ve volbách uspět (slovy teorie her existuje Nashovo equilibrium⁷⁶ v situaci, kdy žádný stát výzvu ke zdržení se realizace výměny podpor nedodrží).

Otázkou je také, nakolik prospívá složení Komise systém regionálních kvót, který byl zaveden v roce 1981 v souvislosti s rozšířením počtu jejích členů na 34.⁷⁷ Podle odst. 3 příslušné rezoluce Valného shromáždění⁷⁸ má být 8 členů Komise občany států ze skupiny afrických států, sedm členů občany států ze skupiny států Asie a Tichomoří, tři členové občany států z Východoevropské regionální skupiny, šest členů občany států ze Skupiny států Latinské Ameriky a Karibiku a osm členů občany států ze Skupiny západoevropských a ostatních států; nadto byla ustavena dvě místa, v jejichž obsazení se mají střídát státy africké a východoevropské, resp. státy asijské a latinskoamerické. Na jednu stranu systém kvót přispívá k zajištění reprezentativnosti ve složení Komise. Na stranu druhou však vede i ke zvolení členů, jejichž odborná úroveň je nižší než

⁷⁵ „[The Assembly of States Parties] [e]ncourages States Parties to refrain from the trading of votes.“ Viz Rezoluce Shromáždění smluvních stran Římského statutu č. ICC-ASP/18/Res.4 ze dne 6. prosince 2019, odst. 10 (Resolution ICC-ASP/18/Res.4 [online]. 2019 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP18/ICC-ASP-18-Res4-ENG.pdf).

⁷⁶ Nashovo equilibrium (též Nashova rovnováha) představuje v teorii her situaci, kdy žádný z aktérů nemůže jednostrannou změnou zvolené strategie vylepšit svoji situaci.

⁷⁷ BERMAN, c. d., s. 110.

⁷⁸ Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/36/39 ze dne 18. listopadu 1981 (Enlargement of the International Law Commission: amendments to articles 2 and 9 of the Statute of the Commission [online]. 1981 [cit. 2024-01-17]. Dostupné na: <https://documents.un.org/doc/decision/resolution/gen/nr0/406/65/pdf/nr040665.pdf>).

v případě jejich konkurentů, kteří však nemohli být zvoleni z důvodu naplnění kvóty v dané regionální skupině.

Výsledkem současného způsobu ustavování Komise (k němuž je však, připustíme, velmi složité navrhnout alternativu) je její složení, které jednak není nutně to nejlepší možné a jednak čím dál více „působí jako Šestý výbor bis“, ⁷⁹ namísto toho, aby šlo o orgán složený z nezávislých expertů. Namísto nezávislých odborníků (ačkoli Statut nikde nezávislost Komise ani jejích členů nepožaduje či negarantuje) jsou často za členy Komise voleny osoby, jež skrytě působí jako delegáti svých vlád⁸⁰ – často jde o bývalé (či dokonce současné – *sic!*) právní poradce ministerstev zahraničních věcí. Podle některých názorů však Komise členství těchto praktiků pro svou činnost nevyžaduje – praktici mají být zastoupení v Šestém výboru.⁸¹ Autor tohoto článku se s tímto striktním závěrem neztotožňuje, Komisi nepochybně prospívá zastoupení více pohledů na věc, zejména vhodná kombinace přístupu akademického a praktického. Pravdou však je, že přítomnost aktivních právních poradců ministerstev zahraničních věcí, či dokonce ministrů zahraničních věcí (jako tomu bylo v případě B. Aurescu), je v mnoha ohledech velmi problematická.

Zadruhé existuje potenciál k vylepšení vztahu Komise a Šestého výboru v podobě rozpravy Šestého výboru o zprávě Komise. Ta je v současnosti často roztříštěná, formální a neinteraktivní.⁸² Vyjádření států prezentovaná v jejím průběhu bývají často vágní, vyhýbavá a nicneříkající.⁸³

Některé inovace zavedené v průběhu času (např. rozdělení kapitol zprávy Komise pro účely rozpravy do bloků) byly pozitivním krokem a podobě rozpravy prospěly. Nevedly však k odstranění *všech* uvedených nedostatků rozpravy. Jednou z možností pro další inovace může být např. zavedení formátu tzv. mini-debaty (po vzoru jednání pléna Komise, ačkoli i tam se mini-debaty odehrávají čím dál méně často, což je projevem formalizace a postupného vyprazdňování obsahu plenární rozpravy Komise), která umožňuje řečníkům vzájemně na sebe reagovat i mimo pořadí přihlášek do rozpravy (praxi mini-debat si Šestý výbor vyzkoušel také během svého obnoveného zasedání v letech 2023 a 2024). Interaktivitě by také prospělo, kdyby bylo členům Komise (či alespoň zvláštním zpravodajům) umožněno reagovat na jednotlivá vystoupení států ihned poté, co jsou přednesena (a nikoli až na konci rozpravy). Možností je celá řada, zdá se ale, že narážejí na odpor států, pro jejichž představitele je vedení interaktivní debaty náročnější, neboť by vyžadovalo více přípravy, pozornosti, argumentace a improvizace. To neznamená, že výstupům Komise není ze strany států věnována pozornost – i přes ryze formální projevy jsou tyto pozorně studovány,⁸⁴ avšak nastudování obsahu a vedení odborné diskuse o něm jsou dvě různé záležitosti.

⁷⁹ SENDER, *c. d.*, s. 18.

⁸⁰ Tamtéž, s. 26.

⁸¹ Tamtéž, s. 27.

⁸² Viz např. ESCOBAR-HERNÁNDEZ, *c. d.*, s. 86; dále např. BOYLE – CHINKIN, *c. d.*, s. 179.

⁸³ MURPHY, *Codification, Progressive Development, or Scholarly Analysis?*, s. 283.

⁸⁴ SENDER, *c. d.*, s. 36.

Třetí oblastí, ve které je velký potenciál pro zlepšení, je zvýšení kvantity a kvality vyjádření států k jednotlivým (průběžným) výstupům práce Komise (pro ilustraci: A. Boyle a Ch. Chinkin upozorňují, že již v r. 2000 jen 32 ze 188 oslovených států odpovědělo na dotazník Komise z r. 1995 ve věci výhrad k mezinárodním smlouvám, což bylo číslo vyšší než v obdobných případech dříve, a jen tři státy odpověděly na dotazník Komise ve věci jednostranných aktů států).⁸⁵ To jde ruku v ruce s tím, že je také třeba, aby Komise vyjádřením států důsledněji naslouchala a vyjádřené preference neignorovala. E. Petrič připouští, že vyjádření států k práci Komise jsou často brána v úvahu jen povrchně, či jsou dokonce ignorována.⁸⁶

V reakci na neustálé snahy o zlepšení vztahu Komise a Šestého výboru se v r. 2024 objevily dvě nové iniciativy, které mají k tomuto cíli přispět: jde na jedné straně o návrh, aby se Komise na státy obracela prostřednictvím regionálních a jazykových skupin (navíc, nikoli namísto dosavadního přímého obracení se na státy) – např. na skupinu frankofonních států ve francouzštině, na skupinu lusofonních států v portugalské apod. Na druhé straně jde o záměr Komise pořádat před svým zasedáním každoročně v květnu informační setkání se zástupci států⁸⁷ (jako doplněk brífinku pořádaného po skončení zasedání v září každého roku).

Především by ale vztahu Šestého výboru a Komise prospělo, kdyby se Komise ve své činnosti omezila na práci na tématech, která odpovídají jejímu mandátu a o něž *státy projevuji zájem*. Produkuje-li výstupy, o které státy nestojí, a tedy na ně adekvátně nereagují, ale které přesto požívají vysoké míry autority, podněcuje heteronomní způsob vzniku norem mezinárodního práva a staví se do role normotvůrce. Objektivně je třeba přiznat, že státy mají možnost takové situaci zabránit, budou-li řádně vykonávat svou normotvornou funkci. V současnosti se tak ale neděje.

ZÁVĚR

Vztah Komise pro mezinárodní právo a Šestého výboru má vliv na průběh a podobu procesu tvorby norem mezinárodního práva. V minulosti měly státy zastoupené v Šestém výboru zájem na progresivním rozvoji a kodifikaci mezinárodního práva, efektivně kontrolovaly činnost Komise v průběhu přípravy normativních předloh a následně na tyto předlohy adekvátně reagovaly, výsledkem čehož je řada úspěšných (tedy široce ratifikovaných) kodifikačních úmluv (za všechny uvedme jako příklad Vídeňskou úmluvu o diplomatických stycích, Vídeňskou úmluvu o konzulárních stycích či Vídeňskou úmluvu o smluvním právu). V posledních nejméně 20 letech se však projevuje výrazné snížení vůle států pokračovat v progresivním rozvoji mezinárodního práva a jeho kodifikaci. Komise pro mezinárodní právo připravující normativní předlohy však i přes tento nezáměr nebyla zrušena a pokračuje ve své činnosti. Absence dostatečné

⁸⁵ BOYLE – CHINKIN, *c. d.*, s. 178.

⁸⁶ PETRIČ, *c. d.*, s. 68.

⁸⁷ GALVÃO TELES, P., členka Komise [neformální diskuse právních poradců stálých misí při OSN s vybranými členy Komise]. New York, 8. 4. 2024.

kontroly její činnosti ze strany Šestého výboru jí umožňuje maximalizovat vlastní vliv na vývoj obsahu norem mezinárodního práva, a to s využitím různých nástrojů. Výsledkem je stav, kdy normy mezinárodního práva mohou do jisté míry vznikat na základě činnosti Komise nezávisle na vůli států jakožto primárních subjektů mezinárodního práva, tedy heteronomním způsobem.

JUDr. Ing. Marek Zukal
Ministerstvo zahraničních věcí
m.zukal@icloud.com
ORCID: 0000-0002-4441-688X

ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST Z POHLEDU EVROPSKÉ UNIE, JEJÍ PORUŠENÍ A SOUDNÍ PŘEZKUM*

ADAM ZVONARĚ

Abstract: **Budgetary Responsibility from the Perspective of the European Union, Its Violation and Judicial Review**

The article describes the judicial review of fiscal rules within the European Union and its impact on the budgetary responsibility of member states. It focuses on the legal framework of fiscal responsibility at both the EU and national levels, analyzing the decision-making practices of the Court of Justice of the European Union, the European Court of Human Rights, and the Constitutional Court of the Czech Republic, as well as their role in interpreting and enforcing fiscal rules. Special attention is given to selected court rulings that have influenced the enforceability of budgetary rules and the relationship between fiscal discipline and the protection of fundamental rights. Furthermore, the article explores the possibilities of harmonizing the judicial review of fiscal rules within the EU and its potential impact on future budgetary responsibility regulations.

Keywords: fiscal rules; budgetary responsibility; judicial review; Court of Justice of the EU; European Court of Human Rights; fiscal policy

Klíčová slova: fiskální pravidla; rozpočtová odpovědnost; soudní přezkum; Soudní dvůr EU; Evropský soud pro lidská práva; fiskální politika

DOI: 10.14712/23366478.2025.498

1. ÚVOD

1.1 VYMEZENÍ POJMU ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST

Cílem článku je systematicky zhodnotit právní rámec rozpočtové odpovědnosti v Evropské unii a ve vybraných členských státech, s důrazem na normativní ukotvení fiskálních pravidel a jejich soudní přezkum. Text si klade za úkol postihnout, jakým způsobem soudní instituce – zejména Soudní dvůr EU, Evropský soud pro lidská práva a národní ústavní soudy – interpretují a ovlivňují hranice legislativní a rozpočtové autonomie členských států v kontextu požadavků fiskální disciplíny. Klíčovou

* Článek vznikl v souvislosti s doktorským studiem autora na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

výzkumnou otázkou je, zda může být soudní přezkum účinným prostředkem k prosazování fiskální odpovědnosti při současném respektování ústavních principů a základních práv. Rozpočtová odpovědnost představuje soubor právních a ekonomických pravidel, jejichž cílem je zajistit udržitelné hospodaření veřejných financí a zabránit nadměrnému zadlužování státu. Tento koncept je klíčový jak na národní úrovni, tak v rámci Evropské unie, kde slouží jako nástroj k udržení fiskální stability v členských státech. Z právního hlediska rozpočtová odpovědnost zahrnuje pravidla stanovená v ústavách, zákonech o rozpočtové odpovědnosti a unijních fiskálních pravidlech, zejména v rámci Paktu stability a růstu (SGP) a Fiskálního paktu (TSCG).¹

Cílem fiskálních pravidel je zejména kontrola výdajů veřejných rozpočtů, dodržování stanovených limitů rozpočtového deficitu a veřejného dluhu, zajištění dlouhodobé fiskální udržitelnosti v souladu s principem odpovědného hospodaření.

Fiskální pravidla mohou být prosazována jak prostřednictvím národních fiskálních institucí (např. Ministerstvo financí, Národní rozpočtová rada ČR²), tak unijními institucemi (zejména Evropskou komisí a Radou EU). V případě sporu o jejich aplikaci nebo ústavnost mohou hrát zásadní roli národní ústavní soudy a Soudní dvůr Evropské unie (SDEU).

1.2 VÝZNAM SOUDNÍHO PŘEZKUMU FISKÁLNÍCH PRAVIDEL PRO PRÁVNÍ JISTOTU A STABILITU VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Soudní přezkum fiskálních pravidel je zásadním prvkem právní jistoty a stabilního fungování veřejných financí. Samotný přezkum můžeme rozdělit na dvě oblasti, a to na úroveň národní a unijní. V konkrétních případech vstoupil do této problematiky i Evropský soud pro lidská práva.

- a) Soulad fiskálních pravidel s ústavním pořádkem jednotlivých států, což je zvláště důležité tam, kde jsou rozpočtová omezení zakotvena v ústavě (např. Německo, Španělsko).
- b) Vymahatelnost a právní závaznost fiskálních pravidel – soudní orgány mohou rozhodovat o jejich aplikaci a vykládat je ve vztahu k jiným právním normám.
- c) Kontrola nad dodržováním unijních pravidel v oblasti fiskální politiky – Soudní dvůr EU má pravomoc přezkoumávat, zda členské státy dodržují své fiskální závazky plynoucí z unijního práva.

¹ Česká republika ratifikovala **Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii** (*Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*) v roce 2019. Tato mezinárodní smlouva byla původně podepsána dne 2. března 2012 pětadvaceti členskými státy Evropské unie, přičemž **nabyla platnosti k 1. lednu 2013**. Česká republika se k ní připojila dodatečně, když Parlament České republiky v roce 2018 schválil přistoupení k této dohodě, čímž byla umožněna její následná ratifikace.

² Byla zřízena zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, jako nezávislý odborný orgán, jehož primárním úkolem je monitorovat a hodnotit dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti. Mezi klíčové pravomoci rady patří dohled nad dodržováním strukturálního salda veřejných financí a pravidel týkajících se výše veřejného dluhu. Rada zároveň poskytuje doporučení vládě a Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky.

Soudní přezkum má také širší význam z hlediska vyvážení principu fiskální odpovědnosti a hospodářské suverenity států. Zatímco některé státy obhajují přísnou fiskální disciplínu, jiné poukazují na potřebu flexibilních fiskálních pravidel, zejména v krizových obdobích, jak bylo patrné během pandemie covidu-19. Tento jev se projevil v České republice v roce 2020. Cílem novely bylo dočasné zmírnění fiskálních omezení v reakci na hospodářské důsledky pandemie covidu-19, a to za účelem podpory ekonomické stability a obnovy veřejných financí po roce 2020. Konkrétně právní úprava v ČR stanovila možnost navýšení celkových výdajů sektoru veřejných institucí až do výše 4 % prognózovaného nominálního HDP pro rok 2021. Zároveň bylo zakotveno postupné snižování strukturálního deficitu, přičemž saldo hospodaření sektoru veřejných institucí se mělo meziročně zlepšovat o 0,5procentního bodu v období let 2022 až 2027.³

Právní kontrola rozpočtové odpovědnosti je tedy nejen technickou otázkou veřejných financí, ale rovněž zásadním ústavněprávním a mezinárodněprávním tématem, které ovlivňuje fungování hospodářské politiky jednotlivých států i celé Evropské unie.

2. PRÁVNÍ RÁMEC ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI V EU A ČLENSKÝCH STÁTECH

Právní rámec rozpočtové odpovědnosti v Evropské unii a jejích členských státech představuje klíčový mechanismus pro kontrolu veřejných financí a zajištění fiskální stability. Zahrnuje pravidla unijního práva, která jsou právně závazná pro členské státy, a národní právní úpravy, které vycházejí z těchto unijních požadavků, avšak mohou být přísnější či flexibilnější v závislosti na ústavním a politickém uspořádání konkrétní země.

Zajištění fiskální disciplíny je zásadní nejen z hlediska ekonomické stability, ale i z pohledu právní jistoty a dodržování závazků vůči mezinárodním a unijním orgánům. Proto Evropská unie postupně posílila fiskální dohled, zejména v reakci na dluhovou krizi eurozóny, která započala na podzim roku 2009, což vedlo k přijetí nových legislativních nástrojů, včetně Fiskálního paktu a balíčků Six-pack⁴ a Two-pack.⁵

³ Zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

⁴ Six-pack, přijatý v roce 2011, představuje soubor pěti nařízení a jedné směrnice zaměřených na posílení Paktu stability a růstu a zpřísnění rozpočtové kázně v reakci na dluhovou krizi. Tento legislativní balíček zavedl přísnější makroekonomický dohled, povinnost členských států předkládat střednědobé rozpočtové plány, větší transparentnost fiskálních politik a mechanismus automatických sankcí při porušení pravidel. Významnou změnou bylo rovněž posílení pravomocí Evropské komise, která získala větší kontrolu nad rozpočtovou politikou členských zemí.

⁵ Two-pack, přijatý v roce 2013, se vztahuje pouze na státy eurozóny a zpřísňuje rozpočtovou koordinaci. Zavádí povinnost předkládat návrhy rozpočtů Evropské komisi ke kontrole před jejich projednáním v národních parlamentech, přičemž Komise může požadovat jejich úpravu. Dále posiluje dohled nad státy s nadměrným schodkem a zavádí přísnější fiskální kontrolu pro země čerpající finanční pomoc EU.

2.1 PRIMÁRNÍ A SEKUNDÁRNÍ PRÁVO EU

Právní úprava rozpočtové odpovědnosti v EU vychází z primárního práva, především ze Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU),⁶ a dále ze sekundárního práva, které stanovuje konkrétní fiskální pravidla a sankční mechanismy.

2.1.1 FISKÁLNÍ PRAVIDLA EU

a) Pakt stability a růstu (SGP) byl zaveden v roce 1997 jako klíčový nástroj pro dohled nad veřejnými financemi členských států EU. Jeho cílem je zabránit nadměrnému zadlužování států a zajistit makroekonomickou stabilitu. Pakt stanoví dvě hlavní fiskální kritéria. Prvním z nich je, že schodek veřejných financí nesmí překročit 3 % HDP, druhou podmínkou je, že veřejný dluh nesmí překročit 60 % HDP. V případě neplnění mohou být uloženy sankce (např. pokuty ve výši až 0,5 % HDP).

Členské státy předkládají buď programy stability (pokud patří do eurozóny), nebo konvergenční programy (pokud stojí mimo ni), ve kterých si vymezují střednědobé cíle a způsob jejich dosažení. Evropská komise tyto programy následně posuzuje, přičemž její hodnocení slouží jako podklad pro stanovisko Rady. Ta sleduje průběh realizace programů a v případě významné odchylky od stanoveného plánu doporučuje danému členskému státu další postup. Během pandemie covidu-19 byla v roce 2022 pravidla SGP dočasně pozastavena.^{7, 8}

b) Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG)⁹ posílila SGP tím, že zavedla několik pravidel. Prvním z nich bylo stanovení strukturálního schodku na maximálně 0,5 % HDP (pro země s dluhem nad 60 % HDP) či automatický korekční mechanismus pro porušení pravidla.

Samotným cílem bylo posílení rozpočtové disciplíny a koordinace hospodářských politik členských států, zejména zemí eurozóny. Česká republika tento záměr podpořovala, neboť stabilita eurozóny byla v jejím ekonomickém zájmu.

Smlouva byla uzavřena mimo rámec práva EU a platila primárně pro státy eurozóny, přičemž ostatní smluvní strany se k jejím ustanovením mohly připojit dobrovolně nebo se jim automaticky podřídily po přijetí eura. Jejím klíčovým prvkem je „zlaté rozpočtové pravidlo“, které vyžaduje vyrovnané či přebytkové rozpočty s možností výjimečných odchylek. Obsahuje také pravidla pro užší spolupráci států v hospodářské oblasti.

Smlouva vyvolávala právní otázky, zejména ve vztahu k unijnímu právu. Členské státy sice mohly uzavírat mezinárodní dohody mimo rámec EU, ale nesměly tím

⁶ Článek 126 SFEU – Zakotvuje zákaz nadměrných deficitů a stanoví mechanismus jejich kontroly.

Článek 121 SFEU – Umožňuje koordinaci hospodářských politik členských států EU.

Článek 136 SFEU – Specifická pravidla pro členské státy eurozóny, umožňující přijetí přísnějších opatření.

⁷ Čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 3, čl. 9 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 nařízení Rady č. 1466/97 a čl. 3 odst. 5 a čl. 5 odst. 2 nařízení Rady č. 1467/97.

⁸ SDĚLENÍ KOMISE RADĚ o aktivaci obecné únikové doložky v rámci Paktu o stabilitě a růstu, COM(2020) 123 final [online]. 20. 3. 2020 [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123>.

⁹ Přijata byla na neformálním zasedání Evropské rady 30. ledna 2012.

poruší zásady EU ani měnit pravomoci jejích orgánů. Z hlediska českého ústavního práva by její ratifikace znamenala přenos pravomocí na mezinárodní úroveň, a tudíž by podléhala schválení Parlamentu ČR, k čemuž došlo až v roce 2018.

Smlouva mění fungování hospodářské a měnové unie tím, že podmiňuje finanční pomoc z Evropského mechanismu stability (ESM) její ratifikací a dodržováním pravidla vyrovnaných rozpočtů. Tím posiluje fiskální odpovědnost států eurozóny, ale zároveň vyvolávala otázky ohledně její kompatibility s unijním právem a ústavními systémy členských států.¹⁰

- c) Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států je klíčovým legislativním aktem Evropské unie v oblasti fiskální disciplíny. Byla přijata dne 8. listopadu 2011 jako součást zesíleného Paktu stability a růstu a tzv. Six-Packu, který posílil rozpočtový dohled nad členskými státy.

Aktuálním impulsem k přehodnocení dosavadního pojetí rozpočtové odpovědnosti se stala reforma fiskálního rámce Evropské unie, schválená na jaře 2024.¹¹ Reaguje na potřebu větší flexibility a predikovatelnosti při respektování zásad fiskální udržitelnosti. Nový přístup již nestaví na strukturálním saldu jako ústředním ukazateli, ale zaměřuje se na vývoj tzv. čistých veřejných výdajů. Členské státy v tomto rámci předkládají vlastní víceleté fiskální plány, jejichž parametry zohledňují dluhovou úroveň a makroekonomické podmínky daného státu. Zásadní kvantitativní rozpočtové limity však zůstávají zachovány — schodek veřejných financí do 3 % HDP a celkový veřejný dluh do 60 % HDP — a nadále představují kritéria pro hodnocení fiskální udržitelnosti.

Můžeme očekávat, že reformovaný rámec přinese větší srozumitelnost a zároveň důslednější dohled ze strany evropských institucí. Vzhledem k tomu, že transpozice těchto pravidel do vnitrostátních právních řádů teprve probíhá, bude třeba další vývoj soustavně sledovat i z hlediska ústavněprávních aspektů a možných kolizí mezi požadavky fiskální disciplíny a ochranou veřejných funkcí státu.

2.2 NÁRODNÍ PRÁVNÍ RÁMCE FISKÁLNÍ ODPOVĚDNOSTI U VYBRANÝCH STÁTŮ EU

Členské státy EU implementovaly pravidla rozpočtové odpovědnosti různými způsoby. Již zmíněným klíčovým dokumentem v oblasti rozpočtové odpovědnosti je Směrnice Rady 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Tato směrnice vychází a posiluje jeho pravidla tím, že stanoví závazné požadavky na rozpočtové procesy a kontrolní mechanismy.

¹⁰ Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, Odbor koncepční a institucionální. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii [online]. 2012 [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/assets/evropske-zalezitosti/dokumenty/Analyza-UV-final.pdf>.

¹¹ New economic governance framework. In: *European Commission: Economy and Finance* [online]. [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/eu-assessment-and-monitoring-national-economic-policies/evolution-eu-economic-governance/new-economic-governance-framework_en.

2.2.1 ZAKOTVENÍ FISKÁLNÍ ODPOVĚDNOSTI U VYBRANÝCH ZEMÍ EVROPSKÉ UNIE

a) Německo přijalo dluhovou brzdu (Schuldenbremse) v roce 2009 změnou článků 109 a 115 Základního zákona (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland¹²). Tento krok byl reakcí na finanční krizi z roku 2008, která zdůraznila nutnost posílení fiskální disciplíny a omezení veřejného zadlužování. Článek 109 stanovuje, že jak z pohledu spolkové vlády, tak i spolkové země musí spravovat své rozpočty samostatně, přičemž musí dodržovat zásadu makroekonomické rovnováhy. Klíčovým prvkem je strukturální deficitní limit 0,35 % HDP, který spolková vláda nesmí překročit. Spolkové země mají ještě přísnější omezení – nesmí přijímat žádný nový strukturální dluh. Článek 115 umožňuje výjimky z fiskálních omezení v případě ekonomického poklesu či mimořádných situací (např. pandemie nebo přírodní katastrofy). Tyto výjimky podléhají automatickým korekčním mechanismům, které zajišťují návrat k normálním fiskálním pravidlům. Německý Spolkový ústavní soud (BVerfG) již několikrát potvrdil ústavnost dluhové brzdy, například v rozhodnutích týkajících se fiskální odpovědnosti v rámci evropských stabilizačních mechanismů.¹³

b) Španělsko reformou článku 135 španělské ústavy z roku 2011 zakotvilo princip rozpočtové stability jako klíčový prvek fiskální politiky země. Všechny veřejné správy jsou povinny hospodařit tak, aby jejich rozpočty byly vyrovnané, přičemž stát a autonomní společenství nesmějí překročit strukturální deficit nad limity stanovené Evropskou unií. Konkrétní pravidla a maximální povolené hodnoty deficitu a dluhu stanoví organický zákon,¹⁴ který také zavádí povinnost zajištění fiskální stability na úrovni místních samospráv.

Důležitým aspektem reformy je regulace veřejného dluhu, kdy stát a autonomní společenství mohou vydávat dluhopisy nebo uzavírat úvěry pouze na základě zákonného povolení. Splácení státního dluhu je absolutní prioritou rozpočtu a nemůže být změněno jinými výdaji. Celková výše dluhu nesmí překročit limit stanovený Smlouvou o fungování EU. Výjimky jsou možné pouze v případě živelních katastrof, ekonomické recese nebo mimořádných krizí, které významně ohrožují finanční stabilitu země, a musí být schváleny absolutní většinou Kongresu poslanců. Organický zákon dále upřesňuje metodiku výpočtu strukturálního deficitu, rozdělení fiskálních limitů mezi jednotlivé úrovně veřejné správy a odpovědnost institucí za jejich nedodržení.

¹² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94) geändert worden ist. In: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz [online]. 2025 [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html?utm=>

¹³ Bundesverfassungsgericht / Federal Constitutional Court [online]. [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bvr139012en.html?nn=68654.

¹⁴ Organický zákon (*Ley Orgánica*) představuje zvláštní kategorii právního předpisu, který se vyznačuje vyšší právní silou oproti běžným zákonům (*Ley Ordinaria*). Jeho postavení a způsob přijímání jsou zakotveny v článku 81 Ústavy. Přijetí, novelizace nebo zrušení organického zákona vyžaduje souhlas absolutní většiny všech členů Kongresu poslanců (*Congreso de los Diputados*).

Autonomní společenství jsou povinna začlenit princip rozpočtové stability do svých legislativních a rozpočtových rozhodnutí.

- c) Francie v roce 2012 přijala tzv. organický zákon¹⁵ č. 2012-1403 ze dne 17. prosince 2012 s názvem „Loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques“. Tento zákon přizpůsobil francouzskou fiskální politiku pravidlům Evropské unie, zavedením víceletých programovacích zákonů pro veřejné finance a vytvořením Haut Conseil des finances publiques (obdoba Národní rozpočtové rady), který dohlíží na dodržování stanovených cílů. Na rozdíl od Německa či Španělska, kde jsou fiskální pravidla často zakotvena v ústavě, mohou být ve Francii tato pravidla změněna běžným legislativním procesem, což poskytuje větší flexibilitu. Tato flexibilita byla využita během pandemie covidu-19, kdy francouzská vláda uvolnila rozpočtová omezení v souladu s rozhodnutím Evropské unie o dočasném pozastavení pravidel rozpočtové disciplíny.
- d) Itálie v roce 2012 přijala ústavní zákon č. 1/2012, který novelizoval článek 81 italské ústavy.¹⁶ Tato novela zavedla povinnost vyrovnaného rozpočtu, čímž se Itálie zavázala k dodržování zásady, že veřejné výdaje nesmí převyšovat příjmy. Toto opatření bylo přijato v reakci na evropskou dluhovou krizi a s cílem posílit důvěru v italskou ekonomiku. Jakožto prováděcí norma byl přijat zákon č. 243/2012, který detailně upravuje mechanismy a postupy pro zajištění rozpočtové kázně. Tento zákon stanovuje pravidla pro monitorování a řízení veřejného dluhu, včetně sankcí za nedodržení stanovených limitů. Zákon také definuje roli Úřadu pro rozpočtovou odpovědnost (Ufficio Parlamentare di Bilancio), nezávislého orgánu pověřeného dohledem nad dodržováním fiskálních pravidel. Navzdory přísným fiskálním pravidlům italská legislativa umožňuje určitou míru flexibility v případě mimořádných událostí. Tento aspekt byl v souladu s dočasným uvolněním fiskálních pravidel na úrovni Evropské unie v rámci již zmíněné pandemie.

2.2.2 ZAKOTVENÍ FISKÁLNÍ ODPOVĚDNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

Fiskální odpovědnost v České republice je zakotvena v zákoně č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (zákon o rozpočtové odpovědnosti), který stanovuje základní fiskální limity, kontrolní mechanismy a pravidla pro dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Cílem této právní úpravy je zajistit stabilitu hospodaření státu, omezit nadměrné zadlužování, posílit transparentnost fiskální politiky a zajistit soulad s evropskými fiskálními pravidly. Klíčovým prvkem tohoto

¹⁵ Organický zákon (*loi organique*) představuje zvláštní kategorii legislativních aktů, které jsou vyžadovány ústavou k úpravě specifických oblastí státní správy a institucí. Tyto zákony mají vyšší právní sílu než běžné zákony, avšak stojí pod ústavou samotnou (*Les diverses catégories de lois*. In: *LA GALAXIE SÉNAT* [online]. [cit. 2005-05-26]. Dostupné na: <https://www.senat.fr/connaitre-le-senat/role-et-fonctionnement/le-domaine-de-la-loi.html?utm>).

¹⁶ Constitutional Court of the Italian Republic. Constitution of the Italian Republic [online]. Rome, May 2023 [cit. 2005-05-26]. Dostupné na: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/The_Constitution_of_the_Italian_Republic.pdf.

zákona je stanovení limitu strukturálního deficitu, který byl v původním znění stanoven na maximálně 1 % HDP. Kromě toho zákon upravuje pravidla pro veřejný dluh, jehož překročení nad určité hranice vyvolává zákonem definované korekční mechanismy.

Od přijetí zákona o rozpočtové odpovědnosti došlo k několika jeho novelizacím, které reflektovaly měnící se ekonomickou situaci. V dubnu 2020 byla v důsledku pandemie covidu-19 přijata novela zákona,¹⁷ která dočasně zvýšila limit strukturálního deficitu na 4 % HDP pro rok 2021. Tento krok měl umožnit vládě flexibilnější fiskální politiku v době mimořádných ekonomických výzev.

V prosinci 2020 byla přijata novela zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, provedená zákonem č. 609/2020 Sb., jejímž jádrem bylo legislativní „vypnutí“ aplikačních ustanovení týkajících se korekce výdajových rámců a strukturálního salda. Nově vložený § 11b výslovně stanovil, že v letech 2021 a 2022 se nepoužije úprava podle § 11 a § 11a zákona, čímž došlo k faktickému pozastavení pravidel rozpočtové konsolidace. Ministerstvu financí tak odpadla povinnost každoročně zvyšovat fiskální úsilí o 0,5 % HDP, jak požadoval původní text zákona. Současně novelizovaný § 10a umožnil stanovit výdajové rámce sektoru veřejných institucí mimo metodiku založenou na strukturálním saldu a výchozí střednědobý cíl. Tím byla vládě vytvořena možnost aplikovat expanzivní rozpočtovou politiku bez ohledu na původní fiskální limity. Tato právní úprava představovala mimořádný zásah do standardního mechanismu fiskální disciplíny, formálně odůvodněný pandemickou krizí.

K nejvýznamnější úpravě došlo v roce 2023 přijetím tzv. konsolidačního balíčku,¹⁸ který stanovil novou trajektorii postupného snižování strukturálního deficitu. Pro rok 2024 bylo určeno maximální saldo na úrovni 2,75 % HDP, pro rok 2025 ve výši 2,25 % HDP, pro rok 2026 na 1,75 % HDP a pro rok 2027 na 1,25 % HDP, přičemž od roku 2028 by měl být znovu nastaven původní limit 1 % HDP. Tento legislativní rámec tak představuje strategii postupné fiskální konsolidace po expanzivní rozpočtové politice z let 2020–2022.

Vedle strukturálního deficitu právní úprava stanovuje limity pro veřejný dluh. Pokud celkový dluh vládního sektoru překročí hranici 55 % HDP, vláda je povinna předložit Poslanecké sněmovně plán snižování dluhu a nesmí navyšovat určité běžné výdaje. Při překročení 60 % HDP dochází k dalším opatřením, která zahrnují například povinné snížení výdajových limitů. Na základě aktuálních fiskálních prognóz by měl veřejný dluh v roce 2027 dosáhnout přibližně 47 % HDP,¹⁹ což znamená, že nepřekročí kritické hranice vyžadující mimořádné korekční mechanismy.

Dodržování pravidel fiskální odpovědnosti je v České republice kontrolováno několika institucemi. Národní rozpočtová rada, jako nezávislý odborný orgán, který působí v oblasti fiskální a rozpočtové politiky,²⁰ monitoruje a vyhodnocuje dodržování

¹⁷ Zákon č. 207/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění zákona č. 277/2019 Sb.

¹⁸ Zákon č. 349/2023 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů.

¹⁹ Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí ČR na léta 2025 až 2027 a Konvergenční program České republiky (duben 2024). In: *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 24. 4. 2024 [cit. 2025-05-26]. Dostupné na: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2024/rozpoctova-strategie-sektoru-verejnych-instituci-c-55643?utm>.

²⁰ Ustanovení § 21 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

fiskálních pravidel a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Ministerstvo financí plní úlohu výkonného orgánu zodpovědného za přípravu státního rozpočtu a jeho implementaci.²¹ Klíčovou roli v legislativním procesu hraje Poslanecká sněmovna, která schvaluje státní rozpočet a vykonává kontrolu nad hospodařením státu. V případě porušení pravidel fiskální odpovědnosti je vláda povinná předložit korekční opatření, přičemž mohou být omezeny některé typy výdajů.

Fiskální odpovědnost v České republice je tak právně upravena prostřednictvím kombinace pravidel pro strukturální deficit, veřejný dluh a kontrolních mechanismů, které vytvářejí stabilní právní rámec pro řízení veřejných financí. Novelizace zákona č. 23/2017 Sb. v posledních letech odráží snahu o nalezení rovnováhy mezi fiskální disciplínou a flexibilitou rozpočtové politiky v době ekonomických krizí. Současná trajektorie rozpočtové konsolidace směřuje k postupnému snižování deficitů a stabilizaci veřejného dluhu, což odpovídá dlouhodobému cíli zajistit finanční udržitelnost a minimalizovat riziko nadměrného zadlužení.

3. SOUDNÍ PŘEZKUM FISKÁLNÍCH PRAVIDEL

Z metodologického hlediska je tato část koncipována jako případová kvalitativní právní analýza, založená na systematickém výkladu normativních aktů a relevantní judikatury vrcholných soudních instancí. Kapitola se opírá o rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva a Ústavního soudu České republiky. Výběr judikatury byl determinován kombinací několika odborně validních kritérií: (i) právně-konstituční význam z hlediska výkladu a aplikace fiskálních pravidel; (ii) dopad rozhodnutí na institucionální nastavení vnitrostátního či unijního rozpočtového rámce, včetně mechanismů rozpočtového dohledu; a (iii) míra, v níž judikatura reflektuje rovnováhu mezi fiskální disciplínou a ochranou základních práv. Tímto způsobem byly selektovány judikáty, které mají normotvorný, interpretačně precedenční a systémový význam pro právní konstrukci institutu rozpočtové odpovědnosti v evropském právním prostoru.

Fiskální pravidla Evropské unie představují klíčový nástroj pro zajištění rozpočtové disciplíny a dlouhodobé stability veřejných financí v členských státech. Jejich vymáhání se však často setkává s právními výzvami, zejména pokud jde o legálnost fiskálních opatření EU, pravomoci unijních institucí a vztah mezi unijním právem a národní fiskální suverenitou.

V tomto kontextu hraje zásadní roli Soudní dvůr Evropské unie (SDEU), který je zodpovědný za výklad a aplikaci unijního práva, včetně přezkumu souladu fiskálních opatření s primárním právem EU. Rozhodovací praxe SDEU formuje právní rámec fiskální odpovědnosti a určuje hranice mezi fiskální disciplínou a národní suverenitou. Významnou roli představuje ale i Evropský soud pro lidská práva. Nezastupitelnou roli mají i národní ústavní soudy.

²¹ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, tzv. Kompetenční zákon.

3.1 NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR VE VĚCI ÚSTAVNOSTI ZÁKONA O PRAVIDLECH ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI

Ústavní soud České republiky ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/17²² ze dne 20. února 2018 posuzoval ústavnost vybraných ustanovení zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, a souvisejících právních předpisů. Skupina 64 senátorů napadla ustanovení týkající se hospodaření územních samosprávných celků, konkrétně § 14 písm. c), § 17 a § 18 odst. 2 uvedeného zákona, dále ustanovení § 6a až 6d zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění zákona č. 24/2017 Sb., a ustanovení § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2017 Sb. Navrhovatelé tvrdili, že tato ustanovení zasahují do práva územních samosprávných celků na samosprávu, garantovaného čl. 8 a čl. 101 Ústavy České republiky, a do práva na ochranu vlastnictví podle čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Senátoři argumentovali tím, že tento zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti sice stanovuje pravidla pro rozpočtovou odpovědnost, ale nebyl přijat jako ústavní zákon, a proto nemůže ukládat povinnosti územním samosprávným celkům v rozsahu, který zasahuje do jejich ústavně zaručených práv.

Ústavní soud ve svém rozhodnutí zdůraznil, že právo územních samosprávných celků na samosprávu zahrnuje i právo na vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu. Toto právo však není absolutní a může být omezeno zákonem, pokud je to nezbytné pro ochranu zákona a pokud takové omezení respektuje podstatu a smysl samosprávy. Soud konstatoval, že napadená ustanovení sledují legitimní cíl spočívající v zajištění zdravých a udržitelných veřejných financí, což je v souladu s veřejným zájmem.

Dále se Ústavní soud zabýval otázkou proporcionality těchto omezení. Analyzoval, zda jsou napadená ustanovení vhodná, potřebná a přiměřená ve vztahu k sledovanému cíli. Soud dospěl k závěru, že stanovení pravidel pro hospodaření územních samosprávných celků, včetně limitů pro jejich zadlužování, je vhodným nástrojem k dosažení fiskální disciplíny. Omezení autonomie samosprávných celků v této oblasti je podle soudu nezbytné, neboť nekontrolované zadlužování by mohlo vést k ohrožení stability veřejných financí a následně i k omezení schopnosti samospráv plnit své funkce.

Co se týče přiměřenosti, Ústavní soud posoudil, zda napadená opatření nepředstavují nepřiměřený zásah do práv územních samosprávných celků. Soud shledal, že stanovené limity pro zadlužování jsou nastaveny tak, aby umožňovaly samosprávám realizovat své úkoly, aniž by docházelo k nadměrnému zadlužování. Navíc zákon obsahuje mechanismy pro výjimky a odchylky v odůvodněných případech, což poskytuje dostatečnou flexibilitu pro specifické situace jednotlivých samospráv.

Ústavní soud také zohlednil mezinárodní závazky České republiky vyplývající z členství v Evropské unii, konkrétně požadavky vyplývající z Paktu stability a růstu. Cílem tohoto paktu je zabránit vzniku nadměrných schodků veřejných financí a stanovit mechanismy pro jejich rychlé odstranění. Soud poukázal na to, že dodržování Paktu

²² Nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 6/17 [online]. [cit. 2005-05-26]. Dostupné na: https://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-6-17_1&utm.

stability a růstu vyžaduje, aby vnitrostátní rozpočtové rámce členských států zahrnovaly všechna subsektory vládních institucí, včetně územních samosprávných celků. Tím je zajištěno, že fiskální disciplína je dodržována na všech úrovních veřejné správy, což přispívá k celkové stabilitě veřejných financí.

Na základě výše uvedených úvah Ústavní soud dospěl k závěru, že napadená ustanovení nejsou v rozporu s ústavním pořádkem České republiky, a návrh na jejich zrušení zamítl. Tímto rozhodnutím potvrdil, že legislativní opatření směřující k zajištění rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků jsou ústavně konformní, pokud respektují princip proporcionality a nezasahují nepřiměřeně do práva na samosprávu.

Tento nálezn má zásadní význam pro nastavení hranic mezi autonomií územních samosprávných celků a potřebou zajištění fiskální stability státu. Potvrzuje, že stát má právo stanovit pravidla pro hospodaření samospráv, avšak tato pravidla musí být odůvodněná, přiměřená a nesmí narušovat podstatu samosprávy.

3.2 LEGÁLNOST EVROPSKÉHO STABILIZAČNÍHO MECHANISMU (SDEU)

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-370/12, *Pringle v. Government of Ireland*, představuje významný milník v oblasti unijního práva, neboť se zabývá otázkou souladu Evropského stabilizačního mechanismu (ESM) s právním řádem Evropské unie. Hlavním tématem sporu bylo, zda zřízení ESM a související změny Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) odpovídají požadavkům unijního práva, zejména s ohledem na článek 125 SFEU, který zakotvuje zásadu „no-bailout“.

Podnět k přezkumu podal irský poslanec Thomas Pringle, který tvrdil, že zřízení ESM přesahuje pravomoci Evropské unie a je v rozporu s ustanoveními SFEU. Ve svých argumentech uvedl, že změna článku 136 SFEU, která umožnila vznik ESM, neměla být provedena zjednodušeným revizním postupem podle článku 48, odst. 6 Smlouvy o Evropské unii (SEU), neboť tím dochází k rozšíření pravomocí Unie. Zároveň tvrdil, že ESM porušuje článek 125 SFEU, jenž zakazuje, aby jeden členský stát přebíral finanční závazky jiného členského státu.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí ze dne 27. listopadu 2012 potvrdil, že zřízení ESM je v souladu s unijním právem. Dospěl k závěru, že článek 125 SFEU nebrání členským státům eurozóny v uzavírání dohod o finanční stabilitě, pokud jsou podmíněny přísnými pravidly fiskální konsolidace. Dále uvedl, že změna článku 136 SFEU prostřednictvím zjednodušeného revizního postupu byla přípustná, protože nevedla k rozšíření pravomocí Unie, ale pouze upřesňovala existující ustanovení o hospodářské a měnové politice.

Tento rozsudek měl vliv na právní rámec Evropské unie v oblasti fiskální a hospodářské politiky. Potvrdil, že členské státy eurozóny mohou vytvářet mezivládní finanční mechanismy mimo struktury EU, pokud tyto mechanismy respektují právní předpisy Unie a odpovídají jejím cílům. Rozsudek také přispěl k vyjasnění výkladu „no-bailout“ klauzule, kterou Soudní dvůr interpretoval tak, že nebrání členským státům poskytovat finanční pomoc za přesně stanovených podmínek.

Celkově lze konstatovat, že rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-370/12 představuje klíčový precedens v oblasti unijního práva souvisejícího s finanční stabilitou

a mezivládní spoluprací. Potvrzením legality ESM Soudní dvůr nejen vymezil hranice mezi fiskální suverenitou členských států a kolektivní odpovědností eurozóny, ale také přispěl k dalšímu rozvoji hospodářské a měnové integrace v rámci Evropské unie.

3.3 JUDIKATURA EVROPSKÉHO SOUDU PRO LIDSKÁ PRÁVA VE VZTAHU K FISKÁLNÍ POLITICE: VYBRANÉ PŘÍPADY ŘECKA A PORTUGALSKA

Evropský soud pro lidská práva se v několika klíčových případech zabýval otázkou, zda úsporná opatření přijatá státy v době hospodářské krize mohou představovat porušení základních práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech. Mezi nejvýznamnější rozhodnutí v této oblasti patří rozsudky *Koufaki a ADEDY proti Řecku*²³ (2013) a *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku*²⁴ (2013). Oba případy se týkaly zásahů do práv jednotlivců v souvislosti s fiskální politikou a opatřeními na snížení veřejných výdajů. Soudní přezkum v těchto věcech přinesl důležité právní závěry o rozsahu diskreční pravomoci států při zavádění rozpočtových restrikcí a o vymezení hranic mezi veřejným zájmem a ochranou individuálních práv.

V případě *Koufaki a ADEDY proti Řecku* se Soud zabýval otázkou, zda snížení platů státních zaměstnanců v rámci úsporných opatření představovalo nepřiměřený zásah do práva na ochranu majetku podle článku 1 Protokolu č. 1 Evropské úmluvy o lidských právech. Řecká vláda přijala tato opatření v návaznosti na dohodu s Evropskou unií, Mezinárodním měnovým fondem a Evropskou centrální bankou o finanční pomoci v reakci na hlubokou ekonomickou krizi, která zemi postihla v roce 2010. Stěžovatelé namítali, že snížení jejich platů bylo disproporční a že vláda měla zvolit méně invazivní opatření k dosažení rozpočtové stability. Soud však dospěl k závěru, že úsporná opatření byla přijata ve veřejném zájmu a sledovala legitimní cíl fiskální stabilizace země. Konstatoval, že státy mají širokou diskreční pravomoc v oblasti hospodářské politiky a že snížení platů nebylo tak závažné, aby bylo považováno za porušení práv chráněných Úmluvou. Tento rozsudek potvrdil, že vlády mohou zavádět fiskální reformy, pokud sledují legitimní ekonomický cíl a nejsou zjevně svévolné nebo nepřiměřené.

V případě *Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku* se řešila otázka, zda dočasné zrušení 13. a 14. platů důchodcům ve veřejném sektoru představovalo porušení práva na ochranu majetku. Portugalsko bylo v roce 2011 nuceno přijmout úsporná opatření jako podmínku finanční pomoci ze strany Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu. Vláda rozhodla o dočasném zrušení těchto bonusů, což vyvolalo nesouhlas dotčených jednotlivců, kteří namítali, že tato opatření zasáhla do jejich majetkových práv způsobem, který nebyl přiměřený a spravedlivý. Evropský soud pro lidská

²³ Rozhodnutí ESLP ze dne 7. května 2013 ve věci č. 57665/12 (KOUFAKIA ADEDY proti Řecku. In: *Mezi soudy: Kancelář vládního zmocněnce: Ministerstvo spravedlnosti* [online]. 7. 5. 2013 [cit. 2005-05-26]. Dostupné na: https://mezisoudy.cz/database-judikatury/detail-rozhodnuti/20707b1b-717c-11e2-8ac4-cccd40779481_koufaki-a-adevy?fq=57665%2F12).

²⁴ Rozhodnutí ESLP ze dne 8. října 2013 ve věci č. 62235/12 a 57725/12 (Da Conceição Mateus a Santos Januário proti Portugalsku. In: *European Court of Human Rights / Court Européen des Droits se l'Homme* [online]. 8. 10. 2013 [cit. 2005-05-26]. Dostupné na: <https://hudoc.echr.coe.int/eng/%22itemid%22:%22001-160335%22>)).

práva ve svém rozhodnutí konstatoval, že Portugalsko jednalo v souladu s legitimním cílem fiskální stability a že úsporná opatření byla přijata na základě mimořádné hospodářské situace. Soud zdůraznil, že stát má v oblasti rozpočtové politiky širokou míru uvážení a že dočasná povaha opatření a jejich systematická aplikace na veřejný sektor představovaly opatření přiměřená a ospravedlnitelná.

Oba rozsudky ESLP tak potvrzují, že v době hospodářské krize mají státy právo zavádět fiskální škrty, pokud jsou přijaty v souladu s principem přiměřenosti a pokud sledují legitimní veřejný zájem. Soud vymezil jasné hranice mezi sociálními právy a fiskální odpovědností států a stanovil, že vlády mohou omezit majetková práva jednotlivců, pokud je to nezbytné pro ochranu veřejných financí. Tento výklad judikatury ESLP má významné důsledky pro právní regulaci fiskální odpovědnosti v evropském kontextu, neboť potvrzuje, že státní rozpočtová politika zůstává primárně v kompetenci národních vlád, přičemž soudní přezkum se zaměřuje spíše na zjevná excesivní nebo diskriminační opatření.

Právní implikace těchto rozsudků se projevuje zejména v tom, že ESLP v obou případech uznal, že fiskální politika spadá do sféry veřejného zájmu a že vlády musí mít prostor pro flexibilní přizpůsobení svých rozpočtových strategií aktuálním ekonomickým podmínkám. Zároveň však Soud ponechal otevřenou možnost přezkumu případů, kdy by fiskální opatření byla uplatněna svévolně, diskriminačně nebo by byla nepřiměřeně zatěžující pro určitou skupinu obyvatel.

4. DOPADY SOUDNÍHO PŘEZKUMU NA LEGISLATIVU A PRAXI

4.1 JAK SE SOUDNÍ ROZHODNUTÍ PROMÍTÁJÍ DO NÁRODNÍ LEGISLATIVY?

Soudní přezkum fiskálních pravidel představuje klíčový mechanismus pro zajištění souladu národních rozpočtových politik s evropským právem a mezinárodními závazky členských států. Rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) a národních ústavních soudů přímo ovlivňují národní legislativu, přičemž mohou vést k jejím úpravám, rušení rozpočtových opatření či posílení právních mechanismů kontroly rozpočtové odpovědnosti.

Soudní dvůr EU prostřednictvím své rozhodovací praxe potvrzuje závaznost fiskálních pravidel, zejména pokud jde o dodržování unijních fiskálních závazků členskými státy. Rozhodnutí SDEU ve věcech týkajících se fiskální politiky často vedou k legislativním úpravám vnitrostátních právních předpisů.

Evropský soud pro lidská práva se v několika rozsudcích zabýval dopady úsporných opatření na základní práva občanů, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole. ESLP v těchto případech dospěl k závěru, že fiskální opatření musí sledovat legitimní veřejný zájem, přičemž je nutné, aby nebyla svévolná a nepřiměřená.

Národní ústavní soudy rovněž hrají zásadní roli při kontrole fiskálních opatření, a to především v případech, kdy je třeba posoudit jejich soulad s ústavními principy.

Judikatura soudních institucí může mít jak posilující, tak oslabující účinek na fiskální odpovědnost členských států. Na jedné straně soudní přezkum posiluje rozpočtovou odpovědnost tím, že potvrzuje závaznost pravidel stanovených v unijních fiskálních nařízeních. V případech, kdy členské státy nerespektují fiskální závazky, může SDEU rozhodnout o jejich povinnosti přijmout nápravná opatření nebo stanovit sankce. To zvyšuje tlak na dodržování fiskálních pravidel a posiluje transparentnost rozpočtové politiky.

Na druhé straně může judikatura oslabit fiskální odpovědnost, pokud soudy kladou důraz na ochranu základních práv na úkor rozpočtových reforem. ESLP ve svých rozhodnutích, uvedených ve třetí kapitole, uznal, že fiskální úspory musí být odůvodněné a nesmějí nepřiměřeně zasahovat do práv jednotlivců. Tento přístup by mohl vést k větším právním omezením pro vlády, které se snaží o rozpočtovou konsolidaci.

5. ZÁVĚR

Soudní přezkum fiskálních pravidel představuje zásadní mechanismus pro zajištění rozpočtové odpovědnosti a právní jistoty v rámci Evropské unie. Rozhodovací praxe Soudního dvora EU, Evropského soudu pro lidská práva i národních ústavních soudů výrazně ovlivňuje legislativu členských států a vymezuje hranice mezi fiskální disciplínou a ochranou základních práv jednotlivců. Judikatura se v této oblasti vyvíjí dvěma směry – na jedné straně posiluje fiskální odpovědnost, když potvrzuje závaznost rozpočtových pravidel EU a umožňuje uplatňování sankcí vůči státům za jejich porušování. Na straně druhé však chrání základní práva občanů, čímž omezuje rozsah možných rozpočtových škrtů a stanovuje limity pro fiskální reformy.

Budoucí vývoj soudního přezkumu fiskální odpovědnosti bude záviset na rovnováze mezi těmito dvěma přístupy. Lze předpokládat, že dojde k posílení právního rámce pro dohled nad rozpočtovou odpovědností, zejména v souvislosti s případnou reformou fiskálních pravidel EU. Přitom však bude nutné respektovat hospodářskou suverenitu členských států, jejich schopnost přizpůsobovat fiskální politiku národním ekonomickým podmínkám a zároveň efektivně reagovat na neočekávané hospodářské výzvy. Důležitým úkolem soudních institucí v následujících letech proto bude vyvažování požadavků na fiskální disciplínu s principy právního státu a ochranou sociálních práv obyvatel členských států.

Ačkoli fiskální pravidla EU mají za cíl zajistit dlouhodobou rozpočtovou disciplínu, jejich vymahatelnost je do určité míry podmíněna politickými a ekonomickými okolnostmi. To bylo zřejmé zejména během pandemie covidu-19, kdy došlo k dočasné suspendaci fiskálních pravidel, což ukázalo jejich flexibilitu a schopnost přizpůsobit se mimořádným situacím. Toto opatření umožnilo vládám členských států přijmout rozsáhlé fiskální stimuly na podporu ekonomiky, aniž by byly vázány přísnými rozpočtovými omezeními stanovenými Paktem stability a růstu.

V rámci Evropské unie je otázka fiskální odpovědnosti dlouhodobě předmětem odborné diskuse. To zajisté může vyvolávat debatu o budoucí reformě fiskálních pravidel. Budoucí vývoj fiskálních pravidel v EU i v jednotlivých členských státech bude záviset na ekonomických podmínkách, vývoji inflace a schopnosti vlád efektivně řídit své rozpočty v rámci dlouhodobé fiskální udržitelnosti. Na druhé straně však existuje riziko nadměrné rigidnosti fiskálních pravidel, která by mohla omezit manévrovací prostor národních vlád při řešení ekonomických krizí. Judikatura ESLP a národních ústavních soudů opakovaně ukazuje, že státy si musí zachovat určitou míru autonomie ve fiskální politice, aby mohly efektivně reagovat na mimořádné hospodářské situace, jako byla například pandemie covidu-19 nebo hospodářské důsledky války na Ukrajině.

Závěrem lze konstatovat, že soudní přezkum fiskálních pravidel se stane klíčovým prvkem evropského právního systému, který nejen zajišťuje fiskální odpovědnost členských států, ale zároveň chrání ústavní a základní práva občanů. Budoucí právní vývoj v této oblasti proto bude záviset na nalezení rovnováhy mezi požadavky na rozpočtovou disciplínu a ochranou sociálních a ekonomických práv obyvatel Evropské unie.

Mgr. Adam Zvonář
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
adam.zvonar@gmail.com

POSTAVENÍ PÁRŮ STEJNÉHO POHLAVÍ V EVROPSKÉM A ČESKÉM MEZINÁRODNÍM PRÁVU SOUKROMÉM*

VERONIKA MUŠČÍKOVÁ, KLÁRA TOMEŠOVÁ

Abstract: **The Status of Same-Sex Couples in European and Czech Private International Law**
The case law of the European Court of Human Rights and European Union law has evolved in the protection of the rights of same-sex couples, including the obligation of states to ensure legal recognition of their relationships. Czech legislation still allows marriage only between a man and a woman, while the 2024 amendment to the Civil Code introduces a new institution of partnership. This institution grants same-sex couples nearly the same rights as marriage but retains a different label. The Czech legal framework still raises questions regarding the qualification of relationships, particularly in the context of private international law, where partnerships will likely be considered “similar relationships”.

Keywords: European Court of Human Rights; same-sex couples; legal recognition; Czech Civil Code; partnership; marriage equality; private international law; Czech legislation; EU law; rights protection; adoption rights; legal framework

Klíčová slova: Evropský soud pro lidská práva; stejnopohlavní páry; právní uznání; český občanský zákoník; partnerství; rovnost manželství; mezinárodní právo soukromé; česká legislativa; právo EU; ochrana práv; práva na adopci; právní rámec

DOI: 10.14712/23366478.2025.499

ÚVOD

Tento příspěvek se věnuje postavení párů stejného pohlaví v evropském mezinárodním právu soukromém, v českém mezinárodním právu soukromém a českém právním řádu, přičemž bude také zohledněna novela zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen jako „občanský zákoník“), která do českého právního řádu zakotvila možnost uzavírat svazky obdobné manželství také osobám stejného pohlaví,¹ a její případné dopady na mezinárodní právo soukromé.

* Tento článek vznikl za podpory studentského projektu IGA č. IGA_PF_2023_004 s názvem „Právní důsledky uzákonění manželství stejnopohlavních párů v oblasti soukromého práva“.

¹ Parlament České republiky, Senát. Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, senátní tisk 234. In: *Senát Parlamentu České*

Bude se jednat o komplexní zhodnocení postavení párů stejného pohlaví na mezinárodní a unijní úrovni, kdy bude shrnut vývoj práv stejnopohlavních párů v kontextu unijních předpisů mezinárodního práva soukromého a promítnutí tohoto postavení do judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen jako „ESLP“) a Soudního dvora Evropské unie (dále jen jako „SDEU“).

Nedílnou součástí článku bude zhodnocení postavení párů stejného pohlaví také z pohledu českého mezinárodního práva soukromého, českého právního řádu tak, jak ho momentálně vnímá judikatura nejvyšších českých soudů, přičemž budou následně zohledněny změny občanského zákoníku.

Článek je rozdělen do několika částí. Nejprve se věnuje vývoji právní ochrany stejnopohlavních párů na evropské úrovni, zejména v judikatuře ESLP a v právu Evropské unie. Poté se zaměřuje na otázky uznávání právních vztahů stejnopohlavních párů v českém právním prostředí, přičemž analyzuje, jak české mezinárodní právo soukromé reaguje na zahraniční stejnopohlavní manželství. Další část se soustředí na změny přijaté novelou občanského zákoníku a jejich dopady na postavení stejnopohlavních párů v českém právním řádu. V závěru článek shrnuje hlavní poznatky a naznačuje možné směry budoucího vývoje. Vzhledem k rozsahu tématu (a rozsahu příspěvku) se článek nezabývá detailní otázkou osvojení stejnopohlavními páry.

Předchozí právní úprava v České republice totiž umožňovala uzavřít manželství dle § 655 pouze mezi osobami odlišného pohlaví, tedy jakožto trvalý svazek mezi mužem a ženou.² Vedle manželství existoval druhý odlišný institut, který je určený pro osoby stejného pohlaví, který se nazývá registrované partnerství.³ Rozdílnost postavení manželů a registrovaných partnerů byla jasně rozpoznatelná. Postavení mezi registrovanými partnery, jakožto i vztah registrovaných partnerů k jiným záležitostem, jako jsou například děti či majetek, nedosahovalo stejné právní jistoty, jako se tomu dostávalo v manželství, respektive některé instituty byly mezi registrovanými partnery vyloučeny.⁴ Nemožnost uzavírat manželství mezi osobami stejného pohlaví v České republice se promítá i do mezinárodní roviny. České soudy například momentálně uznávají společná rodičovská práva založená formou náhradního mateřství.⁵ Odlišné stanovisko však české soudy mají v případech, kdy mají uznat cizozemské rozhodnutí o společném osvojení dítěte registrovanými partnery, jelikož takový postup český právní řád neobsahuje.⁶

Novela občanského zákoníku však nově umožňuje uzavírat svazek obdobný manželství také párům stejného pohlaví. Záměrem je, aby se na tyto svazky vztahovaly stejná práva a povinnosti jako na manželství, pokud zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak. Otázkou tedy je, zda a jak se promítla změna také do mezinárodního práva soukromého.

republiky [online]. 2024, 14. funkční období [cit. 2024-12-28]. Dostupné na: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/111588/93604>.

² § 655 občanského zákoníku ve znění do 31. 12. 2024.

³ § 1 odst. 1 zákona č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů.

⁴ Pro více informací lze odkázat na příspěvek: VALISOVÁ, V. Zavedení manželství pro páry stejného pohlaví v kontextu změn, které taková úprava vyvolá. *Rodinné listy*. 2023, roč. 13, č. 8, s. 7–13.

⁵ Dále viz pokračování článku: Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16-2.

⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2021, sp. zn. 20 Cdo 1173/2021.

POSTAVENÍ PÁRŮ STEJNÉHO POHLAVÍ NA MEZINÁRODNÍ A UNIJNÍ ÚROVNI

VÝVOJ PRÁV OSOB STEJNÉHO POHLAVÍ V JUDIKATUŘE ESLP

Podle judikatury ESLP musí členské státy Rady Evropy právně uznat a stanovit právní rámec pro partnerství osob stejného pohlaví. Členské státy mají upravit vzájemná práva a povinnosti partnerů ve svazcích osob stejného pohlaví tak, aby jim poskytly podobná vzájemná práva a povinnosti jako osobám žijícím v manželství (tj. vzájemná pomoc, dědické právo a další).⁷ ESLP ovšem nezavazuje státy k tomu, aby párům stejného pohlaví poskytly přístup k manželství. Závěry lze označit za pragmatické, neboť řeší praktické problémy párů, jako je dědictví, důchod, právo navštěvovat partnera v nemocnici, a zároveň zohledňuje konzervativní přístup k manželství jako svazku muže a ženy.

Jak se postavení párů stejného pohlaví v judikatuře ESLP vyvíjelo? Mezi důležitá rozhodnutí již z roku 2010 patří rozhodnutí ESLP ve věci *Schalk a Kopf proti Rakousku*.⁸ Tito dva muži tvrdili porušení práva uzavřít manželství, které je zakotvené v čl. 12 Úmluvy,⁹ neboť Rakousko jim právo uzavřít manželství nepřiznalo. Čl. 12 Úmluvy stanovuje, že „muži a ženy, způsobilí věkem k uzavření manželství, mají právo uzavřít manželství a založit rodinu v souladu s vnitrostátními zákony, které upravují výkon tohoto práva“. Stěžovatelé namítali, že znění čl. 12 nemusí být nutně vykládáno tak, že muži a ženy musí uzavřít manželství s osobou opačného pohlaví, resp. mezi sebou navzájem. ESLP v roce 2010 shledal, že právo uzavřít manželství vychází z tradičního chápání manželství. ESLP vycházel také z dalších práv zakotvených v Úmluvě. Na jiných místech totiž nehovoří bez přesné specifikace o pohlaví, avšak v čl. 12 je tak učiněno úmyslně, mimo jiné s ohledem na tehdejší chápání manželství jako heterosexuálního svazku. ESLP poznamenal, že s ohledem na hluboké sociální a kulturní kořeny každé společnosti (které se mohou značně lišit jedna od druhé) jsou to vnitrostátní orgány, které mohou nejlépe posoudit, zda by měly umožnit manželství osobám stejného pohlaví.

Jednotlivé státy tedy mohou poskytnout právo na uzavření manželství párům stejného pohlaví, avšak nemají povinnost tak učinit. ESLP konstatoval, že v Evropě neexistuje žádný existující konsenzus ohledně manželství stejného pohlaví, což trvá i v dnešní době.

Stěžovatelé dále tvrdili, že omezení manželství pouze na heterosexuální páry je porušením zákazu diskriminace v souvislosti s jejich právem na soukromý a rodinný život. Dovolávali se tedy porušení čl. 14¹⁰ ve spojení s čl. 8¹¹ Úmluvy a tvrdili, že právo párů stejného pohlaví uzavřít manželství je v těchto ustanoveních zahrnuto. ESLP tuto možnost zamítl, jelikož Úmluva musí být vykládána jako celek bez vnitřních rozporů.

⁷ Konkrétní rozhodnutí obsahující dané závěry budou autorky citovat níže.

⁸ Rozhodnutí ESLP ze dne 24. 6. 2010. *Schalk a Kopf*, č. 30141/04.

⁹ Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jako „Úmluva“).

¹⁰ Zákaz diskriminace.

¹¹ Právo na respektování rodinného a soukromého života.

Pokud tedy čl. 12 Úmluvy neukládá povinnost zakotvení manželství i pro páry stejného pohlaví, nemůže tak učinit ani obecné pravidlo v čl. 14 a čl. 8 Úmluvy.

Jak už autorky zmiňují výše, ani dnes neexistuje povinnost uzákonit manželství pro páry stejného pohlaví. Od rozsudku *Schalk a Kopf* se však judikatura ESLP přeci jen posunula a uložila státům povinnost právně uznávat a upravovat partnerství osob stejného pohlaví v jiné formě než manželství.

Prostor pro uvážení vnitrostátních orgánů při rozhodování o uznání a ochraně partnerství osob stejného pohlaví byl proto stále široký. Ve věci *Vallianatos a ostatní proti Řecku*¹² ESLP poznamenal, že „rozšíření občanských svazků na páry stejného pohlaví by jim umožnilo upravovat otázky týkající se majetku, výživného a dědictví nikoliv jako soukromé osoby uzavírající smlouvy podle běžného práva, ale na základě právních předpisů upravujících občanské svazky, čímž by byl jejich vztah oficiálně uznán státem“. Absence takové úpravy by znamenala významnou překážku pro dosažení respektování jejich soukromého a rodinného života, jak správně argumentovali stěžovatelé také ve věci *Oliari a ostatní proti Itálii*.¹³

Ačkoli ve věci *Vallianatos* ESLP nestanovil pozitivní povinnost státu právně uznat svazky osob stejného pohlaví, poukázal však na jasný trend spočívající v zavádění forem právního uznání vztahů osob stejného pohlaví. Tento trend se odráží i v příslušných materiálech Rady Evropy.¹⁴ V případě *Oliari a ostatní* ESLP nakonec konstatoval, že existuje část států Rady Evropy, které uznávají svazky stejného pohlaví a poskytují jim ochranu, což vedlo ESLP k závěru, že existuje pozitivní povinnost státu zajistit právní uznání partnerství osob stejného pohlaví a úpravu jejich vztahů. Itálie, jakož i další státy, pak v důsledku tohoto rozhodnutí přijala zákon o registrovaném partnerství.

Stejně závěry ESLP potvrdil ve věci *Fedotova a ostatní proti Rusku*. Konkrétně ESLP uvedl, že státy jsou povinny „poskytnout právní rámec, který umožní stejnopohlavním párům, aby jim bylo poskytnuto odpovídající uznání a ochrana jejich vztahu“.¹⁵

ESLP zdůraznil, že uznání partnerství osob stejného pohlaví má pro dané páry také vnitřní hodnotu bez ohledu na konkrétní právní účinky a že by „uznání přineslo pocit legitimacy párům stejného pohlaví“.¹⁶ Alekša Radonjić ovšem spatřuje v závěrech ESLP jistý rozpor a má za to, že vytvořením zvláštního a samostatného institutu pro páry stejného pohlaví, tedy registrovaného partnerství, se naopak zvyšuje propast mezi homosexuálními a heterosexuálními páry.¹⁷

ESLP k problematice práv osob stejného pohlaví zaujal pragmatický přístup. Tím, že vnitrostátní orgány mají povinnost regulovat partnerství osob stejného pohlaví, lze tak poskytnout řešení několika praktických problémů. Judikatura se vyvinula od pouhé

¹² Rozhodnutí ESLP ze dne 7. 11. 2013. *Vallianatos a ostatní proti Řecku*, č. 29381/09 a 32684/09.

¹³ Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 7. 2015. *Oliari a ostatní proti Itálii*, č. 18766/11 a 36030/11.

¹⁴ Rezoluce č. 1728(2010) Parlamentního shromáždění Rady Evropy a na doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2010)5.

¹⁵ Rozhodnutí ESLP ze dne 17. 1. 2023. *Fedotova a ostatní proti Rusku*, č. 40792/14 a 30538/14 a 43439/14, bod 178.

¹⁶ Rozhodnutí ESLP ze dne 21. 7. 2015. *Oliari a ostatní proti Itálii*, č. 18766/11 a 36030/11.

¹⁷ RADONJIĆ, A. European Court of Human Rights Caselaw on the Right of the Same-Sex Couples to Marry. A View From a Social Justice Perspective. *Politické perspektive*. 2023, Vol. 13, No. 1, s. 81–95.

ochrany svazků osob stejného pohlaví k zavedení povinnosti vytvořit právní rámec pro tyto svazky. ESLP také respektoval kulturní a sociální rozdíly v jednotlivých členských státech a další iniciativu ohledně manželství osob stejného pohlaví dále nevyvinul.

REAKCE PRÁVA EU A JUDIKATURY SDEU

Vnitrostátní úprava práv a povinností párů stejného pohlaví se v jednotlivých členských státech Evropské unie liší. To v mezinárodním právu soukromém působí problémy pro vztahy s cizím prvkem. Rodinné mezinárodní právo soukromé na unijní úrovni upravuje nařízení, přičemž některá z nich byla přijata formou posílené spolupráce. Jedná se o nařízení Brusel II *ter*,¹⁸ Řím III,¹⁹ nařízení o výživném²⁰ a nařízení o majetkových poměrech manželů²¹ / registrovaných partnerů.²² Jediným unijním právním předpisem, který reflektuje všechny typy svazků, jsou nařízení týkající se majetkových poměrů. A možná právě proto byl celý přijímací proces poněkud zdlouhavý a k přijetí došlo nakonec pouze v režimu posílené spolupráce. Členské státy se totiž původně v roce 2011 nedokázaly na úpravě majetkových poměrů párů jednomyslně shodnout, a proto došlo v roce 2016 k přijetí obou nařízení za využití posílené spolupráce, o jejíž navázání zažádalo celkem osmnáct členských států EU včetně České republiky.²³ S ohledem na úzkou souvislost manželství a registrovaného partnerství měly být oba návrhy nařízení přijaty současně v jednom balíčku, aby se tak zajistilo rovné zacházení mezi manžely a registrovanými partnery.²⁴ To se po následných diskusích začalo jevit jako problematické, neboť se ukázalo, že za takových okolností nemohou zejména státy, které svazky osob stejného pohlaví neuznávaly, souhlasit s přijetím nařízení. Vymezení pojmu manželství je přitom ponecháno na každé národní právní úpravě. Obava o nutnost zavedení manželství pro páry stejného pohlaví do vnitrostátních právních řádů je proto irelevantní. I přesto některé státy odmítly nařízení přijmout.

¹⁸ Nařízení Rady (EU) č. 2019/1111 o příslušnosti, uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o mezinárodních únosech dětí.

¹⁹ Nařízení Rady (EU) č. 1259/2010, kterým se zavádí posílená spolupráce v oblasti rozhodného práva ve věcech rozvodu a rozluky.

²⁰ Nařízení Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností, se vztahuje na přeshraniční řízení, ve věcech vyživovacích povinností.

²¹ Nařízení Rady (EU) 2016/1103 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství.

²² Nařízení Rady (EU) 2016/1104 ze dne 24. června 2016 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství.

²³ Mezi další státy se řadí Belgie, Bulharsko, Německo, Řecko, Španělsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Portugalsko, Slovinsko, Finsko, Švédsko, Rakousko a Kypr.

²⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Brusel: Evropská komise, 16. 3. 2011, KOM (2011) 125 v konečném znění, s. 5–6.

JAK SI STOJÍ PRÁVA A POVINNOSTI PÁRŮ STEJNÉHO POHLAVÍ PRÁVĚ
V NAŘÍZENÍ O MAJETKOVÝCH POMĚRECH MANŽELŮ A V NAŘÍZENÍ
O MAJETKOVÝCH DŮSLEDČÍCH REGISTROVANÝCH PARTNERSTVÍ?

Nařízení směřující k úpravě majetkových vztahů manželů staví na autonomii vůle. Manželé či snoubenci mají možnost zvolit si rozhodné právo z několika právních řádů – práva státu dle obvyklého pobytu (budoucích) manželů nebo práva státu dle státní příslušnosti alespoň jednoho z (budoucích) manželů.²⁵ Pokud možnost volby rozhodného práva nevyužijí, nařízení stanoví několik hraničních určovatелů, které slouží k nalezení rozhodného práva.²⁶ Úprava v nařízení o majetkových důsledcích registrovaných partnerů je obdobná, ale jsou zde zohledněna specifika registrovaných partnerství a také skutečnosti, že ne všechny členské státy EU ve svých právních řádech upravují svazky osob stejného pohlaví, ať už formou manželství, či registrovaného partnerství. Manželé se také mohou dohodnout na volbě soudu.²⁷ Totéž platí i pro nařízení týkající se registrovaných partnerů.

Ze strany SDEU je pro páry stejného pohlaví důležitý rozsudek ve věci *Coman*.²⁸ SDEU se v této věci zabýval pojmem manžel nebo manželka migrujícího unijního občana ve směrnici 2004/38 o volném pohybu unijních občanů. Otázkou bylo, zda pod pojem „manžel nebo manželka“ spadá také neunijní manžel nebo manželka unijního občana stejného pohlaví, na kterou SDEU odpověděl kladně. SDEU jednoznačně uvedl, že členský stát nemůže odmítnout na svém území uznat (pro účely přiznání odvozeného práva pobytu neunijnímu občanovi) manželství jím uzavřené s migrujícím unijním občanem stejného pohlaví v některém jiném členském státě podle práva tohoto jiného členského státu.²⁹

V současné době je na unijní úrovni snaha o zavedení povinnosti uznávání manželství osob stejného pohlaví po celé EU,³⁰ což by do budoucna mohlo mít vliv také

²⁵ „Manželé či budoucí manželé se mohou dohodnout, že si zvolí nebo změní právo rozhodné pro své majetkové poměry v manželství, za předpokladu, že se jedná o některé z následujících práv: a) právo státu, v němž mají manželé nebo budoucí manželé nebo jeden z nich obvyklý pobyt v době uzavření dohody; nebo b) právo státu, jehož je některý z manželů nebo budoucích manželů v době uzavření dohody státním příslušníkem.“

²⁶ Na základě čl. 26 NMPM je právem rozhodným pro majetkové poměry právo státu dle prvního společného obvyklého pobytu, nebo dle státní příslušnosti obou manželů, nebo právní řád státu, ke kterému mají manželé nejužší vazbu. Jestliže mají manželé v době uzavření manželství více než jednu společnou státní příslušnost, určí se rozhodné právo pouze dle obvyklého pobytu nebo nejužší vazby.

²⁷ „V případech upravených v článku 6 se strany mohou dohodnout, že soudy členského státu, jehož právo je rozhodné podle článku 22 nebo čl. 26 odst. 1 písm. a) nebo b), nebo soudy členského státu uzavření manželství jsou výlučně příslušné rozhodovat ve věcech týkajících se jejich majetkových poměrů v manželství.“

²⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. června 2018. Relu Adrian Coman a další v. Inspectoratul General pentru Imigrări a Ministerul Afacerilor Interne.

²⁹ Pro podrobnější informace ohledně rozsudku Coman a jeho dopadech autorky odkazují na článek Lenky Kříčkové (KŘÍČKOVÁ, L. Three Years with Coman: How Much Has Changed? *The Vienna Journal on International Constitutional Law* [online]. 2022, Vol. 16, No. 2, s. 263–284 [cit. 2024-10-12]. Dostupné na: <https://dx.doi.org/10.1515/icl-2021-0039>).

³⁰ Same-sex marriages and partnerships should be recognised across the EU. In: *European Parliament: News* [online]. 21. 9. 2021 [cit. 2024-10-12]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210910IPR11913/same-sex-marriages-and-partnerships-should-be-recognised-across-the-eu>.

pro jejich majetkové poměry. Zdá se ovšem, že tento návrh bude zablokován např. ze strany Polska.³¹ Aktuální legislativní návrh se vztahuje prozatím pouze k uznávání rodičovství.³²

UZNÁVÁNÍ ZAHRANIČNÍCH ROZHODNUTÍ TÝKAJÍCÍCH SE PÁŘŮ STEJNÉHO POHLAVÍ

Český zákon o mezinárodním právu soukromém upravuje právní poměry párů stejného pohlaví v § 67 ZMPS. Příslušná část zákona je nadepsána jako „Registrowané partnerství a obdobné poměry“. Komentářová literatura³³ se v tomto směru rozchází v otázce, zda lze za „obdobné poměry“ považovat manželství osob stejného pohlaví a užít na tyto vztahy § 67 ZMPS, nebo zda otázky plynoucí z manželství osob stejného pohlaví posuzovat dle § 47 a násl. ZMPS (poměry mezi manžely). V takovém případě mezinárodní právo soukromé hovoří o tzv. kvalifikačním problému. Jakým způsobem by tedy české soudy měly přistupovat k určování práva rozhodného vyplývajícího z manželství osob stejného pohlaví?

Obdobným poměrem se dle důvodové zprávy k zákonu rozumějí některé druhy vztahů upravených v zahraničních právních řádech, které se mohou od české úpravy značně lišit.³⁴ Fišerová a Břicháček se přiklání k řešení, že za obdobný poměr bude možné považovat i manželství osob stejného pohlaví uzavřené ve státě, jehož právo vznik takového sňatku umožňuje³⁵ a jehož uznání za manželství v České republice by bylo v rozporu s českým veřejným pořádkem.³⁶ Vzhledem k tomu, že institut registrovaného partnerství nebo obdobných poměrů je upraven jen v některých státech a současně právní úprava (ani v EU) není jednotná, jevílo se zákonodárci jako nejvhodnější použití práva státu, kde partnerství vzniklo. Tak by neměla nastat situace, že dané rozhodné právo, kterého se má použít, úpravu registrovaného partnerství nebo obdobných poměrů nezná.

Naopak Zavadilová a Grygar podřazují manželství osob stejného pohlaví pod rozsah pojmu „manželství“. Oproti pojmu registrované partnerství, pojem „obdobný poměr“ český právní řád nezná. Důvodová zpráva k § 67 je poměrně neurčitá, když uvádí, že se jedná o některé druhy vztahů upravených v zahraničních právních řádech, které se mohou od české úpravy značně lišit. Jednalo by se tedy o určité soužití osob, které

³¹ TILLES, D. Poland to veto EU recognition of same-sex parents, says justice ministry. In: *Notes from Poland* [online]. 9. 12. 2022 [cit. 2024-09-30]. Dostupné na: <https://notesfrompoland.com/2022/12/09/poland-to-veto-eu-recognition-of-same-sex-parents-says-justice-ministry/>.

³² Proposal for a COUNCIL REGULATION on jurisdiction, applicable law, recognition of decisions and acceptance of authentic instruments in matters of parenthood and on the creation of a European Certificate of Parenthood. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 7. 12. 2022 [cit. 2025-02-28]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0695>.

³³ Srov. FIŠEROVÁ, Z. – BŘICHÁČEK, T. Hlava VI. Registrované partnerství a obdobné poměry (§ 67). In: BŘÍZA, P. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 341–344; a ZAVADILOVÁ, M. – GRYGAR, J. Právomoc, rozhodné právo a uznávání rozhodnutí ve věcech registrovaného partnerství a obdobných poměrů (§ 67). In: PAUKNEROVÁ, M. a kol. *Zákon o mezinárodním právu soukromém: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 435–441.

³⁴ Důvodová zpráva [online]. [cit. 2025-02-28]. Dostupné na: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duodova-zprava-k-ZMPS.pdf>.

³⁵ Například Švédsko, Španělsko, Belgie, Nizozemsko a další.

³⁶ FIŠEROVÁ – BŘICHÁČEK, c. d., s. 341–344.

je legislativně upraveno, a dané soužití by vzniklo na základě registrace, tedy vydání úředního aktu.³⁷

Takový „obdobný poměr“ se tedy může od registrovaného partnerství lišit např. jiným nahlížením na prvek trvalosti soužití, teoreticky i počet osob v soužití, a nemusí jít nutně o osoby stejného pohlaví, jak plyne např. z francouzské úpravy,³⁸ na kterou odkazuje důvodová zpráva.³⁹ Autoři této části komentáře mají za to, že manželství osob stejného pohlaví nelze obsahově subsumovat pod rozsah normy v § 67 ZMPS, když českému zákonodárci je existence takových cizích právních úprav známa, a nijak na ni nereagoval.⁴⁰

Autoři vycházeli z obecné zásady *neminem laedere* i z obsahového vymezení základních prvků registrovaného partnerství a zejména jeho zásadního odlišení od pojmu manželství. Pokud tedy mají být v českém právním řádu manželství osob stejného pohlaví přiznány účinky (třeba jen velmi omezené), podřadí se pod pravidla týkající se manželství (§ 47 a 49).⁴¹

Jaké by byly případné důsledky těchto odlišných přístupů? Pokud by soud například při řešení majetkových poměrů manželů stejného pohlaví určoval rozhodné právo na základě § 67 odst. 2 ZMPS, řídily by se majetkové poměry právním řádem státu, kde takové manželství vzniklo. Výhodou tedy je, že by se předešlo použití práva státu, který takovou úpravu nezná. Riziko však může nastat ve ztrátě úzkého spojení mezi situací manželů a právem rozhodným. Druhý přístup, tedy podřazení majetkových poměrů manželů stejného pohlaví pod § 49 odst. 3 a 4 ZMPS, rozšiřuje okruh hraničních rozhodatelů o obvyklý pobyt, státní příslušnost, a především přináší volbu rozhodného práva. V takovém případě by si manželé mohli pro své majetkové poměry sami rozhodné právo zvolit, což § 67 nenabízí. Pokud by si manželé rozhodné právo nezvolili, řídily by se jejich majetkové poměry právním řádem státu, ve kterém mají manželé obvyklý pobyt. Tím by byla oproti § 67 zajištěna úzká vazba mezi majetkovými poměry manželů a rozhodným právem.

Při kvalifikaci majetkových poměrů manželů stejného pohlaví je dle autorek potřeba zohlednit současný vývoj, kterým je narůst uzákoňování tzv. „manželství pro všechny“,⁴² a také odlišení stejnopohlavního manželství od registrovaného partnerství a obdobného poměru k registrovanému partnerství, jak uvádí autorky výše.⁴³ Proto je dle autorek vhodnější podřadit tyto svazky pod sekci § 48 a násl. (poměry mezi manžely), a nikoli pod § 67 ZMPS (registrované partnerství a obdobné poměry). Kvalifikační problém přetrvává také na unijní úrovni.⁴⁴

³⁷ ZAVADILOVÁ – GRYGAR, c. d., s. 435–441.

³⁸ Stejná právní úprava platí také v Rakousku, Belgii, Lucembursku, Nizozemsku, na Kypru a v Estonsku.

³⁹ ZAVADILOVÁ – GRYGAR, c. d., s. 435–441.

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ Tamtéž.

⁴² Posledním členským státem, který uzákonil manželství pro všechny, je Slovinsko.

⁴³ ZAVADILOVÁ – GRYGAR, c. d., s. 435–441.

⁴⁴ Vice informací poskytuje článek spoluautorky Kláry Tomešové (TOMEŠOVÁ, K. The Problem of Classification in Property Rights of Persons of the Same Sex in the Context of Private International Law. *International and Comparative Law Review* [online]. 2023, Vol. 23, No. 2, s. 294–305 [cit. 2025-02-28]. Dostupné na: <https://doi.org/10.2478/iclr-2023-0025>).

POSTAVENÍ PÁŘŮ STEJNÉHO POHLAVÍ V JUDIKATUŘE ČESKÝCH SOUDŮ

ÚSTAVNÍ SOUD K OTÁZCE RODIČOVSTVÍ⁴⁵

Dva muži z Kalifornie (jeden z nich byl českým občanem) se stali na základě rozhodnutí kalifornského soudu rodiči svého dítěte, které porodila náhradní matka. Tito muži pak požádali Úřad městské části Praha 1 o vydání osvědčení o státním občanství svého potomka. Úřad muže vyzval, aby zahájili řízení o uznání rozhodnutí kalifornského soudu. Nejvyšší soud návrhu částečně vyhověl a vyslovil rodičovství českého občana, jelikož není v rozporu s českým veřejným pořádkem, pokud se dítě narodilo cestou náhradního mateřství. Úřad následně vydal osvědčení o státním občanství dítěte a vystavil jeho český rodný list, ve kterém je český občan uveden jako otec a kolonka matky zůstala prázdná. K druhému muži se Nejvyšší soud nevyjádřil, proto k němu směřoval opětovný návrh, tentokrát právě ke vztahu k druhému rodiči. Nejvyšší soud návrh zamítl. Měl totiž za to, že pokud by návrhu vyhověl, nastolil by tím situaci odpovídající společnému osvojení dítěte mezi osobami stejného pohlaví, což české právo neakceptuje.

Ústavní soud se nejprve zabýval rodinným životem. Přihlédl totiž k tomu, že existuje poloviční pravděpodobnost, že druhý rodič může být otcem dítěte. Odkázal tak na judikaturu ESLP, podle které stejnopohlavní pár, jenž je ve stabilním svazku a sdílí společnou domácnost, spadá pod ochranu rodinného života. Není tedy pochyb o tom, že vedou rodinný život, který je chráněn Listinou. Ústavní soud shledal v uznání rodičovství pro oba stěžovatele nejlepší zájem pro jejich dítě. Zároveň zdůraznil, že se nejedná o plošné umožnění rodičovství dvou osob stejného pohlaví či snad společné osvojení stejnopohlavními páry. Bylo rozhodnuto pouze o tom, že v České republice v tomto konkrétním případě byla uznána faktická a právní realita. Druhý stěžovatel má právo na ochranu rodinného života, jelikož rodinný život v jeho případě právně i fakticky existuje. Odlišné stanovisko nikdo nezaujal.

ÚSTAVNÍ SOUD K OTÁZCE OSVOJENÍ⁴⁶

Pokud jde o otázky uznávání cizích rozhodnutí o osvojení, ZMPS stanovuje (mimo další podmínky) podmínku přípustnosti osvojení i podle hmotněprávních ustanovení českého práva. A právě o zrušení této pasáže usiloval Krajský soud v Praze. V řízení v prvním stupni okresní soud zamítl návrh dvou registrovaných partnerů (občan České republiky a občan Trinidadu a Tobaga) na uznání rozhodnutí soudu z New Jersey (Spojené státy americké), kterým došlo k osvojení dvou nezletilých dětí. Důvodem bylo nesplnění podmínky v § 63 odst.1 ZMPS, jelikož český právní řád neumožňuje osvojení páry stejného pohlaví.

⁴⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16.

⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 12. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 6/20.

Spolu s ustanovením v ZMPS tedy brání uznání takového rozhodnutí i § 800 o. z. Krajský soud v Praze jako navrhovatel připomněl, že respektuje úpravu v občanském zákoníku, jelikož je to výsledek „*společenské diskuse o společném osvojení nezletilých dětí párem osob stejného pohlaví nebo nesezdaným smíšeným párem a která na území České republiky takové osvojení vylučuje*“. Dodal však, že za situace, kdy o takovém osvojení rozhodl soud v cizině, pak nová úprava brání při uznání takového rozhodnutí zohlednit nejlepší zájem dětí, které mají rodinnou vazbu na území České republiky, na kterém se zdržují. Tímto dochází k porušení čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte a čl. 10 odst. 2 a čl. 36 odst. 1 Listiny.

Krajský soud měl za to, že odepření uznání rozhodnutí o osvojení pro obcházení zákona by bylo možné i po zrušení části § 63 odst. 1 ZMPS, jelikož výhrada veřejného pořádku stále platí. Navrhovateli šlo o uznání faktické a právní reality.

Ústavní soud návrh Krajského soudu v Praze zamítl. Vysvětlil, že podmínka souladu napadeného ustanovení s hmotněprávními ustanoveními českého práva je ve své podstatě kompromisním řešením. Uznávání cizích rozhodnutí je tedy možné, avšak český zákonodárce si určil další podmínky, za kterých lze cizí rozhodnutí v České republice uznat a přiznat takovému rozhodnutí vnitrostátní účinky. K osvojení dítěte poukázal, že na osvojení neexistuje základní právo na osvojení dítěte, a nemůže tak být porušeno právo na rodinný život. Ani uznání právní a faktické reality není dle Ústavního soudu namístě.⁴⁷ Nadto dodal, že děti navštěvují Českou republiku již třináct let a za celou dobu se neukázalo, že by vznikaly problémy plynoucí z neuznání osvojení. Budoucí důsledky neuznání osvojení označil za hypotetické obavy ekonomické povahy.

Odkázal na některá rozhodnutí ESLP s tím, že na nyní posuzovanou věc nepřiléhají.⁴⁸ K nejlepšímu zájmu dítěte pak uvedl, že nemusí být za každé situace jediným hlediskem.

Proti nálezu se vymezil Pavel Šámal společně s Kateřinou Šimáčkovou a Vojtěchem Šimíčkem. Východiskem pro odlišné stanovisko byl základní přístup k lidským právům, která pro ně představují nárok jednotlivce vůči všem ostatním. Připomněli, že pro různé menšiny (tedy v této věci homosexuálně orientovaní jedinci, kteří uzavřeli partnerství/sňatek v zahraničí) jsou lidská práva mocným nástrojem. Za klíčové označili čl. 10 odst. 2 Listiny a čl. 8 Úmluvy, jejichž výklad zamítaný nález „odbývá“ odkazem na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 10/15 a sp. zn. Pl. ÚS 7/15 a nezabývá se podrobnějším výkladem čl. 10 odst. 2 Listiny ve vztahu k zásahu státu do soukromého a rodinného života. Disentující soudci správně upozornili na judikaturu ESLP, která zohlednila společenský posun a pojem rodinný život rozšířila i na jiné vztahy, jak podrobněji uvádí autorky výše. Ochrana tradiční rodiny, jak uvádějí disentující soudci, je silným legitimním zájmem, avšak tento zájem není schopen převážet veškeré protichůdné zájmy. Mají

⁴⁷ Ústavnímu soudu není zřejmé, proč by faktická realita života v zahraničí musela mít vyšší hodnotu než faktická realita života na území České republiky.

⁴⁸ Např.: rozhodnutí ESLP ze dne 28. 6. 2007. Wagner a J. M. W. L. proti Lucembursku, č. 76240/01; rozhodnutí ESLP ze dne 26. 6. 2014. Mennesson proti Francii, č. 65192/11; rozhodnutí ESLP ze dne 26. 6. 2014. Labassee proti Francii, č. 65941/11.

za to, že napadeným zákonným ustanovením je skupina osob (registrovaní partneři) nedůvodně vyloučena z možnosti osvojení dětí. Tím dochází k zásahu do jejich lidské důstojnosti a k porušení jejich práva na ochranu soukromého života. Vyzdvihli, že podstatou věci je akceptace již existujícího právního (nikoliv jen faktického) stavu. Zrušením napadené části by nedošlo ke směřování uzákonění osvojování dětí registrovanými partnery. Došlo by pouze k narovnání již existujícího právního stavu v našich podmínkách. Disentující soudci se rovněž vymezili proti bodu 28 nálezu, ve kterém si Ústavní soud domýšlí motivaci navrhovatelů k uznání rozhodnutí. Zamítavý nález se taktéž nevypořádal s nálezem ze dne 29. 6. 2017, sp. zn. I. ÚS 3226/16 (N 116/85 SbNU 879), který autorky zmiňují výše, čili s vlastní judikaturou. Mají za to, že byť ESLP dosud neřešil problematiku uznávání osvojení dítěte stejnopohlavním párem v zahraničí, je třeba dosavadní judikaturu ESLP na nynější případ aplikovat. V závěrečné části disentu pak jeho autoři poukázali na potřebu zkoumání nejlepšího zájmu dítěte a věnovali se také problematice veřejného pořádku se závěrem, že právě veřejný pořádek a možnost případného odmítnutí rozhodnutí pro nesoulad s veřejným pořádkem je např. pro případy obcházení zákona dostačující.

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD K OTÁZCE MANŽELSTVÍ⁴⁹

Na Nejvyšším správním soudu bylo rozhodnuto o posouzení otázky uznávání manželství. Brněnská matrika nevyhověla žádosti o zápis uzavření manželství dvou osob stejného pohlaví, které bylo uzavřeno v Nizozemí, do zvláštní matriky. Matrika odkázala na českou právní úpravu, která uznává manželství výlučně mezi mužem a ženou. Stěžovatelé odkázali na komentářovou literaturu a argumentovali tím, že zákonodárce u ZMPS počítal s rozlišením institutů registrovaného partnerství a manželství na základu charakteru těchto institutů a vyplývajících práv a povinností. Dodali, že v Nizozemí existuje jak institut manželství, tak i registrované partnerství a oba jsou otevřeny pro páry heterosexuální i homosexuální. Stěžovatelé namítali zejména zásah do jejich důstojnosti, rovnosti, práva na rodinný a soukromý život.

NSS dal za pravdu krajskému soudu, podle něhož správní orgány nemohly stěžovatelům vyhovět a zapsat manželství do matriční knihy manželství. Správní orgán byl oprávněn zapsat sňatek jako registrované partnerství, jelikož tuto formu české právo zná a uznává. Dodal, že nemůže nahrazovat činnost zákonodárce, který by jako jediný mohl uvážit, zda by prozatím neexistující právní úprava měla doplnit český právní řád.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2018, č. j. 8 As 230/2017-41.

MANŽELSTVÍ A REGISTROVANÉ PARTNERSTVÍ

Právní úprava v České republice umožňuje uzavřít manželství pouze mezi osobami odlišného pohlaví,⁵⁰ jakožto trvalý svazek mezi mužem a ženou.⁵¹ Definice manželství v této podobě byla od 1. 1. 2014, tedy od účinnosti nového občanského zákoníku, nezměněna, a to až do přijetí novelizačního zákona č. 123/2024 Sb., který definici manželství rozšířil také o definici partnerství. Vedle manželství však existuje druhý odlišný institut, který je určený pro osoby stejného pohlaví, který se nazývá registrované partnerství.⁵² Registrované partnerství, které je trvalým společenstvím, bylo v české právní úpravě zakotveno zákonem č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o registrovaném partnerství“), který přijal Parlament ČR v roce 2006. Cílem tohoto zákona bylo alespoň částečně stabilizovat partnerské vztahy stejnopohlavních párů a upevnit tak jejich postavení ve společnosti, tedy posílit jejich lidská a občanská práva a také zesílit jejich motivaci setrvat v dlouhodobém svazku. Je možné konstatovat, že v době přijetí zákona o registrovaném partnerství šlo o naprosté maximum, jež byli zákonodárci ochotni dopřát párům stejného pohlaví.

Při přijetí nového občanského zákoníku v roce 2012 byla v tomto zákoně úprava registrovaného partnerství z právně-politických důvodů záměrně vynechána⁵³ a registrované partnerství tak nebylo zařazeno mezi ostatní instituty rodinného práva. Již tato úprava vyvolala řadu otázek týkajících se faktického postavení registrovaného partnerství v právním řádu a samozřejmě též otázek týkajících se zrovnoprávnění postavení heterosexuálních a homosexuálních párů. Vyloučením do samostatného zákona byla zdůrazněna rozdílnost obou právních svazků, o čemž nemohla existovat žádná pochybnost.

Rozdílnost postavení manželů a registrovaných partnerů je nyní jasně rozpoznatelná. Postavení mezi partnery, jakožto i vztah registrovaných partnerů k jiným záležitostem, jako jsou například děti či majetek, nedosahuje stejné právní jistoty, jako se tomu dostává v manželství, respektive některé instituty jsou mezi registrovanými partnery vyloučeny.

⁵⁰ Z historického hlediska se můžeme podívat na úpravu institutu manželství již v zákoně č. 265/1949 Sb., zákon o právu rodinném, který manželství upravoval v § 1 odst. 1, kdy se manželství uzavíralo souhlasným prohlášením muže a ženy před místním národním výborem, že spolu vstupují v manželství. Tato úprava byla účinná od 1. 1. 1950 do 31. 3. 1964. Definice a účel manželství v zákoně č. 94/1963 Sb., zákon o rodině, který byl nástupcem po zákonu o právu rodinném, v účinném znění od 1. 4. 1964 do 31. 7. 1998, byla uvedena v § 1, kdy se manželství uzavíralo na základě dobrovolného rozhodnutí muže a ženy vytvořit harmonické, pevné a trvalé životní společenství. Definice a účel manželství v zákoně č. 94/1963 Sb., zákon o rodině, v účinném znění od 1. 8. 1998 do 31. 12. 2013, byla uvedena opět v § 1, kdy manželství bylo trvalé společenství muže a ženy založené zákonem stanoveným způsobem, kdy hlavním účelem manželství bylo založení rodiny a řádná výchova dětí. Nový občanský zákoník tedy doposud zachovával (a nadále také zachová), že manželství je možné uzavřít pouze mezi osobami odlišného pohlaví, tedy mezi mužem a ženou.

⁵¹ § 655 občanského zákoníku.

⁵² § 1 odst. 1 zákona o registrovaném partnerství.

⁵³ Zřejmě z důvodu obavy, že by pak bylo přijetí občanského zákoníku složitější.

Je přitom nezbytné vnímat i takové souvislosti, které se týkají odlišného názvu obou institutů.⁵⁴ Z hlediska názvu je podstatné nejen označení jako manželství, ale, jak vyplývá z výše uvedeného,⁵⁵ též i to, že současné partnerství je „registrované“. Symbolika samotného názvu právního institutu má zásadní dopad na jeho společenské vnímání. Použití pojmu „manželství“ by přineslo stejnopohlavním párům pocit rovnocennosti, zatímco „registrované partnerství“ je často vnímáno jako stigmatizující a nedostatečně rovnoprávné označení.

Uzavření manželství se pokládá za slavnostní akt, jenž musí dodržovat přísné zákonné náležitosti,⁵⁶ ovšem uskutečnit jej lze téměř kdekoli. Oproti tomu registrované partnerství je pouhým administrativním úkonem bez rozsáhlejších právních náležitostí a donedávna ho bylo možné uzavřít pouze na určených čtrnácti matrikách v České republice, což mělo dozajista diskriminační charakter.⁵⁷

Z hlediska právního postavení je pak nutné na prvním místě zdůraznit rozdílnost postavení registrovaných partnerů ve vztahu k dětem, jelikož registrované partnerství je v tomto ohledu oproti manželství velmi okleštěno, což ve společnosti může v určitých ohledech kromě praktických problémů působit také mnohdy až diskriminačním charakterem.

Registrovaní partneři se nemohou stát společnými osvojiteli, pěstouny ani poručníky dítěte.⁵⁸ Na druhém místě je pak nezbytné poukázat na rozdíly majetkové, mezi registrovanými partnery nevzniká společné jmění, nedochází pak ani k exekutním postihům majetku partnera.

⁵⁴ V tomto je možné poukázat na legislativní počiny, které v rámci snahy o přijetí právní úpravy svazků homosexuálních párů proběhly dříve. Jedním z těchto počínů byla příprava novelizace zákona o registrovaném partnerství, která si kladla za cíl toto pojmenovat nově jako partnerství a odstranit z názvu slovo „registrované“, současně však stále ponechat pojem partnerství pro odlišné od manželství, jenž mělo být i nadále pouze svazkem muže a ženy. Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Novela z. o registrovaném partnerství, sněmovní tisk 483/0. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2023, 9. volební období [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tisk.sqw?O=9&CT=483&CT1=0>.

⁵⁵ Srov. právé předcházející poznámku pod čarou.

⁵⁶ Část druhá, hlava I, díl 2 občanského zákoníku.

⁵⁷ Část první, hlava II zákona o registrovaném partnerství.

⁵⁸ Je pak nutné upozornit na to, že judikatura se pak již musela potýkat se situací stejnopohlavních rodičů z cizích států. Průkopnickým rozhodnutím bylo rozhodnutí ÚS v podobě nálezu sp. zn. I. ÚS 3226/16-2, které se zabývalo postavením dvou mužů, kteří pomocí náhradního mateřství v Kalifornii získali v USA postavení rodičů. Ústavní soud konstatoval, že v „*případě soudního rozhodování o dětech nelze upřednostňovat abstraktní principy před nejlepším zájmem dítěte v konkrétním případě. Neuznání cizího rozhodnutí, kterým bylo určeno rodičovství k dítěti dvou osob stejného pohlaví v situaci, kdy už rodinný život byl mezi nimi fakticky i právně konstituován formou náhradního mateřství, z důvodu, že české právo neumožňuje rodičovství dvou osob stejného pohlaví, je v rozporu s nejlepším zájmem dítěte chráněným čl. 3 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte. V případě, že mezi osobami rodinný život, vzniklý na legální bázi, již existuje, je povinností všech orgánů veřejné moci jednat tak, aby se tento vztah mohl rozvíjet, a musí být respektovány právní záruky, které chrání vztahy dítěte a jeho rodiče.*“ Ačkoli tedy česká právní úprava stále rodičovství stejnopohlavních párů neumožňuje, objevují se již případy uznání takového rodičovství ze zahraničí. Srov. též: První český stejnopohlavní pár se stal právoplatnými rodiči. Rozhodnutí uznala česká justice. In: *iROZHLAS.cz* [online]. 19. 5. 2018 [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prvni-cesky-stejnopohlavni-par-se-stal-pravoplatnymi-rodici-rozhodnuti-uznala_1805190920_bar.

Původní znění připravované novely občanského zákoníku mělo záměr, že jednoduše změní § 655 a § 656 občanského zákoníku, kde by se slova „muže a ženy“ nahradily slovy „dvou lidí“. Tento záměr měl jednoduše umožnit jakýmkoliv osobám uzavřít manželství bez ohledu na jejich pohlaví.

Připravovaná novela uveřejněná pod sněmovním tiskem číslo 241/0 původně odrážela celou problematiku v obecné rovině, tedy upravovala, kdo může uzavírat manželství (všechny osoby bez ohledu na pohlaví), a také upravovala situaci v poměrech putativního manželství. Měla mít taktéž dopad na manželské páry, v nichž jeden z manželů podstoupí změnu pohlaví. Po přijetí novely občanského zákoníku by bylo nadbytečné, aby docházelo z důvodu změny pohlaví ke zrušení manželství.⁵⁹

Sněmovní tisk v této podobě prošel druhým čtením v Poslanecké sněmovně, později však byly podány pozměňovací návrhy, se kterými prošel sněmovní tisk třetím čtením v Poslanecké sněmovně. Poslanecká sněmovna poté postoupila tento návrh zákona Senátu jako tisk číslo 234/0.

Pozměňovacím návrhem došlo k tomu, že sňatek uzavřený mezi heterosexuálními partnery, tedy mezi mužem a ženou, nadále zůstává označený jako manželství, ale sňatek uzavřený mezi homosexuálními partnery, tedy mezi mužem a mužem nebo ženou a ženou, bude označován jako partnerství. Na tato partnerství se však vztahují práva a povinnosti ustanovení o manželství, nestanoví-li zákon nebo jiný právní předpis jinak,⁶⁰ a to včetně pravidel o jeho uzavření. Stručně řečeno, Poslanecká sněmovna ČR zcela jednoznačně z právně-politického hlediska dala najevo, že česká společnost je sice připravena umožnit stejnopohlavním párům mít svazek stejného obsahu jako manželé,⁶¹ ale není připravena akceptovat, že se tento svazek bude též označovat jako „manželství“. Zavedení institutu partnerství se tak pokusí nejen o částečné⁶² odstranění právní nejistoty spojené s postavením stejnopohlavních párů, ale zároveň by mělo přispět k větší společenské akceptaci těchto svazků. Institut partnerství je tak krokem ke sblížení české právní úpravy s principy rovnosti zakotvenými v evropských úmluvách o lidských právech.⁶³

SENÁTNÍ TISK Č. 234 A ZMĚNY OBČANSKÉHO ZÁKONÍKU V NĚM OBSAŽENÉ

Celkem jde o čtyři změny občanského zákoníku, namísto původních šesti změn, které byly uvedeny ve sněmovním tisku před pozměňovacím návrhem. Oproti sněmovnímu tisku před pozměňovacím návrhem, kde byly změny občanského zákoníku v části první – obecné části, druhé části – rodinném právu a v části páté – ustanoveních

⁵⁹ Bližší rozebrání všech změn je již zpracováno v článku: VALIŠOVÁ, c. d.

⁶⁰ Parlament České republiky, Senát, c. d.

⁶¹ S výjimkou možnosti společně osvojit dítě.

⁶² Autorky uvádí částečně, protože stejnopohlavním párům stále nebude povolena adopce atd., přičemž otázkou adopce se autorky v tomto příspěvku zabývat nebudou.

⁶³ Zákaz diskriminace.

společných, přechodných a závěrečných, v senátním tisku jsou změny pouze v části druhé a páté. Navrhované změny občanského zákoníku se zaměřují na úpravu definice partnerství, úpravu otcovství, osvojení dětí a určení rodičovství v partnerství.

První změna bude v § 655, který měl původně jeden odstavec a doposud upravoval samotnou definici manželství. Nyní se v § 655 dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní: „(2) *Partnerství je trvalý svazek dvou lidí stejného pohlaví, který se uzavírá stejným způsobem jako manželství. Nestanoví-li zákon nebo jiný právní předpis jinak, vztahují se na partnerství a práva a povinnosti partnerů ustanovení o manželství, právech a povinnostech manželů, vdovách a vdovcích obdobně.*“ Tato změna byla uvedena již ve sněmovním tisku v jeho znění po pozměňovacích návrzích. Tímto vzniká úplně nový právní institut, který v českém právním řádu zatím neexistoval. Máme zde samotnou definici partnerství, kdy ho zákon chápe jako trvalý svazek dvou osob stejného pohlaví, vymezuje ho od jiných typů svazků a zdůrazňuje jeho stabilní charakter. Jeho silný právní status potvrzuje i způsob a proces jeho uzavření, který je stejný jako u manželství. Stejně tak práva a povinnosti jsou stejná jako v manželství, pokud nám jiný zákon neříká něco jiného. Celkově se tak posiluje postavení osob, které se rozhodnou žít ve stejnopohlavním svazku.

Partnerství proto pomyslně tvoří most mezi registrovaným partnerstvím a manželstvím, a to ať z pohledu praktického, či symbolického. Registrované partnerství neumožňovalo společné osvojení dětí, a to i přesto, že po desetiletí se děti v homosexuálních životních společenstvích nacházejí, jsou v něm vychovávány a je o ně pečováno. Stejně tak partnerství již nebude administrativně a společensky odděleno od manželství, jak tomu bylo u registrovaného partnerství. Nejen že registrované partnerství mělo svůj vlastní zákon, kde bylo upraveno, ale také jeho samotné uzavření podléhalo úplně jinému právnímu či administrativnímu postupu.

Další změna je v § 778, kde se za slovo „neprovdané“ vkládají slova „nebo ženě v partnerství“. Nové znění tohoto ustanovení tedy bude: „*Narodí-li se dítě, které je počato umělým oplodněním, ženě neprovdané nebo ženě v partnerství, má se za to, že otcem dítěte je muž, který dal k umělému oplodnění souhlas; to platí i tehdy, narodí-li se dítě v době od zániku manželství nebo jeho prohlášení za neplatné do uplynutí třicátého dne poté.*“ Rozšíření tohoto ustanovení tedy pamatuje na to, že nyní je úprava taková, že narodí-li se dítě v době od uzavření manželství do uplynutí třicátého dne poté, co manželství zaniklo nebo bylo prohlášeno za neplatné, anebo poté, co byl manžel matky prohlášen za nezvěstného, má se za to, že otcem je manžel. Jelikož se dle § 665 odst. 2 na partnerství a na práva a povinnosti partnerů vztahují ustanovení o manželství, nestanoví-li zákon jinak, musí zde být pamatováno na to, že otcem dítěte je i v případě, kdy matka uzavřela partnerství, stále muž, který dal k umělému oplodnění souhlas.

V § 800 odst. 1 se na konci textu věty první doplňují slova „*nebo se osvojitelem může stát také partner, je-li rodičem dítěte druhý z partnerů*“. Celé znění odstavce je tedy: „*Osvojiteli se mohou stát manželé nebo jeden z manželů, nebo se osvojitelem může stát také partner, je-li rodičem dítěte druhý z partnerů. Výjimečně může osvojit i jiná osoba; v tom případě soud též rozhodne o tom, že se z matřiky vypouští zápis o druhém rodiči.*“ Nové znění rozšiřuje okruh osob, které jsou oprávněny osvojit si dítě, také na osoby žijící s rodičem daného dítěte v partnerství. Tato změna má vliv na právní status,

rodinné vztahy, dědické právo, péči a zodpovědnost, psychologické aspekty, práva dítěte, záznamy a dokumentaci. Obecně je osvojení komplexní proces, který má hluboký dopad na všechny osoby na něm zúčastněné a je důležité, aby zde byl brán ohled na nejlepší zájem dítěte.

Poslední změna je jako jediná v části páté občanského zákoníku, v § 3020, kde se dosavadní text označuje jako odstavec 1 a doplňuje se odstavcem 2, který zní: „(2) *Ustanovení § 776 a 777 se nepoužijí na určování rodičovství lidí v partnerství.*“ Touto úpravou zákonodárce reflektuje situaci, kdy při určení otcovství nemůžeme použít zmíněná ustanovení. Tento odklon od obecných pravidel je důsledkem specifického právního i sociologického pozadí, které se k partnerství vztahuje. Znamená to, že legislativa se snaží zohlednit jedinečné aspekty partnerství, přičemž uznává, že normy, které jsou použitelné pro manželství, nejsou v kontextu partnerství namístě, a reflektuje moderní přístup k rodinnému právu a rozmanitost a složitost dnešních rodin.

Navrhované změny představují výrazný krok ke zrovnoprávnění osob, které chtějí žít ve stejnopohlavním svazku. Zavádí novou definici pro takové soužití, tedy partnerství, které těmto osobám přiznává větší práva, než jim poskytovalo registrované partnerství, a myslí také na stabilizaci rodin, které jsou tvořeny dvěma rodiči stejného pohlaví.

I přes veškerou snahu zákonodárců upevnit postavení osob stejného pohlaví, které chtějí uzavřít trvalé společenství, neprošla tato úprava bez kompromisu, což dost možná bude v budoucnu předmětem další společenské i odborné diskuse.

DÍLČÍ ZÁVĚR O SENÁTNÍM TISKU Č. 234

Senátním tiskem navrhovaná novela občanského zákoníku představuje v českém právním prostředí odvážný krok. Jde o dost kontroverzní a společensky řešené téma. Novela nám zavádí zcela nový právní institut, který v českém právním prostředí nemá obdoby. Zavedení partnerství však představuje výrazné právní posílení postavení osob stejného pohlaví, které se rozhodnou společně žít v oficiálním a právně uznatelném svazku. Partnerství přináší téměř stejná práva a povinnosti lidem ve stejnopohlavním svazku, jako mají osoby odlišného pohlaví v manželství, tím překonává „limity“, které mělo původní registrované partnerství, a otvírá tak dveře ke zrovnoprávnění osob, které mají jinou nežli heterosexuální orientaci.

Přestože zavedení partnerství je výraznou změnou a posiluje práva osob, které chtějí žít v homosexuálním soužití, při jejím přijetí došlo k určitým kompromisům.

AKTUÁLNÍ STAV VĚCI

Novela občanského zákoníku byla nakonec označena jako předpis číslo 123/2024 Sb., který byl doručen dne 24. dubna 2024 prezidentovi České republiky Petru Pavlovi k podepsání. Tento krok představuje klíčovou fázi legislativního procesu, kdy byl zákon, jak je již uvedeno ve statích výše, schválen Poslaneckou sněmovnou a Senátem. Prezident má k dispozici lhůtu na pročetí zákona, během které může zvážit, zda on sám souhlasí s jeho zněním, a může případně vznášet námitky. Pokud by se prezident

rozhodl zákon vetovat, vrátil by zákon zpět do legislativního procesu, což by mohlo vést k dalšímu projednávání v parlamentu. Pokud k takové situaci dojde, obvykle to vyvolá pozornost jak u laické veřejnosti, tak i v politických a právních kruzích. K tomuto ovšem v případě této konkrétní zněny občanského zákoníku nedošlo, jelikož prezident zákon podepsal 29. dubna 2024. Zákon v tomto znění je účinný od 1. ledna 2025.

Mimo to také prezident Petr Pavel otevřeně podpořil práva osob s jinou nežli heterosexuální orientací, když se již na konci února vyjádřil takto: „*Uznávám princip svobody a rovnosti každého člověka z pohledu práva a nevidím důvod pro omezení práv na základě sexuální orientace. Věřím, že jsme tolerantní společnost a tato práva co nejdříve narovnáme. Na tomto mám postoji se nic nemění.*“

Vzhledem k prezidentově rozhodnutí podepsat zákon a jeho jasnému vyjádření na podporu práv osob s rozličnou sexuální orientací lze očekávat, nebo můžeme přinejmenším doufat, že tato legislativní změna povede k posílení rovnosti a právní ochrany v české společnosti. Tento krok nejenže odráží rostoucí tolerantnost, ale také přispívá k širšímu dialogu o právech menšin.

Manželství pro všechny je již dlouhodobě diskutovaným tématem v české společnosti. Přestože osoby stejného pohlaví mohou již více než deset let vstupovat do právně závazných svazků prostřednictvím registrovaného partnerství, společenský vývoj a postoje naznačují, že tento institut již neodpovídá současným požadavkům. Registrované partnerství poskytovalo omezená práva a povinnosti, což vedlo k diskusím o potřebě jejich rozšíření.

V průběhu legislativního procesu, jehož cílem bylo redefinovat manželství jako svazek dvou osob bez ohledu na jejich pohlaví, došlo k určitým kompromisům. I přes snahu zákonodárců nedošlo k úplnému zrovnoprávnění heterosexuálních a homosexuálních svazků. Výsledkem této snahy je nový právní institut nazvaný partnerství, který představuje pokrok, ale ne zcela naplňuje představu rovnosti.

Česká společnost i legislativa zřejmě zatím nejsou připraveny na úplné sjednocení právních rámců pro všechny typy svazků. Nicméně je zřejmá snaha přiznat osobám žijícím v partnerství co nejširší okruh práv. Tento krok lze chápat jako důležitý mezistupeň na cestě k úplné rovnoprávnosti.

Zakotvení institutu partnerství do ZMPS žádné změny nepřinese a kvalifikační problém nadále přetrvá. Nicméně i novela občanského zákoníku napovídá pro podporu uznávání cizích manželství jako manželství v rámci § 48 a násl. ZMPS, neboť § 655 občanského zákoníku zakotvuje nepřímou novelou analogii v celém právním řádu tak, že právní úprava pro manželství se vztahuje i na partnerství, není-li stanoveno jinak, což právě v ZMPS není.

ZÁVĚR

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva prošla vývojem od pouhé ochrany soukromého života stejnopohlavních párů až po povinnost států zajistit právní uznání jejich vztahů. Klíčová rozhodnutí, jako *Oliari a ostatní proti Itálii* nebo *Fedotova a ostatní proti Rusku*, stanovila pozitivní povinnost vytvořit právní rámec pro

partnerství osob stejného pohlaví. Evropský soud pro lidská práva však ponechává členským státům široký prostor uvážení, pokud jde o formu této úpravy, a stále nepřiznává právo na uzavření manželství.

Evropská unie přispívá k ochraně práv těchto párů prostřednictvím právních nástrojů, jako jsou nařízení o majetkových poměrech nebo rozsudek ve věci *Coman*, který potvrdil povinnost uznávat manželství uzavřené v jiném členském státě. Přesto přetrvávají významné rozdíly mezi státy.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva i právo Evropské unie zohledňují praktické potřeby stejnopohlavních párů, avšak otázka plné rovnosti, zejména uznání práva na manželství, zůstává předmětem dalšího vývoje.

Český zákon o mezinárodním právu soukromém poskytuje právní rámec pro registrovaná partnerství a „obdobné poměry“, avšak právní úprava stále vyvolává řadu otázek, zejména ohledně kvalifikace vztahů. Klíčovou výzvou je otázka, jak uznávat manželství párů stejného pohlaví ze zahraničí, což má zásadní vliv na přístup k právům, včetně volby rozhodného práva či uznávání zahraničních rozhodnutí o osvojení či společných rodičovských právech. Přestože novela občanského zákoníku přinesla jasnější právní ukotvení stejnopohlavních svazků v České republice, otázka jejich mezinárodního uznávání zůstává nevyřešená. Česká judikatura, včetně rozhodnutí Ústavního a Nejvyššího správního soudu, zatím směřuje k ochraně práv stejnopohlavních párů v individuálních případech, ale zároveň zachovává omezení vycházející z české právní úpravy, například v oblasti osvojení či uznávání manželství.

Postupné rozšiřování judikatury Evropského soudu pro lidská práva a zapojení unijních právních nástrojů může do budoucna ovlivnit českou právní úpravu. Současný stav však zůstává kompromisem mezi ochranou rodinného života a tradičními pojetími rodiny zakotvenými v českém právním řádu.

Současná česká legislativa povoluje manželství pouze mezi mužem a ženou. Registrovaná partnerství, zavedené v roce 2006, poskytuje omezená práva stejnopohlavním párům, například v oblasti adopce či majetkového vypořádání. Novela občanského zákoníku z roku 2024 přináší nový institut partnerství, který přiznává stejnopohlavním svazkům stejná práva jako manželství, ale zachovává odlišné označení. Partnerství umožní adopci dítěte partnera, ale stále se liší v otázkách rodičovství a společenského vnímání. Přestože jde o významný krok k rovnosti, označení „partnerství“ namísto „manželství“ vyvolává diskuse o plné akceptaci stejnopohlavních párů ve společnosti.

Mgr. Veronika Muščíková
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
veronika.muscikova@seznam.cz

Mgr. Klára Tomešová
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
klara.tomesova01@upol.cz

CASE MANAGEMENT AND ITS APPLICATION TO THE MODEL CIVIL LITIGATION FOR PECUNIARY CLAIMS UNDER RECENT CZECH PROCEDURAL LAW*

TOMÁŠ STŘELEČEK

Abstract: The article deals with case management in civil litigation and its implications for the Czech model civil litigation for pecuniary claims. After the introduction, it provides an overview of the principles of case management and of case management instruments mainly from the perspective of the Model European Rules of Civil Procedure, English Civil Procedure Rules, Civil Litigation Management Manual, and Model Time Standards for State Trial Courts (last two from the United States). The findings are then applied to the Czech model civil litigation for pecuniary claims which is developed based on empirical data gathered from the Czech judges and courts, taking into account the legal framework of the current Civil Procedure Code and comparative conclusions. In the final part, amendments to recent law and practice (primarily *de lege lata*, eventually *de lege ferenda*) in the Czech Republic are suggested with a focus on the implementation of key instruments of case management to Czech law and practice with the potential of reducing costs and expediting the litigation. In the opinion of the author, the suggested implementation of case management instruments and principles into civil procedure is possible even within current legal framework of the Czech Republic.

Keywords: civil procedure; case management; management of litigation; model civil litigation for pecuniary claims; proportionality; reducing costs; reducing delays; Czech Civil Procedural Law; Czech Civil Procedure Code; efficiency; independence

DOI: 10.14712/23366478.2025.500

1. INTRODUCTION

The modern jurisprudence as well as legal practice has considered (at least since Franz Klein)¹ it necessary to have the civil procedure focused on the aim of speedy

* This article was written as a part of project “Empirický přístup k civilnímu procesu: mikro a makro řízení soudních sporů [Empirical Approach to Civil Procedure: Micro and Macro Management of Litigation]” No. TQ01000570, co-financed from the state budget by the Technology Agency of the Czech Republic under the SIGMA Programme, conducted at the Charles University, Faculty of Law. The author expresses thanks to the members of the project team, namely prof. JUDr. Alena Macková, Ph.D., doc. JUDr. Ing. Radka Zahradníková, Ph.D., LL.M., doc. JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M., JUDr. Anežka Janoušková, Ph.D., JUDr. Petr Navrátil, Ph.D., LL.M., LL.M., and JUDr. Bohdan Chrenovský, for their help with gathering of the data about Czech civil litigations and their analysis as well as kind recommendations on the initial draft of this paper.

¹ Franz Klein was an Austrian minister of justice. He is also considered the father of the Zivilprozessordnung that was enacted in the end of the 19th century; this statutory legislation is still in force in Austria (with

and less costly litigation. The tools to provide for these aims are, besides others, also the case management powers of the court who shall act actively in a civil proceeding and cannot remain just a mere umpire to the parties.² Case management is traditionally considered either as material or formal case management.³ The former refers to the powers of a court which enables it to accurately and truthfully clarify and find out within the procedure what are the factual merits of a case (facts), the latter refers to the powers of a court which enables it to manage a particular case in a way that the proceedings are speedy and saving costs. The material case management is carried out by a court mainly through explanatory duty, interrogatory duty, and court's duty to instruct the parties.⁴ Formal case management is particularly evident in the duty of a court to ensure that the resolution of the case is expedited by setting the time and place of the hearings and setting limits (time limits and other limits) to the procedural actions of parties in general.

The reforms of civil procedural law in Europe from the recent era has focused primarily on formal case management, calling it only case management (while requiring a court to also remain active within the sphere of clarification of facts of a particular case).⁵ Case management in this article is therefore understood in a broad modern concept as **the power of the court to promote speedy and low-cost (efficient) resolution of the case by actively regulating the civil proceedings**.⁶ The approach places emphasis not only on the just resolution of the case but also aims to achieve the resolution of the case efficiently.⁷ This approach became the hallmark of any civil procedural law reform and is sometimes even considered as a new philosophy of civil procedure, the so called "philosophy of case management".⁸ The approach has its imprint for example in model statutory legislation such as the Model European Rules of Civil Procedure, but it

many amendments), and it used to be until middle of 20th century the Civil Procedure Code in the late Czechoslovakia.

² See TURNER, R. 'Actively': The Word that Changed the Civil Courts. In: DWYER, D. (ed.). *Civil Procedure Rules Ten Years On*. Oxford: Oxford University Press, 2009; see also MACKOVÁ, A. Nihil sub sole novi? (K reformě britského soudnictví) [Nihil sub sole novi? (On the British justice reform)]. *Právní rozhledy* [Legal Proceedings]. 1996, Vol. 4, No. 12, pp. 583–584.

³ See HORA, V. *Československé civilní právo procesní* [Czechoslovak civil procedural law]. Vol. I–III. Prague: Wolters Kluwer ČR, 2010, Vol. II, p. 244.

⁴ See LAVICKÁ, P. Komparativní pohled na materiální vedení řízení s důrazem na vymezení poučovací povinnosti [Comparative View on the Material Conduction of Civil Proceedings with Impact on Court's Duty to Instruct]. *Časopis pro právní vědu a praxi* [Journal for Legal Science and Practice]. 2017, Vol. 25, No. 2, pp. 275–284.

⁵ Among these reforms can be named the English reform of civil procedure (Woolf and Jackson reform), enacting (and amending) the English Civil Procedure Rules, see Part 3 and Part 26. Also see the ELI/UNIDROIT Model European Rules of Civil Procedure, Rule 5 and especially Part III – Case Management, Rule 47 and the following rules.

⁶ See also RHEE, C. H. van. Case management in Europe: modern approach to civil litigation. *International Journal of Procedural Law*. 2018, No. 1, Vol. 8, pp. 65–84.

⁷ See also MENÉTREY, S. Cost Efficiency as a Guiding Principle in Civil Justice. In: HESS, B. – WOO, M. – CADIET, L. – MENÉTREY, S. – VALLINES GARCÍA, E. (eds.). *Comparative Procedural Law and Justice* [online]. 2024, Part III, Chapter 4 [cit. 2025-03-26]. Available at: www.cplj.org/publications/3-4-cost-efficiency-as-a-guiding-principle-in-civil-justice.

⁸ See CADIET, L. Case management judiciaire et déformalisation de la procédure [Judicial case management and deformalisation of procedure]. *Revue française d'administration publique* [French Journal of Public Administration] [online]. 2008, No. 1, pp. 133–150 [cit. 2025-03-26]. Available at: <https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-1-page-133?lang=fr>.

has been also reflected in various non-legislative rules or recommendations such as the Civil Litigation Management Manual in the United States⁹ (originally the Manual for Litigation Management and Cost and Delay Reduction)¹⁰ or Model Time Standards.¹¹

The introduction to case management is followed by a chapter which is focused on the principles of case management (especially the proportionality of the dispute resolution process) and case management instruments. As case management is dependent on the model of civil litigation,¹² the model civil litigation for pecuniary claims in the Czech Republic is further presented, designing the model from empirical research done by the author¹³ amongst Czech judges¹⁴ and from several courts,¹⁵ from selected statistical data of the Ministry of Justice of the Czech Republic,¹⁶ and from the limits of the legislation with a normative assessment of the findings. Finally, the principles of case management and case management instruments are then applied to the model civil litigation and various recommendations as for the change of attitude within the current Czech legal framework are provided (*de lege lata* implementation of the conclusions and eventually *de lege ferenda* amendments).

2. THE PRINCIPLES OF CASE MANAGEMENT AND CASE MANAGEMENT INSTRUMENTS

The key principle of case management is the principle of proportionality of the dispute resolution process.¹⁷ To determine whether the dispute resolution process is proportionate (or not) the court must take into account the nature (and the value, especially in case of pecuniary claims),¹⁸ importance, and complexity of a case as well as the nature of parties involved.¹⁹ It is also crucial that a single case is not treated wholly independently and indifferently of other cases within the court but the said court needs “to give effect to its general management duty in all proceedings with due regard for

⁹ See Federal Judicial Center. *Civil Litigation Management Manual: Judicial Conference of the United States, Committee on Court Administration and Case Management*. 3rd ed. Washington: The Judicial Conference of the United States, 2022.

¹⁰ See Federal Judicial Center. *Manual for Litigation Management and Cost and Delay Reduction*. Washington: Federal Judicial Center, 1992.

¹¹ See DUIZEND, R. et al. *Model Time Standards for State Trial Courts*. Washington: National Center for State Courts, 2011.

¹² See p. 92 in BADO, K. – GALIČ, A. – GONÇALVES DE CASTRO MENDES, A. – HUBER, S. – MULLENIX, L. – NOWAK, J. T. – NYLUND, A. – VALLINES, E. Structure of Civil Litigation. In: *Comparative Procedural Law and Justice* [online]. 2024, Part VI [cit. 2025-03-26]. Available at: <https://www.cplj.org/publications>.

¹³ With help of other members of the research team, as mentioned in footnote No. 1.

¹⁴ Data from questionnaire surveys focusing on pecuniary cases completed by 78 Czech judges during 2024.

¹⁵ It was a probe to the case resolution in typical and optimal civil cases for pecuniary claims, selected by the presidents of the courts or the commissioned judges, done at District Court for Prague 2, District Court Prague-east, District Court in Děčín and Municipal Court in Prague during summer and autumn of 2024.

¹⁶ Especially the macro data on the time for resolution of the cases.

¹⁷ See Rule 5 of the Model European Rules of Civil Procedure. See also Section 1.1(2)(c) of the English Civil Procedure Rules.

¹⁸ See Section 1.1(2)(c)(i) of the English Civil Procedure Rules.

¹⁹ See Rule 5(2) of the Model European Rules of Civil Procedure.

proper administration of justice".²⁰ The last principle takes account of the need to reflect the opportunity costs, since resources are allocated to one case, the (same) resources are not allocated to another (e.g., the time when the judge is dealing with one case cannot be used in another case). Additionally, as for the costs, the court should save expenses when dealing with the case and such expenses should be proportionate to the nature (and the value, especially in case of pecuniary claims), importance, and complexity of the case.²¹ Case management thus also includes costs management.²² What is more, there may be a fast track or simplified procedural regime for less valuable, less important, or less complex claims.²³ Last but not least, the proportionality of the dispute resolution process requires to consider alternative dispute resolution methods where it is appropriate.

Since case management is not an end in itself, its proper implementation aims to promote an expeditious case resolution process while minimizing costs. The instruments of case management are therefore used differentially (the principle of proportionality) and are to reduce uncertainty. In other words, the instruments should allow the parties (and the court) to have a predictable and transparent process (for dealing with the specific case) that they can rely on and adhere to.²⁴ The reduction of uncertainty – achieved through case management, including costs management – focuses on addressing the fundamental issues of law and facts efficiently, which should take priority, as well as on ensuring a level playing field.²⁵

As a starting point, crucial is the general duty of the parties to provide "*claims, defences, factual allegations and offers of evidence as early and completely as possible*",²⁶ as the parties are required to cooperate with the court²⁷ (and even amongst each other).²⁸ However, even if the parties do fail this duty, the court must also engage in case management as early as possible, in the initial phase of the proceedings.²⁹ The courts are vested with various case management instruments, these have to be applied differentially based on the nature (value), importance, and complexity of the case and the parties involved. Using new European soft law, the Model European Rules of Civil Procedure,³⁰

²⁰ Ibid. In English Civil Procedure Rules, the principle is expressly stated in this way: "*allotting to it (the case) an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases*".

²¹ See Rule 8 of the Model European Rules of Civil Procedure and also Section 1.1(2)(b) of the English Civil Procedure Rules.

²² See MENÉTREY, *c. d.*, p. 34.

²³ See for example Part 28 of English Civil Procedure Rules or Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure.

²⁴ Similar conclusions see page 37 of KUHL, C. B. – HIGHBERGER, W. F. A Unified Theory of Civil Case Management. *Judicature*. 2023, Vol. 107, No. 1, pp. 35–46.

²⁵ Ibid., p. 38.

²⁶ See Rule 47 of the Model European Rules of Civil Procedure.

²⁷ See for example section 101 of the Czech Civil Procedure Code.

²⁸ The cooperation between the parties is emphasised especially by the Model European Rules of Civil Procedure, also the cooperation of the parties (and their lawyers) with the court is required and even a new conception of civil procedure is distinguished: the cooperative model of civil procedure (see RHEE, C. H. van. Case Management and Co-operation in the Model European Rules of Civil Procedure. *Journal of International and Comparative Law*. 2022, Vol. 9, No. 2, pp. 1–15).

²⁹ Same conclusion on page 111 in BADO – GALIĆ – GONÇALVES DE CASTRO MENDES – HUBER – MULLENIX – NOWAK – NYLUND – VALLINES, *c. d.*

³⁰ See especially Rule 49 of the Model European Rules of Civil Procedure.

case management instruments (or means) include *inter alia*: (i) encouragement of alternative dispute resolution methods and encouragement of settlements, (ii) scheduling case management conferences, (iii) setting time tables for procedural actions of the parties (and the court), and (iv) limiting the length and number of future submissions.³¹ When taking into account the practice in the United States, the core instruments of civil case management are the pretrial conference and also the scheduling order.³² Similarly, the key case management instrument in the Czech law is the preparatory hearing.³³ Additionally, for example, English Civil Procedure Rules provide cost budgeting, cost management orders, and cost capping,³⁴ to have the costs controlled beforehand.

As for the Model Time Standards in the United States, in case of civil cases (excluding summary civil matters such as small claims) 90 percent of cases shall be disposed of within 365 days (75 percent within 180 days)³⁵ and service of process shall be completed in 98 percent of cases within 60 days, the responsive pleadings shall be filed or default judgments issued within 90 days.³⁶ In case of the summary civil matters, the time standards are substantially shorter allotting 90 days in 90 percent of cases (and 75 percent of cases in 60 days).³⁷ Also, the service of process shall be completed in 98 percent of cases within 30 days, the responsive pleadings shall be filed or default judgments issued within 60 days.³⁸

3. THE MODEL CIVIL LITIGATION AND APPLICATION OF CASE MANAGEMENT

In comparative law, various models of civil litigation can be distinguished, however, the so-called apex hearing model remains in civil law countries as the leading one.³⁹ In apex hearing model the civil proceeding is concentrated in “*a single principal (‘apex’) hearing, during which the arguments and the evidence are presented orally to the judge*”.⁴⁰ Also the Czech legal system provides for a single hearing, after which the case is to be adjudicated as a general rule, if possible.⁴¹ The preparatory phase of the

³¹ Ibid.: several key means of case management were selected.

³² See page 15 in Judicial Conference of the United States, Committee on Court Administration and Case Management, *c. d.*; the scheduling order is regulated by the Rule 16 of the Federal Rules of Civil Procedure (it includes various items related to the discovery, however, it is not limited by discovery, also it may include for example dates of pretrial conference and trial, deadline for ADR, deadline for specific phases of the procedure, limits and deadlines for pretrial materials etc.).

³³ See section 114c of the Czech Civil Procedure Code.

³⁴ See Part 3 of the English Civil Procedure Rules and also Practice Direction 3D and 3E.

³⁵ See DUIZEND, *c. d.*, p. 12.

³⁶ Ibid., p. 15.

³⁷ Ibid., p. 17.

³⁸ Ibid., p. 18.

³⁹ See page 66 in BADO – GALIČ – GONÇALVES DE CASTRO MENDES – HUBER – MULLENIX – NOWAK – NYLUND – VALLINES, *c. d.* On the other hand, the non-apex model is also common, but it is a heteronomous category as the authors of the above-mentioned articles assume.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ See section 114a(1) of the Czech Civil Procedure Code (the hearing shall be prepared in a way that the matter can be decided, as a rule, after a single hearing).

Czech civil proceedings may be written or oral, including a possibility to hold a preparatory hearing when the nature of the case allows (such as in case of pecuniary claims).⁴²

Based on a survey amongst Czech judges, the core instrument of case management i.e., preparatory hearing is “a dead instrument” as it is no longer used (which was confirmed by overwhelming majority of judges in the questionnaire survey and also by the probes into the civil litigation good practices amongst selected Czech courts). Therefore, the management powers of the court are very limited as there is no dedicated phase of the procedure (or space so to speak) where the court can transparently and towards the litigants predictively set a plan for the management of the dispute. The focal point in civil procedure, allowing the management of the dispute, is therefore the (beginning) of the first hearing. This hearing shall be, however, the only one as required (as a rule) by Czech Civil Procedure Code. Consequently, as the data from the survey amongst Czech judges shows, in a majority of the civil cases there are factually two hearings (this is not the case in specific types of civil lawsuits, such as commercial disputes where usually two or three hearings take place, or, on the other hand, small claims or consumer disputes with one or even not a single hearing).

Taking into consideration these empirical findings, the Czech model actually deviates from the apex hearing model (as there are two hearings most often) or is in principle the apex hearing model with unacknowledged preparatory hearing. Based on the purpose of the Czech Civil Procedure Code and taking into account the consideration of case management to have the case managed as early as possible, the model civil litigation shall be the apex hearing model with preparatory hearing (this applies especially to the civil and commercial cases, whereas in cases of small claims and consumer claims, there should be only one hearing, or no hearing at all, without preparatory hearing).⁴³

Furthermore, the empirical data gathered from the questionnaire survey amongst the judges show that an average civil case lasts for 11 to 12 months in principle (the commercial case tends to last for 12 month, whereas the small claims and consumer cases usually lasts for only 5 to 7 months).⁴⁴ When comparing these typical or standard times of disposition with the case, the outcome is close to the Model Time Standards from the United States as the Czech time frames of the disposition of the case do not substantially deviate from the US model with exception of the small claims and consumer cases which last nearly twice as long compared to the Model Time Standards used in the United States.

As for other empirical findings from the questionnaire survey amongst Czech judges, when there is a need to have an expert opinion, it requires quite a long time for the opinion to be delivered by the expert. If the expert opinion is given in the fields of transportation, economy, or analysis of handwriting, it takes from 3 up to 6 months to completion

⁴² See section of the 114c of the Czech Civil Procedure Code.

⁴³ These suggestions are a normative assessment that is positioned as a recommendation or recommended norm, the suggestions hold “on average” for model civil litigation which was designed; if a particular case deviates from the model, then based on the principle of proportionality, the number of hearings or whether to hold the preparatory hearing or not etc. may deviate from the model.

⁴⁴ It was also confirmed by the probes to the resolution of cases on selected courts as well as by the data from the Ministry of Justice.

in an average civil or commercial case, and even 6 months at least if the case falls within the field of the construction industry or healthcare. When it comes to small claims and consumer cases, expert opinions are not common. In such cases, expert opinions in fields of transportation, economy, and analysis of handwriting require in principle, 1 up to 3 months, whereas expert opinions from the construction industry and healthcare require from 3 up to 6 months (as they are dealing with less difficult and demanding issues).

Taking into consideration these empirical findings and their comparison with the US Model Time Standards, the Czech model deviates principally only in case of small claims and consumer claims as these are disposed faster in US when comparing the time standard (the time standard is twice as short than the disposition time in the Czech Republic). Based on the purpose of the Czech Civil Procedure Code and taking into account the considerations of case management, the model civil litigation should be aiming to preserve the maximum of a 12-month length (maximum) in civil and commercial cases as a “golden standard”, but in case of small claims and consumer cases the model civil litigation should aim at a maximum of 5-months (all with ever present pressure on shortening the time of disposition with the case). The important consideration the court should address is the expert opinion which often adds significant time to the proceedings. Therefore, an expert opinion should be commissioned as early as possible in the proceedings. Additionally, to fulfil the 12 months effectively (in model civil litigation), when taking into account the service of process and the statements of the parties (approximately 40 days), and also statutory duties and service of process after the public oral pronouncement of the judgment (approximately 40 days), and the possibility to wait for an expert opinion (or revision expert opinion even), then the time frame for preparatory hearing and principal hearing (potentially adjourned) in the model litigation shall be approximately 120 days (after the initial approximately 40 days). If an expert opinion is involved, this timeframe may be even extended by an additional approximately 120 days (for civil and commercial cases).⁴⁵

As it might be questionable whether the mere introduction of the time limit itself (without a sanction related to it) might provide a tool for the acceleration of litigation and whether it might be a potential threat to judicial independence, it is crucial to mention that it is not a panacea, but it might help to the efficiency of the civil procedure. Moreover, the efficiency is not in principle in collision with the principle of independence (in other words, independence can be guaranteed even within efficient litigation). Introducing a recommended or standard time limit for disposition of the case, but exclusively for the model civil litigation as mentioned above, the time limit might be observed only to the extent that a particular case is parallel to the model civil litigation, if not, the adequate time limit may be proportionately different. The mere existence of the time limit (as set based on empirical findings) might serve as a tool to set expectations of the subjects of the litigation. As the time required to dispose with the case may rightfully differ in a particular case, therefore any introduction of sanctions related to

⁴⁵ These suggested time standards only hold “on average” for model civil litigation as suggested (these are normative suggestions); if a particular case deviates from the model, then based on the principle of proportionality the disposition times also might differ.

non-compliance with the suggested time limits is not adequate and it is not advisable to introduce a sanction related to the time limits. Additionally, the court is not in any way harmed in its independence as the time limit is a recommendation only for the model litigation as mentioned above (not as a rule in itself), without sanction, not interfering with the duty of the court to try and decide the case independently. The time limit itself is not an end in itself, rather it is a recommendation within the complexity of various recommendations to make the litigation more efficient (speeding up the litigation and saving costs), directly pointing out the proportionate time in case of the model litigation (within current legal and factual situation).

4. SUGGESTED AMENDMENTS OF RECENT LAW AND PRACTICE IN THE CZECH REPUBLIC (*DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* PROPOSALS)

The modern considerations of the principles of case management and possible case management instruments impose substantial pressure on a civil proceeding and its practice to be more efficient. The change (or at least channelling) of the attitude even within the application of the current civil procedural law (Czech Civil Procedure Code) is desirable and possible as the suggestions presented in this paper are mainly *de lege lata* suggestions (some of the suggestions might serve also as *de lege ferenda* proposals as enacting a new robust law concentrating on case management might be also advisable).

Based on the above-mentioned analysis, the suggested model of civil litigation is the **apex hearing** model with a **preparatory hearing** where the court shall be active in managing the case from the very beginning of a particular proceedings focusing on the preparatory hearing (the court's activity should not only be limited to the principal hearing).⁴⁶ Based on the analysis of the instruments and principles of case management, it is suggested that during the preparatory hearing (or even before it when the court has all initial written submissions of the parties) the court may issue a planning order in which the court suggests any possibility of alternative dispute resolution and settlement of the dispute. In such a plan of procedure (planning order),⁴⁷ the court also sets suggested time limits and a suggested scope to the statements and defences of the parties, sets the date of hearings, the length of hearings, and a preparatory hearing when it is held (and where appropriate the court determines in advance a whole time plan for dates and places of the adjourned hearings in the planning order). The court may also ask for an expert opinion or suggest the questions to be asked of an expert or the time frame

⁴⁶ The Czech Civil Procedure Code (without specific sanction) sets a rule to have a case in principle tried and decided in a single hearing, with possibility of a preparatory hearing [see section 114a(1) and section § 114c (1) of the Czech Civil Procedure Code].

⁴⁷ A general basis (not a specific one) for this plan of the procedure can be found especially in section 114a(2) [see mainly the letter g)] and section § 114c(3) of the Czech Civil Procedure Code. Additionally, Act No. 179/2024 Sb., on collective civil procedure is the first Czech statute law distinguishing expressly such a plan of civil procedure (see section 44 of Act No. 179/2024 Sb.), but for collective civil procedure.

dedicated for an expert opinion etc. Furthermore, within the plan of the procedure, the court is recommended to have a suggested budget⁴⁸ in place and expressly informs the parties about the budget of the whole procedure and of individual steps (also, it is recommended that the court informs the parties about the cost budget in relation to the value of the claim in case of pecuniary claims). It is also suggested that the court prepares this plan early in the proceedings based on the principle of proportionality (nature, value, importance, and complexity of the case). The court further directs the parties in a transparent and predictive way while observing the duty to save costs and the time limits of approximately 12 months in case of civil and commercial case and 5 months in case of small claims and consumer claims. These recommended time limits are based on empirical findings and they hold only for the model litigation (but they may deviate in a particular case). Their mere existence might set the expectations of the subjects involved in litigation and they should not be followed by any sanction. Additionally, it is suggested that case management is focused on the early phase of the proceedings, especially around maximum 20–40 days after the start of the proceedings (especially in civil and commercial pecuniary cases) and on the preparatory hearing, which is to take place at the beginning of the 120 days period after the initial 40 days period.

5. CONCLUSION

Case management is a modern philosophy of civil procedure with the goal of speedy and less costly litigation, having its indelible imprint e.g., in the latest European soft law – the Model European Rules of Civil Procedure. The article thus analysed the principles and instruments of case management and applied it to the suggested civil litigation model in the Czech Republic, using empirical data from questionnaire survey amongst Czech judges and courts. The results of the research showed that the preparatory hearing is “a dead instrument”, but in the eyes of the author has great potential and capacity as for the planning of the case and therefore, it shall be used *de lege lata* regularly. The Czech model civil litigation (for pecuniary claims) *de lege lata* shall be the apex hearing model with a preparatory hearing. Also, a planning order (including a plan of the procedure) is suggested by the author to be issued by the court when the court has all initial written submissions of the parties (or during the preparatory hearing the latest), as it may set a level playing field and expectations of the parties. Additionally, as case management includes also costs management, the court should plan these costs by cost budgeting and engage the parties to be aware of the proportionality of the costs especially to the value of their claim. It is vital to emphasize that the court should actively manage the case and require parties’ cooperation from the very beginning of the proceedings to have planned the proceedings thoroughly and diligently as early as possible (it is recommended *de lege lata* that the court prepare a plan of the procedure as suggested). As a “golden rule” the civil and commercial cases should not last more

⁴⁸ Despite the calculated budgets of the parties (especially once they are represented by an attorney) the costs management should lay principally in the hands of the court as it is another tool within case management.

than 12 months, case management should concentrate especially on the initial phase of the proceedings. Additionally, an expert opinion has a significant relevance for eventual delays as it takes in civil and commercial matters approximately 3 to 6 months to have it produced, so it should be commissioned as soon as possible. In the opinion of the author, all of these above-mentioned case management suggestions are possible within current legal framework of the Czech Republic (moreover, an introduction of more robust basis for case management is advisable in future amendments of the law).

Mgr. Ing. Tomáš Střeleček, LL.M., Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
strelect@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-2686-7759

THE CZECH IMPLEMENTATION OF THE DIRECTIVE ON PREVENTIVE RESTRUCTURING: A PRACTICAL APPROACH TO INDIVIDUAL MORATORIUM AND OTHER IMPLEMENTATION ISSUES

HANA MATOUŠKOVÁ

Abstract: This article addresses the implementation of the Directive on Preventive Restructuring (“**Directive**”) in the Czech Republic, focusing on its practical challenges. The Directive seeks to provide businesses in financial difficulties with robust mechanisms for early restructuring which allow them to avert insolvency, protect jobs, and preserve economic value. In the Czech context, although the introduction of individual moratorium was anticipated by the Directive, its implementation raises critical concerns about creditor protection and fairness of the entire process.

The primary aim of this article was to identify and analyze the most significant implementation issues associated with implementing individual moratoria. The research combines a detailed legal analysis with a case study of Liberty Ostrava, one of the first instances of the Czech preventive restructuring in practice.

The findings reveal significant weaknesses in the current framework. Individual moratoria allow debtors to impose restrictions on creditors without sufficient safeguards, as courts are not required to assess their full impact. In the case of Liberty Ostrava, the use of an individual moratorium directly led to the insolvency of its largest creditor, TAMEH Czech s.r.o. Furthermore, debtors are granted excessive discretion in defining “concerned parties”, which enables them to exclude key creditors from the restructuring process. These issues, in my opinion, disrupt the balance of interests intended by the Directive.

To address these challenges, this article proposes several reforms, emphasizing that courts should thoroughly evaluate the effects of individual moratoria on creditors and reject applications that would result in disproportionate harm. An appeal mechanism for creditors should be introduced to ensure procedural fairness. Additionally, judicial oversight of the debtor’s decision on concerned parties is essential to prevent manipulation.

The article concludes that, although preventive restructuring offers valuable tools for economic stability, its effectiveness in the Czech Republic depends on balancing debtor protection with creditor rights. Considering these recommendations could potentially strengthen the framework and better align it with the Directive’s objectives.

Keywords: preventive restructuring; Directive on Preventive Restructuring; individual moratorium

DOI: 10.14712/23366478.2025.501

1. INTRODUCTION

In today's interconnected European economy, the concept of preventive restructuring has taken center stage as a key instrument for addressing financial issues among businesses within the European Union, designed to offer companies in financial distress an alternative to formal insolvency proceedings. The concept seeks to help debtors restructure their obligations early to avoid the severe consequences of formal insolvency proceedings while preserving viable enterprises, protecting jobs, and reducing the economic and social fallout typically associated with business failures. The European Union has embraced this philosophy and recognized the importance of harmonized frameworks that ensure businesses across Member States can access effective restructuring tools regardless of their jurisdiction.

The concept of preventive restructuring was legally formalized with the adoption of the *Directive (EU) 2019/1023 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on preventive restructuring frameworks, on discharge of debt and disqualifications, and on measures to increase the efficiency of procedures concerning restructuring, insolvency and discharge of debt, and amending Directive (EU) 2017/1132 ("Directive on Preventive Restructuring")*, which introduced minimum standards for preventive restructuring frameworks, including provisions for stays of enforcement actions, debtor-in-possession arrangements, and the facilitation of cross-class cram-downs. These mechanisms aim to balance the interests of debtors and creditors, encourage early intervention, and prevent the escalation of financial difficulties into insolvency.

As preventive restructuring continues to evolve, particularly in the Czech Republic, it is crucial to address the implementation challenges that arise and ensure that these frameworks remain effective and fair for all parties involved. Therefore, this article seeks to answer the central question: *"What are the key challenges in the Czech implementation of the Directive on Preventive Restructuring?"* Specifically, it delves into the problems associated with individual moratoria, exploring their practical implications, potential risks, and avenues for improvement, introduced through a detailed analysis of Czech restructuring law and a focused case study on Liberty Ostrava. My aim is to shed light on how preventive restructuring can be refined to better address both local needs and European standards.

The article begins with introducing the concept of preventive restructuring and establishing the legal foundations of the Directive on Preventive Restructuring. It then introduces the Czech Republic's legislative framework and shows how preventive restructuring fits within existing legal principles while addressing potential gaps. A case study of Liberty Ostrava on individual moratoria in the last chapter offers practical insights.

In terms of methodology, this article draws on a variety of sources and experiences, mainly consisting of a thorough examination of legal texts and academic literature. I was fortunate to gain first-hand insights into these issues during my internship at a law firm, which added depth to my research. My main sources included legal literature, the text of Directive on Preventive Restructuring, Czech legislative materials, and relevant

legal commentaries. I also relied heavily on scholarly articles to better understand the Directive on Preventive Restructuring and the challenges of its implementation.

I hope this article contributes to a better understanding of the tools available to protect businesses and boost their financial recovery.

2. INTRODUCTION TO PREVENTIVE RESTRUCTURING

In recent years, the European approach to rescuing businesses has undergone a notable transformation. Alongside the traditional insolvency law, which primarily addresses bankruptcy and liquidation, a new specific framework of restructuring law has emerged. This new approach emphasizes the early recovery of entrepreneurs facing financial difficulties and aims to address issues in their nascent stages and ultimately prevent bankruptcy altogether.¹

The focus on restructuring as a preventive tool reflects a recognition of its tangible benefits. Prolonged, costly, and inefficient formal insolvency procedures often result in suboptimal outcomes, consuming resources that could otherwise aid recovery. By equipping entrepreneurs with tools to address challenges at an early stage, the new restructuring framework enables them to avert insolvency and sidestep formal insolvency proceedings.²

Recognizing financial difficulties early on is crucial for improving the likelihood of resolving issues effectively.³ For instance, creditors seem to be generally more willing to cooperate when the problems appear more manageable: *“The earlier that a company engages with this process when it foresees financial difficulties, the more assets it is likely to have to support a turnaround and to convince creditors to cooperate for the benefit of the collective and equitable satisfaction of creditors.”*⁴

The impact of business continuity extends far beyond the enterprise itself, as the closure of a business often leads to considerable job losses and a cascade of negative social consequences.⁵ The development and promotion of an effective restructuring mechanism is equally vital from a broader perspective, as it contributes to overall economic stability and resilience. These tools not only support the survival of individual businesses but also help sustain the interconnected networks that underpin the economy as a whole.⁶

¹ ZEMANDLOVÁ, A. *Procesní aspekty preventivní restrukturalizace* [Procedural aspects of preventive restructuring]. Prague: C. H. Beck, 2024, p. 1.

² Ibid., p. 1.

³ Ibid., p. 1.

⁴ GANT, J. L. – BOON, G.-J. et al. The EU Preventive Restructuring Framework: in Extra Time? In: *SSRN* [online]. 2021, p. 5 [cit. 2024-12-02]. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3938867.

⁵ JOUROVÁ, V. Early Restructuring and a Second Chance for Entrepreneurs: A modern and Streamlined Approach to Business Insolvency: Factsheet [online]. European Commission, November 2021, p. 2 [cit. 2024-12-02]. Available at: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/eu_factsheet_40047.pdf.

⁶ ZEMANDLOVÁ, c. d., p. 2.

3. LEGAL BASIS OF PREVENTIVE RESTRUCTURING

3.1 THE DIRECTIVE ON PREVENTIVE RESTRUCTURING

A defining feature of directives, as a form of secondary European Union law, is their focus on achieving specific results, while giving Member States the freedom to choose how to achieve them. This flexibility is essential not only during the transposition of the directive into national law but also in the application of the resulting measures, as national courts are required to interpret domestic laws in light of its objectives to ensure the intended outcome.⁷

The purpose of the Directive on Preventive Restructuring must be understood within the context of the European Unions's effort to develop a restructuring culture and promote the "second chance" concept for entrepreneurs. Fragmented national laws were discouraging investment and causing inefficiencies, including debtors relocating to countries with more favorable rules. To address this, the Directive on Preventive Restructuring aims to harmonize restructuring laws across Member States with the intention of building a more competitive and unified European Capital market.⁸

In recent years, there has been a noticeable shift toward restructuring-focused solutions for insolvency and efforts to prevent financial crises before they occur. This reflects the growing role of economic principles in shaping insolvency law. The goal is to improve economic efficiency and reduce the costs of insolvency, not only for those directly involved, like debtors and creditors, but for society as a whole.⁹

There's now a stronger focus on the broader economic consequences of insolvencies, such as harm to the economy and rising unemployment. This has driven efforts to minimize these impacts and develop tools to reduce the ripple effects of financial failure.¹⁰

The Directive on Preventive Restructuring builds on these ideas. It requires Member States to introduce laws that help businesses tackle financial difficulties early – before they spiral into insolvency. These measures are designed to protect the value of businesses, save jobs, and promote economic stability, while aligning legal approaches with economic goals.

The Directive on Preventive Restructuring emphasizes efficiency and aims to make restructuring faster and less costly. It encourages out-of-court negotiations as the main way to resolve financial troubles and addresses challenges like cross-border cases and group restructurings. To prevent misuse, it includes safeguards against relocating a debtor's main business operations (COMI) to countries with more favorable laws. Rather than imposing a one-size-fits-all procedure, the Directive on Preventive Restructuring gives Member States flexibility to design systems that best suit their legal and economic needs. Judicial or administrative involvement is deliberately limited, reflecting

⁷ Ibid., pp. 15–18.

⁸ Ibid., p. 16.

⁹ DOHNAL, J. *Správa a řízení obchodní korporace v hrozícím úpadku* [Administration and management of a business corporation in imminent bankruptcy]. Prague: C. H. Beck, 2024, pp. 18–21.

¹⁰ Ibid., pp. 18–21.

a preference for informal negotiations, with intervention occurring only to provide necessary oversight or protection.¹¹

The Directive on Preventive Restructuring places a strong emphasis on speed and efficiency in the restructuring process. As acting quickly is often crucial to the success of these processes, delays can jeopardize a business's survival, making timely procedures essential to keeping operations running.¹²

3.2 TRANSPOSITION OF THE DIRECTIVE ON PREVENTIVE RESTRUCTURING INTO CZECH LAW

The integration of the Directive on Preventive Restructuring into Czech law marks an adjustment rather than a complete departure from the existing legal structure. While the Directive on Preventive Restructuring introduces a systemically novel approach to restructuring, it aligns with principles already present in Czech civil and corporate law. By combining these established principles with the requirements of the Directive on Preventive Restructuring, the Czech legal system aims to enhance its capacity to address financial crises while adhering to European standards.¹³

Czech law has long emphasized preventive actions in corporate management. The Civil Code requires individuals to act responsibly to avoid harm,¹⁴ and corporate leaders must exercise loyalty, care, and competence. This principle extends to corporate governance, where members of corporate bodies must exercise their duties with loyalty, knowledge, and care¹⁵ to protect company's assets and manage risks to prevent insolvency. Further, corporate governance laws hold members of statutory bodies accountable for failing to prevent insolvency if it was reasonably avoidable and outline steps, such as convening shareholder meetings, to address potential threats to a company's stability.¹⁶

While these principles form a solid foundation for managing financial distress, existing Czech law lacked certain tools that were introduced by the Directive on Preventive Restructuring. For instance, the coverage gap¹⁷ rule and the protective moratorium¹⁸ provide important stopgaps for companies on the verge of insolvency. Even though these provide some protection, they lack a structured framework for creating enforceable restructuring plans.¹⁹

The Czech legislation views preventive restructuring as a predominantly private process facilitated by a latent judicial framework. This approach ensures that court intervention is limited to instances where it is strictly necessary, such as confirming

¹¹ ZEMANDLOVÁ, *c. d.*, p. 17.

¹² *Ibid.*, p. 17.

¹³ SCHÖNFELD, J. – KUDĚJ, M. – HAVEL, B. – SPRINZ, P. 2023: *Start preventivní restrukturalizace: nová šance pro podnikatele, nebo velký problém pro věřitele?* [Start of preventive restructuring: A new chance for entrepreneurs or a big problem for creditors?]. Prague: C. H. Beck, 2023, pp. 17 and 18.

¹⁴ Section 2900 of the Czech Civil Code

¹⁵ Section 159 of the Czech Civil Code

¹⁶ SCHÖNFELD, *c. d.*, 18.

¹⁷ Section 3(3) of the Insolvency Act.

¹⁸ Section 125 of the Insolvency Act.

¹⁹ SCHÖNFELD, *c. d.*, pp. 19 and 20.

restructuring plans or approving cross-class cram-downs. This minimizes reputational risks for businesses while preserving the privacy of their negotiations. Unlike models in some neighboring countries,²⁰ the Czech system limits judicial intervention and thus maintains the private-law nature of the process.²¹

Central to the framework is the restructuring plan, which originates from a collaborative process initiated by the debtor. This process begins with the submission of a recovery project,²² a document that outlines the debtor's financial situation, diagnoses the causes of financial distress, and proposes solutions. The recovery project serves as the foundation for negotiations, requiring credibility and detailed analysis to inspire trust among creditors. The restructuring plan itself expands on the recovery project and specifies the legal and financial measures needed to restore the debtor's solvency and secure the continued operation of his business.²³ The creditors may approve the restructuring plan without court intervention if it receives the support of a three-quarters majority within affected parties. However, if there is no consensus, courts can approve the plan through a mechanism that prevents dissenting creditors from blocking progress, provided the plan ensures fair treatment, including compliance with the "best interest of creditors" test.^{24,25} Although the framework emphasizes private negotiations, judicial oversight remains essential for ensuring compliance with the principles of fairness and proportionality. For instance, when approving a restructuring plan under a cross-class cram-down, courts review them to confirm they are feasible, lawful, and fair to all creditors.²⁶

The legislation establishes clear conditions for entering preventive restructuring. The debtor must not be insolvent in the legal sense but must face financial difficulties severe enough to risk insolvency without intervention. The business must also demonstrate the potential for recovery through restructuring and act in good faith during negotiations with creditors.²⁷

Although Czech law already includes effective measures for handling financial difficulties, the proposed changes offer significant improvements. They provide a clear structure for creating binding restructuring plans without unanimous creditor approval and introduce safeguards for interim financing to encourage creditor participation. By emphasizing private negotiations and minimizing court involvement, the framework reduces the stigma and disruption often associated with formal insolvency proceedings.²⁸

²⁰ I.e.: Slovakia or Germany.

²¹ SCHÖNFELD, *c. d.*, p. 20.

²² In Czech: *sanační projekt*.

²³ SCHÖNFELD, *c. d.*, p. 21

²⁴ Article 2 (1)(6) of the Directive on Preventive Restructuring

²⁵ SCHÖNFELD, *c. d.*, pp. 22 and 23.

²⁶ *Ibid.*, p. 23.

²⁷ *Ibid.*, p. 21.

²⁸ ZEMANDLOVÁ, *c. d.*, p. 63.

3.3 THE ACT ON PREVENTIVE RESTRUCTURING

The Czech *Act No. 284/2023 Sb. on Preventive Restructuring, adopted to implement Directive (EU) 2019/1023 on restructuring and insolvency* (the “**Act on Preventive Restructuring**”) introduces a procedural and substantive mechanism for corporate restructuring designed to prevent insolvency. The law faced significant delays in its enactment, entering into effect over a year after the extended deadline for transposition.²⁹

The Act on Preventive Restructuring introduces a novel procedural framework distinct from the traditional insolvency proceedings. It aims to provide a lighter, more efficient alternative that aligns with the emphasis on reducing formalities, costs, and delays (as outlined in the Directive on Preventive Restructuring). The Act on Preventive Restructuring prioritizes private negotiations between the debtor and creditors while reserving judicial intervention for specific instances where it is necessary to protect stakeholders or ensure procedural integrity.³⁰

The Act on Preventive Restructuring also attempts to address perceived shortcomings of insolvency proceedings, particularly their procedural rigidity, which has often deterred debtors from timely intervention due to fear of negative consequences or the complexity of collective court proceedings.³¹

Substantive and procedural norms are combined by the Act on Preventive Restructuring, which unfortunately complicates its conceptual clarity. While substantive norms cover restructuring measures and the responsibilities of the parties involved, procedural norms outline the court’s role and the rights of creditors and other stakeholders. Bringing these together in one law was practical because the issues are interrelated but has resulted in certain ambiguities.³²

3.4 THE ROLE OF COURTS AND REGULATORY BODIES

Consistent with the philosophy of the Directive on Preventive Restructuring, judicial involvement is intentionally limited, intervening only when necessary to provide oversight and maintain fairness. The Directive on Preventive Restructuring promotes a “light-touch” approach, which aims to establish a flexible, minimally formal, and cost-effective process that is fundamentally uniform and equally accessible across all Member States.³³

In the Czech framework, according to the Directive on Preventive Restructuring, courts are expected to facilitate rather than dominate the restructuring process. Their primary role is to oversee specific legal and procedural aspects, particularly those where creditor and debtor interests may conflict or where significant rights are at stake. For

²⁹ Article 34 of the Directive on Preventive Restructuring.

³⁰ ZEMANDLOVÁ, *c. d.*, p. 63

³¹ SCHÖNFELD, *c. d.*, p. 33

³² ZEMANDLOVÁ, *c. d.*, p. 65

³³ PONDÍKASOVÁ, T. – ZEMANDLOVÁ, A. Preventivní restrukturalizace – procesualistický pohled [Preventive restructuring – a proceduralist view]. *Právní rozhledy* [Legal Proceedings]. 2022, Vol. 30, No. 20, pp. 702–708.

instance, the court shall be involved in evaluating creditor voting rights and classifications, which is crucial to ensure fairness in decision-making. Proper classification prevents manipulation or undue advantage being given to specific creditor groups, thus safeguarding the equity of the process. Similarly, judicial oversight is required for the confirmation of restructuring plans, which is essential for their binding nature. The court must assess whether the plan complies with statutory requirements, respects the interests of creditors, and has the potential to avert insolvency while ensuring the debtor's long-term viability. This includes conducting a "best-interest-of-creditors" test to determine whether creditors would receive a better outcome under the plan than in a liquidation scenario. Additionally, the Directive on Preventive Restructuring obliges Member States to empower courts with the discretion to reject a restructuring plan if it fails to prevent the debtor's imminent insolvency or secure the viability of their business.³⁴

The Act on Preventive Restructuring also allows courts to enforce cross-class cram-downs, enabling the approval of restructuring plans even if some creditor classes dissent, provided all groups are treated fairly and no one is disproportionately disadvantaged. Additionally, courts manage stays on enforcement actions, which temporarily suspend creditors' claims to give debtors time to negotiate and create a restructuring plan.³⁵

3.5 THE RISKS OF PREVENTIVE RESTRUCTURING

The success of preventive restructuring is inherently tied to managing a host of risks. These risks arise from uncertainties in financial planning, operational execution, and external economic factors, each of which can significantly impact the outcomes of a restructuring effort.

One of the most prominent risks is the implementation of cost-saving and restructuring measures. These measures often lead to conflicts among stakeholders with differing interests. For example, employees, creditors, and shareholders may have conflicting priorities, making it challenging to reach consensus on critical decisions.³⁶

Another central challenge lies in achieving key financial targets, particularly those tied to operating performance. Metrics like EBITDA are vital benchmarks for recovery, but risks arise at two levels: achieving positive EBITDA, which is essential for financial stability, and reaching the required EBITDA margin to sustain operations and meet creditor expectations. Failure to hit these targets raises doubts about the restructuring's feasibility, especially considering the high transaction costs involved. If profitability remains unattainable, creditors may favor liquidation as a more predictable recovery option.³⁷

Cash flow generation presents another critical area of vulnerability. Shortfalls in cash flow to meet ongoing obligations risk pushing the company into insolvency and

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ HAVEL, B. et al. *Zákon o preventivní restrukturalizaci: komentář s ekonomickým průvodcem preventivní restrukturalizací* [Preventive Restructuring Act: commentary with an economic guide to preventive restructuring]. Prague: Wolters Kluwer, 2024, p. 405.

³⁷ Ibid., p. 405.

undermine the entire premise of preventive restructuring. Risks can include immediate liquidity shortages and an overall failure to restore financial stability. While temporary cash flow gaps may be bridged through additional investment from stakeholders or third parties, such interventions require careful assessment of their economic rationale.³⁸

Finally, it is crucial to recognize that each company undergoing restructuring also faces unique risks. Industry-specific risks, competitive pressures, and market conditions often outweigh broader economic concerns. Identifying these risks thoroughly and addressing them transparently within the restructuring plan is essential.³⁹

3.6 IMPLEMENTATION STRATEGIES IN OTHER EUROPEAN UNION COUNTRIES

The implementation of the Directive on Preventive Restructuring frameworks has revealed slight diversity across Member States, shaped mainly by their distinct legal traditions. This chapter explores the implementation approaches in France, Germany, and Slovakia, exploring their strategies, innovations, and challenges.

3.6.1 FRANCE

France's approach to transposing the Directive on Preventive Restructuring benefited from its pre-existing framework, which featured well-developed tools for pre-insolvency restructuring. The French model is built on the principle of a "second chance" for debtors, cultivated over decades.⁴⁰ Core mechanisms, including "*mandat ad hoc*",⁴¹ "*procédure de conciliation*", and "*procédure de sauvegarde*", were already aligned with many of the requirements by the Directive on Preventive Restructuring, emphasizing voluntary negotiation, debtor autonomy, and minimal court involvement, which allowed for an easy adaptation process. The access to these restructuring tools is directly linked to the financial state of the debtor.⁴²

3.6.2 GERMANY

Germany adopted an innovative model with its Stabilization and Restructuring Framework ("**StaRUG**"), introduced on 1 January 2021 under the SanInsFoG law. StaRUG reflects a "toolbox approach", providing debtors with a suite of restructuring tools that can be applied flexibly without requiring a unified judicial proceeding.⁴³ This approach minimizes formalities which makes it aligned with the goal of reducing procedural burdens, set out in the Directive on Preventive Restructuring.

³⁸ Ibid., p. 406.

³⁹ Ibid., p. 409.

⁴⁰ ZEMANDLOVÁ, c. d., p. 33.

⁴¹ Ad hoc mandate. In: *République Française: Entreprendre.service-Public.fr: Le site officiel d'information administrative pour les entreprises* [online]. [cit. 2024-12-02]. Available at: <https://entreprendre.service-public.fr/vosdroits/F22290?lang=en>.

⁴² ZEMANDLOVÁ, c. d., pp. 33–36.

⁴³ Ibid., p. 44.

Debtors can initiate measures when insolvency is likely within 24 months but once insolvency occurs, they must file for bankruptcy, unless continuation of the restructuring serves creditors' interests.⁴⁴ StaRUG's hallmark is its reliance on the debtor's initiative and responsibility, emphasizing the principle that proactive management is crucial to successful restructuring, as well as mandating that corporate boards recognize financial distress early.⁴⁵ Judicial oversight is limited to key interventions, such as plan confirmation or the issuance of stays on enforcement actions.⁴⁶

3.6.3 SLOVAKIA

Slovakia's Act No. 111/2022 Sb., on resolving imminent insolvency, introduced a dual framework of public and non-public preventive restructuring.⁴⁷ Public restructuring requires greater transparency, involving court approval, creditor committees and temporary protections,⁴⁸ while non-public restructuring allows debtors to negotiate discreetly with select creditors (which have to be regulated by the Slovak National Bank).⁴⁹

The Slovak public model is characterized by procedural rigor and requires a submission of restructuring plan at the outset, which later has to be approved by the creditors.⁵⁰

Although the Slovak model aligns with the goals set out in the Directive on Preventive Restructuring, its strict eligibility requirements and procedural complexity may limit access for a significant number of businesses.⁵¹

3.6.4 COMPARATIVE INSIGHTS

The implementation of the Directive on Preventive Restructuring across member states reflects a dynamic interplay between harmonization and local adaptation. France leveraged its mature restructuring framework, requiring only minor adjustments, while Germany introduced innovative models emphasizing debtor autonomy and flexibility. Slovakia, in contrast, adopted more formalized frameworks and balanced procedural rigor with creditor protections.⁵²

⁴⁴ Ibid., p. 44.

⁴⁵ Ibid., p. 44.

⁴⁶ Ibid., p. 48.

⁴⁷ SCHÖNFELD, *c. d.*, p. 126.

⁴⁸ Ibid., pp. 126 and 127.

⁴⁹ Ibid., pp. 129 and 130.

⁵⁰ Ibid., p. 128.

⁵¹ Ibid., p. 131.

⁵² ZEMANDLOVÁ, *c. d.*, p. 51.

4. IMPLEMENTATION ISSUES IN PREVENTIVE RESTRUCTURING

4.1 INDIVIDUAL MORATORIUM: CONCEPT AND LEGAL FRAMEWORK

4.1.1 PRELIMINARY MEASURES

Preliminary measures are temporary legal instruments designed to address urgent situations within judicial proceedings. Their purpose is not to conclusively resolve disputes but to prevent harm, stabilize conditions, or preserve the ability to enforce rights until a formal court decision is made. These measures rely on swift action and are based on a lower standard of evidence than that required for a final court decision, emphasizing their provisional and immediate nature.⁵³

Unlike a final court decision, a preliminary measure does not resolve the legal relationship between the parties or retrospectively address past violations. It focuses on mitigating the threat or violation of the applicant's rights and their primary function remains limited to temporary protection and leaves the full examination of facts and the final decision to the main judicial proceeding.⁵⁴

Importantly, this approach does not constitute a violation of the principle of legal predictability. Transparency and consistency in applying the law remain intact, because the temporary and exceptional nature of preliminary measures is clearly defined within the legal framework. Their purpose is solely to provide immediate protection or maintain the status quo, ensuring that neither party's rights are unfairly compromised while the case is still pending.⁵⁵

The rules that apply to a general moratorium also extend to an individual moratorium, but with certain modifications set out by the Act on Preventive Restructuring. For instance, according to Section 87 of the Act on Preventive Restructuring, Section 77a of the Civil Procedure Code is not excluded. Under this provision, the applicant is required to compensate for any damage caused if the preliminary measure ceases to exist for reasons other than the satisfaction of their action.⁵⁶ Nevertheless, a critical distinction exists between the two types of moratoria (as described below). An individual moratorium is further governed by the rules on preliminary measures outlined in the Civil Procedure Code,⁵⁷ with certain provisions being explicitly excluded by the Act on Preventive Restructuring.⁵⁸

This combination of moratorium rules with preliminary measures introduces an untested approach in practice, likely to generate interpretative uncertainties.⁵⁹

⁵³ ŠÍNOVÁ, R. – HAMULÁKOVÁ, K. *Civilní proces* [Civil process]. 2nd ed. Prague: C. H. Beck, 2020, pp. 140 and 141.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 140 and 141.

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 140 and 141.

⁵⁶ KUČERA, V. *Předběžné opatření v civilním procesu sporném* [Preliminary measures in civil litigation]. Prague: Leges, p. 153.

⁵⁷ Section 74 et seq. of the Act No. 99/1963 Sb. on Civil Procedure [in Czech: Občanský řád soudní].

⁵⁸ SIGMUND, A. et al. *Zákon o preventivní restrukturalizaci* [Preventive Restructuring Act]. Prague: Wolters Kluwer, 2023, Section 87.

⁵⁹ *Ibid.*, Section 87.

4.1.2 MORATORIA

Under the Act on Preventive Restructuring, moratoria serve as essential safeguards in the entire restructuring process. Their importance lies in their dual impact: providing strong protections for debtors while significantly restricting creditor rights. This inherent tension between debtor protection and creditor limitation underscores the need for a unified and coherent regulatory approach to moratoria.

The Act on Preventive Restructuring introduced moratoria as vital mechanisms for stabilizing a debtor's financial position during critical periods. Far from being mere procedural measures, they play a central role in the restructuring process by protecting the debtor from creditor actions and creating a controlled space for negotiation. Such protections closely resemble those triggered by the initiation of insolvency proceedings. These include preventing creditors from initiating insolvency petitions, suspending enforcement and execution actions, and halting the realization of secured assets. Furthermore, moratoria restrict creditors from establishing new security interests, terminating underperforming long-term contracts, or refusing performance under such agreements.⁶⁰

4.1.3 DIFFERENCE BETWEEN GENERAL AND INDIVIDUAL MORATORIA

The Act on Preventive Restructuring establishes two types of moratoria: general and individual. This division reflects the flexibility provided by Article 6(3) of the Directive on Preventive Restructuring.

4.1.4 GENERAL MORATORIA

General moratoria are declared by public notice and are broad in scope, impacting the rights of all creditors. They are typically invoked once preventive restructuring proceedings have commenced.⁶¹ However, their public nature carries inherent risks, particularly reputational harm to the debtor, which can lead to difficulties in maintaining business operations: *“Negative publicity further worsens the entrepreneur’s access to credit financing and weakens the position of the entrepreneur’s business brand in the relevant market, as potential new business partners logically take into account (and reflect in pricing) the increased risk of failure.”*⁶²

⁶⁰ KAČEROVÁ, L. Prodloužení moratoria [Extension of the moratorium]. *Bulletin advokacie* [Advocacy Bulletin]. 2024, Vol. 54, No. 1–2, p. 36.

⁶¹ *Ibid.*, p. 36.

⁶² In Czech: *“Negativní publicita dále zhoršuje přístup podnikatele k úvěrovému financování a zhoršuje postavení obchodní značky podnikatele na relevantním trhu, neboť eventuální noví obchodní partneři logicky zahrnují do úvahy (a promítají do ceny) zvýšené riziko selhání”* (Důvodová zpráva k zákonu o preventivní restrukturalizaci [Explanatory memorandum to the Act on Preventive Restructuring]. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic] [online]. P. 49 [cit. 2024-12-02]. Available at: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=9&CT=371&CT1=0>).

4.1.5 INDIVIDUAL MORATORIA

Conversely, individual moratoria offer a more tailored solution. They can be invoked even before preventive restructuring proceedings begin⁶³ and are limited to specific creditors⁶⁴ chosen by the debtor. This targeted application minimizes the disruption to the debtor's overall business relationships and avoids the negative publicity⁶⁵ associated with general moratoria. Importantly, individual moratoria align with the debtor's need for strategic flexibility, particularly during the early stages of restructuring efforts.⁶⁶

Individual moratoria do not provide all the legal effects of general moratoria – for example, they do not suspend the debtor's obligation to file for insolvency. Furthermore, they are procedurally more accessible, as their use is permitted even before preventive restructuring proceedings are formally initiated, that is, before a restructuring plan has been prepared.⁶⁷

Given the greater risk of abuse associated with individual moratoria (greater, in fact, than that posed by general moratoria) it is imperative that the fulfilment of each individual condition of a petition for an individual moratorium be assessed with particular rigour, with regard to its intended purpose.⁶⁸

It follows that individual moratoria could benefit from more thorough and comprehensive treatment within the Czech legal framework, with a view to preventing ambiguities, misinterpretations, and potential misuse of the legal instrument, as illustrated by the Liberty Ostrava case discussed below. The statutory prerequisites for the granting of an individual moratorium are not clearly or sufficiently delineated in the current legislation, which may give rise to inconsistent judicial practice and undermine legal certainty.

4.2 CASE STUDY ANALYSIS OF INDIVIDUAL MORATORIUM

4.2.1 INTRODUCTION

I chose to focus on the preventive restructuring case of Liberty Ostrava, a. s. (“**Liberty Ostrava**”) because I had the unique opportunity to observe it firsthand during my internship at a law firm, where we represented one of the creditors – or, in the language of preventive restructuring, a “concerned party” [in Czech: *dotčená strana*].

4.2.2 FACTUAL BACKGROUND OF THE CASE

On 28 November 2023, Liberty Ostrava, facing significant financial difficulties, petitioned the Regional Court in Ostrava for an individual moratorium against its energy supplier, TAMEH Czech, s. r. o. (“**TAMEH**”). This measure was sought

⁶³ Section 85 art. 3 of the Act on Preventive Restructuring.

⁶⁴ Section 86 art. 1 of the Act on Preventive Restructuring – maximum of 3 creditors.

⁶⁵ Section 53 art. (2)(a) of the Act on Preventive Restructuring.

⁶⁶ KAČEROVÁ, c. d., p. 37.

⁶⁷ SPRINZ, P. – JIRMÁSEK, T. – ZOUBEK, H. a kol. *Zákon o preventivní restrukturalizaci* [Preventive Restructuring Act]. Prague: C. H. Beck, 2025, p. 442.

⁶⁸ Ibid., p. 441.

under the Act on Preventive Restructuring to safeguard the company's operations while preparing for preventive restructuring.

Liberty Ostrava's petition highlighted the urgent need to stabilize relations with TAMEH and avoid a potential insolvency filing from them. The company argued that insolvency proceedings would hinder its ability to implement necessary restructuring measures, harm its reputation, and jeopardize thousands of jobs at its facilities and related operations in the region. The petition emphasized that securing protection through an individual moratorium would allow Liberty Ostrava to initiate preventive restructuring and preserve the company's going concern value.⁶⁹

On 29 November 2023, the Regional Court in Ostrava granted the individual moratorium for a period of three months. The court confirmed that Liberty Ostrava fulfilled all the statutory conditions under the Act on Preventive Restructuring – it confirmed the company's eligibility for protection as a commercial corporation that had not yet initiated insolvency or preventive restructuring proceedings. The court noted that Liberty Ostrava had declared its intent to commence preventive restructuring soon and demonstrated that it met the qualifying criteria for such proceedings, including compliance with obligations toward the Commercial Register, the provision of a liquidity statement showing a minimal coverage gap, and the identification of a single creditor, TAMEH, impacted by the moratorium. The court clarified that the individual moratorium serves as a temporary measure and does not require prior commencement of restructuring proceedings. The ruling took immediate effect upon delivery to TAMEH and included an order for Liberty Ostrava to begin restructuring proceedings within 30 days. While the decision granted targeted protection to Liberty Ostrava from TAMEH, other creditors were not initially affected by this measure.⁷⁰

The individual moratorium gave Liberty Ostrava a brief window to negotiate energy supply conditions with TAMEH under standard market terms. However, in early December 2023, a general moratorium was issued, extending insolvency protection to all of Liberty Ostrava's creditors for three months. During this time, TAMEH appealed the moratorium with the High Court in Olomouc.⁷¹

On 14 December 2023, TAMEH, the energy supplier subject to Liberty Ostrava's individual moratorium, was forced to file for insolvency due to Liberty Ostrava's failure to pay outstanding debts. TAMEH, which served as Liberty Ostrava's sole energy provider, reported that it was owed nearly 2 billion CZK, with approximately 1.2 billion CZK overdue. Designed specifically to meet Liberty Ostrava's energy needs, TAMEH's business model left it highly exposed to Liberty Ostrava's financial instability.⁷²

⁶⁹ Individual Moratorium filing by Liberty Ostrava against TAMEH dated 28 November 2023.

⁷⁰ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2023, č. j. 12 Nc 1/2023-9 [Order of the Regional Court in Ostrava of 29 November 2023, No 12 Nc 1/2023-9].

⁷¹ Moratorium ochrání hut' Liberty před věřiteli [Moratorium will protect Liberty from creditors]. In: *idnes.cz* [online]. 21. 12. 2023 [cit. 2024-12-02]. Available at: https://www.idnes.cz/ostrava/zpravy/hut-liberty-tameh-sedivy-jednani-krize-dluhy-ostava-vyroba.A231221_093736_ostrava-zpravy_palj.

⁷² Vyčerpali jsme všechno. Tameh míří do insolvence, ostravská hut' mu přes půl roku nezaplatila [We've exhausted everything. Tameh is heading for insolvency, the Ostrava steelworks has not paid him for over half a year]. In: *Novinky.cz* [online]. 15. 12. 2023 [cit. 2024-12-02]. Available at: <https://www.novinky.cz/clanek/ekonomika-vycerpali-j sme-vsechno-tameh-miri-do-insolvence-ostravska-hut-mu-pres-pul-roku-nezaplatila-40454351>.

TAMEH justified its insolvency filing with the Regional Court in Ostrava on several grounds. TAMEH emphasized that it primarily supplies Liberty Ostrava with critical energy and operational inputs under a long-term framework agreement.⁷³ Despite fulfilling its contractual obligations, TAMEH reported that Liberty Ostrava either failed to make payments or made partial payments with substantial delays. These defaults left TAMEH with significant outstanding receivables, totaling over 1.2 billion CZK.⁷⁴

TAMEH described its operations as inherently tied to Liberty Ostrava. Its facilities are designed to provide energy products such as electricity, steam, and demineralized water exclusively to Liberty Ostrava, while also relying on high furnace and coke gases supplied by Liberty Ostrava for production.⁷⁵ This interdependence meant that the financial difficulties faced by Liberty Ostrava directly impacted TAMEH's ability to operate independently or secure alternative revenue sources.⁷⁶

Efforts to resolve the situation amicably, initiated by TAMEH at the end of 2022, proved unsuccessful. Liberty Ostrava's commitments to settle its debts were not fulfilled, and payments for energy products remained overdue.⁷⁷ TAMEH further noted that this worsened its financial strain. Without sufficient cash flow to cover its own obligations, TAMEH was forced to scale down operations, which nonetheless failed to stabilize its deteriorating economic condition.⁷⁸

Crucially, TAMEH argued that Liberty Ostrava's individual moratorium directly caused its insolvency. TAMEH contended that Liberty Ostrava misused the protective mechanism of the individual moratorium to harm its supplier while evading its own insolvency obligations. As a result, TAMEH was unable to procure essential coal supplies or maintain operations, which ultimately led to its complete shutdown.⁷⁹ TAMEH alleged that Liberty Ostrava, already insolvent,⁸⁰ misused the protective mechanism to shift the financial burden onto its supplier rather than addressing the challenges facing both companies constructively.

TAMEH filed an appeal against the decision of the Regional Court in Ostrava to grant a general moratorium on Liberty Ostrava's assets, but the High Court in Olomouc dismissed the appeal. The presiding Judge Martin Hejda ruled that TAMEH, along with Devimex and other creditors, lacked the legal authority to appeal the restructuring court's decision to declare the general moratorium.⁸¹

⁷³ Insolvenční návrh [Insolvency proposal]. [online]. 14. 12. 2023, Clause 1 [cit. 2024-12-02]. Available at: <https://isir.justice.cz/isir/doc/dokument.PDF?id=56766828>.

⁷⁴ Ibid., Clause 2 and 17.

⁷⁵ Ibid., Clause 9 and 10.

⁷⁶ Ibid., Clause 10 and 11.

⁷⁷ Ibid., Clause 11.

⁷⁸ Ibid., Clause 11 and 12.

⁷⁹ Ibid., Clause 12.

⁸⁰ And thereby not eligible for protection under preventive restructuring because they do not meet the conditions outlined in Section 4(2) of the Act on Preventive Restructuring.

⁸¹ Tameh ani Devimex nejsou oprávněni podat odvolání proti moratoriu na Liberty Ostrava [Tameh and Devimex are not entitled to appeal against the moratorium on Liberty Ostrava]. In: *irozhlas.cz* [online]. 30. 4. 2024 [cit. 2024-12-02]. Available at: https://www.irozhlas.cz/ekonomika/liberty-vrdchni-soud-ostrava-tameh-devimex-moratorium_2404301839_har.

The creditors had argued that Liberty Ostrava did not meet the conditions for the moratorium, alleging that the company was insolvent, thus failing to satisfy the requirement under Section 4 (2) of the Act on Preventive Restructuring, which excludes insolvent entities from initiating preventive restructuring. They further alleged that Liberty Ostrava acted in bad faith by initiating the preventive restructuring process.⁸²

The court's legal interpretation raises broader concerns about the constitutionality of the restructuring process. Creditors like TAMEH, who are unable to challenge the moratorium through appeals, may argue that such a limitation infringes upon their right to a fair trial. This restriction effectively leaves creditors with limited legal remedies, potentially forcing them to pursue constitutional complaints [in Czech: *ústavní stížnost*] as their only mean of recourse. Such developments raise significant questions about the balance between debtor protection and creditor rights within the framework of preventive restructuring.

TAMEH argued that Liberty Ostrava's prolonged financial mismanagement, combined with its failure to file its own insolvency petition despite clear indications of insolvency, created a domino effect that ultimately rendered TAMEH insolvent.⁸³ By December 2023, TAMEH was no longer able to generate sufficient income to meet its obligations to suppliers and creditors, leaving it insolvent under the Czech Act No. 182/ 2006 Sb. On Insolvency and Methods of its Resolution ("**Insolvency Act**").⁸⁴ The company initially pursued reorganization, citing the economic and logistical impracticality of liquidation due to its interdependent operations with Liberty Ostrava.⁸⁵ However, these efforts were unsuccessful, ultimately resulting in TAMEH's liquidation.⁸⁶

4.3 PRACTICAL APPROACHES TO OVERCOMING CHALLENGES

The core issue lies in the ability of a debtor, as seen with Liberty Ostrava, to trigger the insolvency of its creditors by merely filing for an individual moratorium. In my view, the current system lacks adequate protection for creditors, particularly since those affected by moratoria have no right to appeal the decision and are left with no option but to endure its consequences. In extreme cases, as seen in the case of TAMEH, this can result in the creditor's complete financial collapse.

To address this imbalance, courts should be required to carefully evaluate the potential impact of an individual moratorium on the targeted creditor(s) before approving it. If the consequences are likely to be severe, courts should have the authority to reject such applications. This is particularly important given that, as demonstrated in the Liberty Ostrava case, an individual moratorium can be sought even before the formal commencement of preventive restructuring proceedings, allowing it to arise unexpectedly and with potentially devastating consequences for creditors.

⁸² Ibid.

⁸³ Insolvenční návrh [Insolvency proposal], Clause 3 and 12.

⁸⁴ Ibid., Clause 19 and 20.

⁸⁵ Ibid., Clause 26.

⁸⁶ Usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 8. 2024, č. j. KSOS 34 INS 19874/2023-B-62 [Resolution of the Regional Court in Ostrava of 9 August 2024, No KSOS 34 INS 19874/2023-B-6] [online]. [cit. 2024-12-02]. Available at: <https://isir.justice.cz/isir/doc/dokument.PDF?id=59120636>.

Additionally, it would be beneficial to create a protective mechanism, similar to an appeal process, to challenge individual moratoria. The High Court in Olomouc's ruling underscores the absence of such recourse, leaving creditors with the burdensome and often impractical option of pursuing a constitutional complaint [in Czech: *ústavní stížnost*]. Adding an appeals process or similar safeguard would make the system fairer and give creditors a way to protect their rights. These changes would create a more balanced approach to restructuring and ensure that creditors are not left unprotected.

5. CONCLUSION

The article provides an in-depth examination of the Czech Republic's implementation of Directive on Preventive Restructuring, focusing particularly on individual moratoria as a novel and contentious aspect of the legislative framework. The analysis centers on the Liberty Ostrava case, which highlights the significant challenges posed by the individual moratoria within the preventive restructuring framework and emphasizes the gaps in creditor protections under the current Czech implementation.

The key challenge identified is the debtor's ability to trigger individual moratoria, which can result in severe consequences for affected creditors. The Liberty Ostrava case exemplifies how this mechanism, intended to temporarily protect a debtor, can lead to a creditor's financial demise. In the case of TAMEH, Liberty Ostrava's invocation of an individual moratorium led directly to TAMEH's insolvency, underscoring the imbalance inherent in the current system. The lack of an effective appellate mechanism further deepens this issue, leaving creditors with limited recourse to challenge the application of individual moratoria, a situation that raises concerns about procedural fairness and the right to a fair trial.

The article argues for critical reforms to address these shortcomings. In my opinion, courts should be mandated to assess the specific impact of individual moratoria on creditors before granting them (such a procedure should be thoroughly defined and regulated by law) and reject applications where the harm to creditors outweighs the debtor's need for protection. Furthermore, introducing a review or appeal mechanism for decisions regarding individual moratoria would enhance procedural fairness and balance the interests of debtors and creditors more effectively.

In summary, the introduction of preventive restructuring in the Czech Republic represents an important step forward in the area of (pre)insolvency law. However, as this article has shown, the framework still needs adjustments to better achieve its goal of balancing the rights and interests of both debtors and creditors. Resolving key issues, especially those related to individual moratoria, is vital for creating a more fair, effective, and resilient restructuring system. Such improvements are not only critical for the Czech Republic but also for supporting the broader implementation and alignment of the Directive on Preventive Restructuring across the European Union.

RESTRICTION OF RELIGIOUSLY INSENSITIVE EXPRESSIONS IN THE CONTEXT OF THE DANISH CARTOONS OF THE PROPHET MOHAMMED – WHEN EXPERIENCE IS NOT ENOUGH

LUCIE JUREČKOVÁ

Abstract: The ECtHR, when assessing religiously offensive, inappropriate or blasphemous speech under Article 10 of the ECHR, uses the protection of religious peace as a legitimate reason for restricting freedom of expression. It associates this concept with the protection of the religious feelings of believers. The approach chosen by the ECtHR to the concept of the protection of religious peace is not appropriate. This article identifies conditions under which religiously offensive, inappropriate or blasphemous ways of exercising freedom of expression can constitute a disruption of peaceful coexistence. It discusses reactions to the Danish cartoons of the Prophet Mohammed, which gradually led to the violent expression of disagreement among Muslims with their publication. The case draws attention to the question of whether it should be possible to restrict freedom of speech based on mere experience of violent reactions to religiously insensitive speech.

Keywords: freedom of expression; religious peace; protection of the religious feelings of believers; religiously offensive speech; the Danish cartoons of the Prophet Mohammed; caricature; public debate; violence

DOI: 10.14712/23366478.2025.502

INTRODUCTION

According to ECtHR “one of the principal characteristics of democracy is the possibility it offers of resolving a country’s problems through dialogue, without recourse to violence, even when they are irksome”.¹ The task of the state is “to ensure that the competing groups tolerate each other”.² There is no doubt that it can be difficult for believers to tolerate an improper attack on an object of religious veneration. The ECtHR, when assessing religiously offensive, inappropriate or blasphemous speech under Article 10 of the ECHR, uses the protection of religious peace as a legitimate reason

¹ *Socialist Party and Others v. Turkey* [1998-05-25]. ECtHR, No. 21237/93, par. 45; *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* [1998-01-30]. ECtHR, No. 19392/92, par. 57; *Ukraine v. Russia (re Crimea)* [2024-06-25]. ECtHR, No. 20958/14, 38334/18, par. 1066.

² *S.A.S. v. France* [2014-07-01]. ECtHR, No. 43835/11, par. 127; *Serif v. Greece* [1999-12-14]. ECtHR, No. 38178/97, par. 53; *Leyla Şahin v. Turkey* [2005-11-10]. ECtHR, No. 44774/98, par. 107.

for restricting freedom of expression. It associates this concept with the protection of the religious feelings of believers.

In the case of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, the ECtHR primarily pointed to the number of believers who could have been affected by the speech.³ The key for it was the presence of the Catholic faith among the “overwhelming majority of Tyroleans”.⁴ Without the need to produce any further evidence, it made it an argument favouring the protection of religious peace in Austria.⁵ In the case of *Murphy v. Ireland*, Ireland emphasised the religious sensitivity of its people and pointed out that the religious beliefs of the vast majority of the Irish population are very similar.⁶ Considering those factors, the ECtHR held that there had been no violation of Article 10 of ECHR.⁷ In the case of *E.S. v. Austria*, the ECtHR explicitly stated that the religious sensitivity could potentially lead to a disturbance of religious peace.⁸

The main claim of this article is that it is entirely absurd to combine the protection of religious peace with the protection of the religious feelings of believers. It should not be possible that the ECtHR does not consider other circumstances of the case when assessing religiously insensitive speech. In this article, I will describe the reactions to the Danish cartoons of the Prophet Mohammed, which gradually led to the violent expression of disagreement among Muslims with their publication. In this case, it was “only” about unleashing global unrest, attacks and condemnation of the publication of the Danish cartoons. This is the reason why among religiously insensitive manifestations, this case stands out. The purpose of the analysis of this reaction will be to try to determine when it is possible to restrict freedom of expression guaranteed by Article 10 of the ECHR with reference to its possible danger. At the same time, I will also consider whether it should be possible to restrict freedom of speech based on mere experience of violent reactions to religiously insensitive speech.

REACTION TO THE DANISH CARTOONS OF THE PROPHET MOHAMMED

In Danish cartoons of the Prophet Mohammed in 2005⁹ were combined violence and non-violence reactions. The founder of Islam was depicted in cartoons published by Jyllands-Posten, for example, in front of the gates of heaven, speaking to several suicide bombers: “*Stop! Stop! We have run out of virgins!*”¹⁰ The initial reactions

³ *Otto-Preminger-Institut v. Austria* [1994-09-20]. ECtHR, No. 13470/87, par. 56.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ *Murphy v. Ireland* [2003-07-10]. ECtHR, No. 44179/98, par. 12, 38.

⁷ Ibid., par. 82.

⁸ *E.S. v. Austria* [2018-10-25]. ECtHR, No. 38450/12, par. 50, 57.

⁹ BRABANT, M. Cartoons controversy 10 years on. In: *DW* [online]. 30. 9. 2015 [cit. 2024-09-20]. Available at: <https://www.dw.com/en/free-speech-at-issue-10-years-after-muhammad-cartoons-controversy/a-18747856>.

¹⁰ NOORLANDER, P. In Fear of Cartoons. *European Human Rights Law Review* [online]. 2015, No. 2, p. 116 [cit. 2023-04-20]. Available at: https://www.mediadefence.org/wp-content/uploads/2020/06/Noorlanderpp115-122_2015_EHRLR_Issue_2_Print_FINAL.pdf.

of Muslim public to this way of freedom of expression were rather indifferent.¹¹ The violent reactions were initiated by the involvement of 11 diplomats (ambassadors, Chargé d'affaires and other leading state officials in charge of diplomacy) from Turkey, Iran, Egypt, Algeria, Libya, Palestine, Saudi Arabia, Pakistan, Indonesia, Bosnia and Herzegovina and Morocco.¹² Representatives of these states requested a meeting with the then Prime Minister of Denmark, Anders Fogh Rasmussen, in a letter.¹³ The meeting was intended to help stop the "*on-going smearing campaign in Danish public circles and media against Islam and Muslims*".¹⁴ At the same time, it was intended to help Danish society to remember the value of tolerance that is inherent to it. According to the opinion of the 11 mentioned representatives of states, this value has been neglected.¹⁵

The caricature was also identified by others in this case as a source of some danger for Muslims. For example, Peetush believed that some of the cartoons incite hatred against Muslims and support prejudice against this religious minority in Denmark.¹⁶ In the context of these cartoons, Holder spoke about the fact that it is not about exercising freedom of expression but about exercising the power to speak about Islam in a way that is insensitive to Muslims, regardless of their feelings.¹⁷ According to him, Muslims are therefore excluded from the debate regarding the limits of this freedom in cases where expressions are religiously insensitive towards them.¹⁸ Potentially, the cartoons in question could have affected the freedom of religion of Muslims at the level of forum internum and at the level of forum externum. They could thus discourage believers from publicly manifesting their religion. Another possibility is that they could even raise doubts about the correctness of their chosen religious beliefs. However, it is necessary to mention that although individual believers may profess the same religion, their approach to religion and the depth of their convictions may differ. Whether, and what pain they may have felt when confronted with the cartoons, remains unverifiable. The consequences mentioned in both the forum internum and forum externum could nevertheless be related to the hatred and prejudice mentioned by Peetush, or may generally result from various circumstances of the case.¹⁹

The Danish Prime Minister ignored the request for a meeting with the diplomats in question. He referred to the guarantee of freedom of speech and the legal means

¹¹ AMMITZBØLL, P. – VIDINO, L. After the Danish Cartoon Controversy. *Middle East Quarterly* [online]. 2007, Vol. 14, No. 1 [cit. 2023-04-20]. Available at: https://www.meforum.org/1437/after-the-danish-cartoon-controversy/#_ftn33.021502865.html.

¹² Letter to His Excellency Mr. Anders Fogh Rasmussen Prime Minister Kingdom of Denmark. In: *Roger Buch* [online]. [cit. 2023-04-20]. Available at: <https://www.rogerbuch.dk/jpabrev.pdf>.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ PEETUSH, A. K. Caricaturizing Freedom: Islam, Offence, and The Danish Cartoon Controversy. *Studies in South Asian Film and Media* [online]. 2009, Vol. 1, No. 1, p. 174 [cit. 2025-03-13]. Available at: <https://philarchive.org/archive/PEECF1>.

¹⁷ HOLDER, C. Debating the Danish Cartoons: Civil Rights or Civil Power? *UNB Law Journal* [online]. 2006, Vol. 55, p. 183 [cit. 2025-03-13]. Available at: <https://philpapers.org/archive/HOLDTD-6.pdf>.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ TSAKYRAKIS, S. Proportionality: An assault on human rights? *International Journal of Constitutional Law* [online]. 2009, Vol. 7, No. 3, p. 480 [cit. 2025-03-13]. Available at: <https://doi.org/10.1093/icon/mop011>.

available in Denmark as a democratic state.²⁰ Danish imams were not happy with such a reaction.²¹ They sent a delegation to the Middle East to obtain aid that would enable them to restore respect for Islam in Denmark.²² As a tool to convince that Islam is in danger, they brought pictures of cartoons of the Prophet Mohammed. However, these not only included those published in Denmark by *Jyllands-Posten*, which gave rise to their trip. There were also some other cartoons that were never published in the press, but which were allegedly only sent to them anonymously by e-mail.²³ The publication of the Danish cartoons with the substantial contribution of Danish imams²⁴ eventually led to a number of serious consequences, such as attacks on Danish embassies,²⁵ attacks on almost a thousand Danish websites²⁶ and the sparking of protests worldwide.²⁷ These protests in some countries caused the deaths of many people, partly in connection with their internal political situations.²⁸

THE ECtHR'S APPROACH TO ASSESSING RELIGIOUSLY INSENSITIVE EXPRESSIONS AND THE PUBLIC INTEREST THEORIES

Freedom of expression guaranteed by Article 10 of the ECHR and freedom of religion guaranteed by Article 9 of the ECHR are not absolute rights. Therefore, when assessing religiously insensitive expressions, the ECtHR must consider whether the conditions under which freedom of expression exercised through religiously insensitive expressions can be restricted have been met. The classic five-step test is addressed, consisting of determining whether the expression falls within the scope of Article 10 of the ECHR, whether the restrictive measures have interfered with this freedom, whether the interference with freedom of expression was in accordance with or prescribed by law, whether it pursued one of the legitimate aims set out in Article 10(2) of the ECHR and whether the interference was necessary in a democratic society.²⁹ The ECtHR links the necessity of an interference with a right guaranteed by the ECHR to the question

²⁰ See KLAUSEN, J. *The Cartoons That Shook the World*. New Haven: Yale University Press, 2009, p. 66.

²¹ SHADID, A. – SULLIVAN, K. Anatomy of the Cartoon Protest Movement. In: *The Washington Post* [online]. 15. 2. 2006 [cit. 2023-06-20]. Available at: <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/15/AR2006021502865.html>.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ AMMITZBØLL – VIDINO, c. d.

²⁵ See, e.g., 6 killed in blast at Danish Embassy in Pakistan. In: *NBC News* [online]. 2. 6. 2008 [cit. 2024-07-20]. Available at: <https://www.nbcnews.com/id/wbna24926365>.

²⁶ WARD, M. Anti-cartoon protests go online. In: *BBC News* [online]. 8. 2. 2006 [cit. 2023-06-20]. Available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/4692518.stm>.

²⁷ The Cartoon Crisis – how it unfolded. In: *Jyllands-Posten* [online]. 11. 3. 2008 [cit. 2024-07-25]. Available at: <https://jyllands-posten.dk/international/ECE3931398/The-Cartoon-Crisis-%E2%80%93-how-it-unfolded/>.

²⁸ POLGREEN, L. Nigeria Counts 100 Deaths Over Danish Caricatures. In: *The New York Times* [online]. 24. 2. 2006 [cit. 2024-06-20]. Available at: <https://www.nytimes.com/2006/02/24/world/africa/nigeria-counts-100-deaths-over-danish-caricatures.html>.

²⁹ KOSAŘ, D. – BOBEK, M. Kapitola IV: Omezení práv a svobod zaručených v Úmluvě [Chapter IV: Restrictions on the rights and freedoms guaranteed by the Convention]. In: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. (eds.). *Evropská úmluva o lidských právech* [European Convention on Human Rights]. Praha: C. H. Beck, 2012, pp. 99–116.

of establishing a pressing social need and the proportionality of the interference to the legitimate aim pursued.³⁰ This approach is intended to ensure that measures restricting freedom of expression are only adopted to the extent necessary to protect them. However, the ECtHR does not always proceed in its case-law in the same precise manner. It often only focuses on establishing the lawfulness of the interference, identifying the legitimate aim pursued by the measure and assessing the necessity of the restriction of the right or freedom to achieve that aim.³¹

In the context of the limitation clause in Article 10(2) of the ECHR, the ECtHR also emphasises that freedom of expression carries with it certain duties and responsibilities.³² In general, the ECtHR accepts expressions that are offensive, shocking or disturbing.³³ However, in the case of expressions that are religiously insensitive, it sees the fulfilment of the mentioned duties and responsibilities as already avoiding any gratuitously offensive expressions.³⁴ Gratuitously offensive expressions must, as far as possible, give way to the protection of the rights of others, and thus the protection of the religious feelings of believers.³⁵ Bearing in mind the “*fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual*”,³⁶ the ECtHR infers from Article 9 of the ECHR a positive obligation of the state to ensure that there are no offensive, inappropriate or blasphemous attacks on the objects of religious veneration of believers.

The ECtHR also links the religious feelings of believers with the issue of maintaining religious peace. In the case of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, the ECtHR did not examine the actual harm to believers. From the fact that the vast majority of Tyroleans was Catholic, it concluded that the restriction of freedom of expression was necessary to protect religious peace in Austria.³⁷ In the case of *I.A. v. Turkey*, and in the case of *E.S. v. Austria*, the ECtHR did not refer to the possible harm to the religious feelings of the “vast majority” of believers in the given state. In the case of *I.A. v. Turkey*, however, the Turkish government argued that the majority of society was harmed. In this case, the ECtHR was thus confronted with an analogous situation as in the case of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*. However, in the case of *E.S. v. Austria* it was clearly a matter of harming a religious minority. The potential impact on the religious feelings of believers, or religious peace, thus acquired an even more abstract dimension in this decision.

In all the cases mentioned, the ECtHR balanced freedom of expression and the protection of religious feelings of believers as part of the freedom guaranteed by Article 9 of the ECHR, or as part of the legitimate aim of protecting the rights of others.

³⁰ Ibid.

³¹ See, for example, *Wingrove v. The United Kingdom* [1996-11-25]. ECtHR, No. 17419/90; *E.S. v. Austria*.

³² *Handyside v. The United Kingdom* [1976-12-07]. ECtHR, No. 5493/72, par. 49.

³³ Ibid.

³⁴ *E.S. v. Austria*, par. 43; *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 49; *I.A. v. Turkey* [2005-09-13]. ECtHR, No. 42571/98, par. 24.

³⁵ *E.S. v. Austria*; *Otto-Preminger-Institut v. Austria*; *I.A. v. Turkey*.

³⁶ *Ozgur Gundem v. Turkey* [2000-03-16]. ECtHR, No. 23144/93, par. 43; *Appleby and Others v. The United Kingdom* [2003-05-06]. ECtHR, No. 44306/98, par. 40.

³⁷ *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 56.

Article 10(2) of the ECHR does not explicitly mention the protection of the public interest in the list of legitimate aims, but contains more specific legitimate aims, such as the protection of national security, territorial integrity, public safety, the prevention of disorder or crime, the protection of morals or the mentioned protection of the rights of others. In most cases, however, these aims serve the interests of society, i.e., specific public interests. In the mentioned cases, the ECtHR thus balanced freedom of expression with the public interest. The approach to assessing the public interest may be based on one of many theories of public interest. Among the most important ones, the procedural theory, the aggregative or preponderance theory, the unitary theory or the civic theory can be mentioned.

The procedural theory of assessing the public interest is linked to the democratic decision-making procedure.³⁸ It conditions the identification of public interest to the implementation of a public debate.³⁹ This approach considers the conflicting opinions, interests and values of individual members of society. The determination of the public interest in each case is therefore always the result of a clash of different beliefs. It is therefore not possible to specify the public interest precisely in advance. This fact represents a significant weakness of this theory.

In the case of the aggregative or preponderance theory of public interest, the key to fulfilment of this content is to determine which individual interests prevail in society.⁴⁰ In this approach, the interests of the minority are subordinated to the interests of the majority.⁴¹ Interests of the majority then become the public interest.⁴² We can find a suitable analogy to capture the essence of this theory in Dolot. He mentions an ant and an anthill.⁴³ He asks: “*Who cares about a stray, single ant? What really counts is the anthill, for in it the ant’s life is protected and perpetuated [...] An ant is inconceivable without that society.*”⁴⁴ However, protecting the majority at the expense of the minority is not the essence of democracy. On the contrary, as the ECtHR emphasises, in a democratic society “*a balance must be achieved which ensures the fair and proper treatment of minorities and avoids any abuse of a dominant position*”.⁴⁵

The approach to protecting the public interest through aggregative theory does not correspond to the principle of pluralism either. The ECtHR speaks of pluralism as one

³⁸ BOOT, E. R. The Public Interest: Clarifying a Legal Concept. *Ratio Juris* [online]. 2024, Vol. 37, No. 2, pp. 116–117 [cit. 2025-03-11]. Available at: <https://doi.org/10.1111/raju.12401>.

³⁹ O’FLYNN, I. Deliberating About the Public Interest. *Res Publica* [online]. 2010, Vol. 16, p. 302 [cit. 2025-03-12]. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11158-010-9127-x>.

⁴⁰ BOOT, c. d., p. 117; MANSBRIDGE, J. On the Contested Nature of the Public Good. In: POWELL, W. W. – CLEMENS, E. S. (eds.). *Private Action and the Public Good*. New Haven, London: Yale University Press, 1998, p. 9; MCHARG, A. Reconciling Human Rights and the Public Interest: Conceptual Problems and Doctrinal Uncertainty in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *The Modern Law Review* [online]. 1999, Vol. 62, No. 5, p. 675 [cit. 2025-03-13]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1097381>.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ DOLOT, M. *Execution by Hunger: The Hidden Holocaust*. New York, London: W.W. Norton & Company, 1985, pp. 70–71.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ *Young, James and Webster v. The United Kingdom* [1981-08-13]. ECtHR, No. 7601/76, 7806/77, par. 63.

of the pillars of a democratic society.⁴⁶ The essence of pluralism, as Nieuwenhuis states, is to ensure that one concept of the good, an opinion or an idea espoused by a particular group of people does not gain dominance over all others.⁴⁷ The creation of a society in which one prevailing religion exclusively determines the direction of the state could result in certain opinions and beliefs being excluded from the public space.

Of course, this would not lead to their disappearance. On the level of non-religious beliefs and worldviews, the only consequence would be to silence the unheard. Their interests and needs would not have to be given space. They might, therefore, get the impression that they are not welcome in society because they do not have the opportunity to participate in shaping its rules. At the same time, religious minorities could be oppressed. In view of the obvious shortcomings and dangers of the aggregative theory of public interest, it is striking that in the mentioned case of *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, and in the case of *I.A. v. Turkey*, the ECtHR leaned towards this concept of public interest.

In the case of *E.S. v. Austria*, the Austrian government cited the need to prevent disorder by safeguarding religious peace and the protection of religious feelings of believers as a legitimate aim for restricting freedom of expression.⁴⁸ In this case, the ECtHR did not require specification of the number of believers who could be affected by the expression. Nevertheless, it expressed that the restriction of freedom of expression was necessary in the interest of protecting religious peace.⁴⁹

Let us consider two facts. First, in the two previously mentioned cases the ECtHR approached the assessment of the public interest from the perspective of the aggregative theory. Second, that in this case the ECtHR did not question the legitimate aims claimed by the Austrian government. We are led to conclude that the majority interest in question is seen as a public interest under certain conditions even in the case of a minority being affected.

It is worth considering whether this could not be the case due to the specific characteristics of this minority. In the context of the Danish cartoons of the Prophet Muhammad case mentioned at the beginning of this article, this assumption could be appropriate. The reason is that for Muslims, speech affecting the Prophet Muhammad is a particularly sensitive issue. As the Palestinian historian Khalidi states, for example, believers deem him to be a model of virtues.⁵⁰ The fact that Muslims regularly and visibly react to religiously insensitive speech, and that these reactions can sometimes be violent, could therefore lead to a worrying conclusion. Freedom of speech would, as Jones states, be “*placed at the mercy of others’ willingness to react in violent and disorderly ways*”.⁵¹

⁴⁶ See, e.g., *Handyside v. The United Kingdom*, par. 49.

⁴⁷ NIEUWENHUIS, A. The Concept of Pluralism in the Case-Law of the European Court of Human Rights. *European Constitutional Law Review* [online]. 2007, Vol. 3, No. 3, pp. 367–368, 371, 374, 383–384 [cit. 2023-05-05]. Available at: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/concept-of-pluralism-in-the-case-law-of-the-ecthr/67A17EC85489CDEBBE3AD9F0853D3EF5>.

⁴⁸ *E.S. v. Austria*, par. 41.

⁴⁹ *Ibid.*, par. 57.

⁵⁰ KHALIDI, T. *Images of Muhammad. The Evolution of Portrayals of the Prophet in Islam Across the Centuries*. New York: Doubleday, 2009, p. 10.

⁵¹ JONES, P. Respecting Beliefs and Rebuking Rushdie. *British Journal of Political Science* [online]. 1990, Vol. 20, No. 4, p. 435 [cit. 2025-03-16]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/193804>.

The unitary theory of public interest is based on the premise that individual interests cannot conflict with each other or with the public interest.⁵² This requires finding a solution that either sacrifices certain interests or is accepted positively by all.⁵³ Only the second option remains. However, as Boot points out, finding consensus is very problematic in pluralistic society.⁵⁴

Civic theory of public interest emphasises that as a member of society we must not give priority to our individual interests, but to the interests of society.⁵⁵ According to Boot, the public interest, from the perspective of this concept, represents what is “*good for all of us qua members of the public, in the sense of increasing our opportunities to pursue and realize the (permissible) ends we share qua equal members of the public*”.⁵⁶ He cites the guarantee of freedom of expression as an example.⁵⁷ In view of the ECHR’s premise that it is not the duty of states “*to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other*”,⁵⁸ the public interest inherent in this guarantee can be further specified.

According to Tsakyrakis, freedom of expression is threatened “*whenever the state prohibits one view in order to support another*”.⁵⁹ I therefore believe that according to this theory it is in the public interest to maintain a certain diversity of communication. It should also be in the public interest to thoroughly assess the nature of the expression, for example, the use of satire or caricature. In these cases, it is not only about the mentioned diversity, but also about the possible significance of the use of these specific means. I also agree with Puppink that criticism will always be in the public interest, if it is not misleading.⁶⁰ The speech must also not incite hatred and intolerance, in a given context, towards believers. However, protecting freedom of speech from the perspective of the number of believers affected would not be in the public interest in the context of this theory. Even in the case of considerations of hatred and intolerance of speech, it would be necessary to look for criteria other than the subjective feelings of believers. However, these other criteria should also take the requirement to preserve the mentioned communication diversity into account.

CARICATURE, SOCIALLY VALUABLE PURPOSE AND PUBLIC DEBATE

In the case of the Danish caricatures of the Prophet Mohammed, in the context of the case law of the ECHR and in the context of the presented theories of public interest, it is possible to note several facts. These facts could be important for establishing criteria for the purpose of restricting freedom of expression to maintain peaceful

⁵² BOOT, *c. d.*, pp. 118–119; MCHARG, *c. d.*, p. 675.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ BOOT, *c. d.*, p. 119.

⁵⁵ Ibid., pp. 10–15.

⁵⁶ BOOT, *c. d.*, 122.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ *S.A.S. v. France*, par. 127; *Serif v. Greece*, par. 53; *Leyla Şahin v. Turkey*, par. 107.

⁵⁹ TSAKYRAKIS, *c. d.*, p. 489.

⁶⁰ PUPPINCK, G. The censorship of speech about Islam before the European Court of Human Rights: the appalling case of E. S. v. Austria. *Journal of the Catholic Social Thought*. 2020, No. 24, p. 106.

coexistence. At the beginning of that speech there was a caricature. It is characterised by a certain degree of provocativeness⁶¹ and inaccuracy.⁶² This way of expressing oneself can also have the ambition to awaken society from its lethargy. It can also be the bearer of a certain message, often an important one. Due to the use of simplified language, it is likely that the message from the caricature will be more accessible to the addressees. As part of the ECtHR's requirement to consider all relevant facts,⁶³ it should therefore always first be assessed whether the speech may carry a certain socially beneficial value.

A socially valuable purpose was also claimed by the then editor of *Jyllands-Posten* in the case of the Danish cartoons.⁶⁴ Rose said the publication of the cartoons had two goals.⁶⁵ First, to ensure that the believers of the contested religion become fully-fledged members of Danish society.⁶⁶ The second reason was to try to change the supposedly emerging state of self-censorship.⁶⁷ It is not always possible to agree with the factual existence of such reasons. For example, Mahmood also mentions the painful reactions of Muslims to the caricatures of the Prophet Muhammad.⁶⁸ However, this does not in any way diminish the need to examine whether the speech could have constituted a contribution to the public debate, or whether it pursued another publicly beneficial purpose.

The issue of public debate is also considered extremely important by the ECtHR. On the one hand, when assessing the preservation of respect for religion, it does not exclude expressions denying the religious beliefs, or expressions promoting thinking hostile to this belief.⁶⁹ Although this requirement may not be perceived by everyone as a question of the breadth of permissible discussion, certain elements of an exchange of views do appear here. Moreover, given the context of religion, proselytism also comes to the fore.

⁶¹ See, for example, JOHNSON, I. S. Cartoons. *The Public Opinion Quarterly* [online]. 1937, Vol. 1, No. 3, p. 35 [cit. 2023-06-20]. Available at: <https://doi.org/10.1086/265090>.

⁶² STREICHER, H. L. On a Theory of Political Caricature. *Comparative Studies in Society and History* [online]. 1967, Vol. 9, No. 4, p. 435 [cit. 2023-04-20]. Available at: <https://doi.org/10.1017/s001041750000462x>; PATRICK, J. The Curious Persistence of Blasphemy. *Florida Journal of International Law* [online]. 2011, Vol. 23, No. 2, p. 211 [cit. 2024-02-26]. Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1542&context=fjil>; DOUGLAS, R. 19th Century Ireland and the Cartoonists. In: *The Policial Cartoon Society* [online]. [cit. 2023-04-20]. Available at: <https://www.original-political-cartoon.com/cartoon-history/19th-century-ireland-and-cartoonists/>.

⁶³ *Mouvement raëlien Suisse v. Switzerland* [2012-07-13]. ECtHR, No. 16354/06, par. 4; *Morice v. France* [2015-04-23]. ECtHR, No. 29369/10, par. 124; *Međžlis Islamske Zajednice Brčko and Others v. Bosnia and Herzegovina* [2017-06-27]. ECtHR, No. 17224/11, par. 75.

⁶⁴ ROSE, F. Why I Published Those Cartoons. In: *The Washington Post* [online]. 19. 2. 2006 [cit. 2023-06-20]. Available at: <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/02/17/AR2006021702499.html>; ROSE, F. Why I Published the Muhammad Cartoons. In: *Spiegel International* [online]. 31. 5. 2006 [cit. 2023-08-15]. Available at: <https://www.spiegel.de/international/spiegel/opinion-why-i-published-the-muhammad-cartoons-a-418930.html>.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ ROSE, *Why I Published the Muhammad Cartoons*.

⁶⁷ ROSE, *Why I Published Those Cartoons*.

⁶⁸ MAHMOOD, S. Religious Reason and Secular Affect: An Incommensurable Divide? In: ASAD, T. – BROWN, W. – BUTLER, J. – MAHMOOD, S. (eds.). *Is Critic Secular? Blasphemy, Injury, and Free Speech*. Berkeley: The Townsend Center for the Humanities University of California, 2009, pp. 74–75.

⁶⁹ *I.A. v. Turkey*, par. 28; *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 47; *E.S. v. Austria*, par. 42; *Aydin Tatlav v. Turkey* [2006-05-02]. ECtHR, No. 50692/99, par. 27; *Rabczewska v. Poland* [2022-09-15]. ECtHR, No. 8257/13, par. 51.

At the same time, when assessing religiously insensitive speech, the ECtHR emphasises that expressions that “*do not contribute to any form of public debate capable of furthering progress in human affairs*”⁷⁰ are not eligible for protection under Article 10 of the ECHR. The ECtHR does not allow a “*malicious violation of the spirit of tolerance*”.⁷¹ According to the ECtHR, maliciousness can be seen in offensive, inappropriate and blasphemous attacks on things, objects and figures considered sacred.⁷² As a concrete example of meeting the criterion of malevolence, or an example of speech crossing the line of “*denial by others of their religious beliefs*”,⁷³ the ECtHR cites the provocative depiction of the objects of worship of believers⁷⁴. Although some of the ECtHR’s statements are not very well formulated,⁷⁵ this does not change the importance that the ECtHR attaches to the discussion.

VIOLENCE AS A REASON TO RESTRICT RELIGIOUSLY INSENSITIVE EXPRESSIONS?

The mere possible danger of religiously insensitive speech should not automatically prevent its realisation. This conclusion is particularly important in the specific ways of realisation of freedom of expression. This is especially the case where the inherent feature of which is the ability to arouse strong resentment in persons who have been the subject of speech. See, for example, the caricature mentioned above. At the same time, it is quite natural that the more provocative a speech the believers face, the more serious their reaction to such a speech may be for society.

It cannot be overlooked that violence does not have to be an immediate reaction but can be linked to other circumstances. For example, it may be a response to other reactions to a given speech, or it may be a statement relating to a subsequent open debate on the limits of freedom of expression. Such a debate, however, does not have to be the result of religiously insensitive speech. This is an extremely fundamental issue. The search for the limits of freedom of speech can be a topic regardless of any events that are of fundamental importance to society. Restricting freedom of expression could therefore defeat the purpose for which it can serve in a democratic state.

⁷⁰ See, for example, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 49.

⁷¹ See, for example, *ibid.*, par. 47; *E.S. v. Austria*, par. 53; *Murphy v. Ireland*, par. 50.

⁷² *I.A. v. Turkey*, par. 24, 29, 30; *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 47; *E.S. v. Austria*, par. 43; *Rabczewska v. Poland*, par. 51.

⁷³ *I.A. v. Turkey*, par. 28; *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 47; *E.S. v. Austria*, par. 42, 43; *Rabczewska v. Poland*, par. 51; *Aydin Tatlav v. Turkey*, par. 27.

⁷⁴ *E.S. v. Austria*, par. 53; *Rabczewska v. Poland*, par. 51.

⁷⁵ For example, the ECtHR stated that “*whoever exercises the rights and freedoms enshrined in the first paragraph of that Article (art. 10-1) undertakes ‘duties and responsibilities’. Amongst them [...] may legitimately be included an obligation to avoid as far as possible expressions that are gratuitously offensive to others [...]*”, see, e.g., *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 49; *Rabczewska v. Poland*, par. 47; *Murphy v. Ireland*, par. 65; *I.A. v. Turkey*, par. 24. In the case of *Handyside v. The United Kingdom*, the ECtHR stated that “*freedom of expression [...] is applicable not only to ‘information’ or ‘ideas’ that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb [...]*”, see *Handyside v. The United Kingdom*, par. 49. See also, e.g., *I.A. v. Turkey*, par. 23; *E.S. v. Austria*, par. 42. The question is how these two thesis can be reconciled.

The key to precisely defining situations potentially problematic from the point of view of security for a state governed by the rule of law cannot be violent responses to religiously offensive, inappropriate or blasphemous speeches. The reason is the use of violence in response to a certain speech is unpredictable in advance. In the context of, for example, the case of the Charlie Hebdo attack, it was a retaliation by Islamic fundamentalists for exercising freedom of speech in a way that was potentially offensive, inappropriate or blasphemous. In the case of fundamentalists, as Almond, Appleby and Sivan argue, it is not a conservative adherence to the original ideological foundations of religion.⁷⁶ On the contrary, their religious convictions are based on skilfully extracted articles of faith capable of meeting current requirements.⁷⁷ Moreover, the interpretation of passages selected in this way does not always have to correspond with the traditional interpretation.⁷⁸ These theses only reinforce the expressed presumption of subjectivity present in any assessment of religiously insensitive expressions.

However, the danger is not only posed by “stray” individuals committing terrorist attacks in the name of a particular religion, but also by crowds mobilised by an inaccurate information. In this context we can mention, for example, repeated demonstrations with a huge number of participants. Based on experience to date, such gatherings have a high probability that they can degenerate into violence. The mentioned danger was also evident in the approximate reaction to the Danish cartoons of the Prophet Mohammed. With the involvement of mass crowds, speech can lose its capacity to be a means of communication. Starting from the work of the French social psychologist Le Bon, *“a crowd is at the mercy of all external exciting causes, and reflects their incessant variations. It is the slave of the impulses which it receives [...]”*.⁷⁹ However, even such risk cannot be an argument in favour of restricting freedom of expression with reference to the possible danger that mobilised crowds can cause.

To restrict religiously offensive, inappropriate or blasphemous speech whenever we feel that subsequent reactions to it could lead to a certain danger is also not the best solution. Such a starting point would primarily be based on the subjective attitude of the evaluating subject. This would stem from the assumption of a certain degree of probability of danger, which is uncertain in advance. At the same time, it could send a signal that the primary means of asserting one’s own opinion are not legal means, such as the election of representatives to the legislature, with whom the citizens of a certain state agree in their ideas. They also find in them a certain probability of trying to translate the private opinion of the citizen into a legal regulation. In this concept, the only important thing would be the degree of violence that the proponents of a certain belief would be willing to implement to achieve their goal.⁸⁰ Moreover, violence in this concept could become a means of preventing the exercise of freedom of speech in a completely

⁷⁶ ALMOND, G. A. – APPLEBY, R. S. – SIVAN, E. *Strong religion: The Rise of Fundamentalism Around the World*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 2003, pp. 17, 18, 240.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ LE BON, G. *The Crowd: A Study of the Popular Mind*. In: *Project Gutenberg* [online]. 1996 [cit. 2024-09-20]. Available at: <https://www.gutenberg.org/cache/epub/445/pg445.html>.

⁸⁰ See also VIRGILI, T. *Rabaczewska v. Poland and blasphemy before the ECtHR: A neverending story of inconsistency*. In: *Strasbourg Observers* [online]. 21. 10. 2022 [cit. 2023-02-15]. Available at: <https://>

legitimate way. Gradually, the restriction of freedom of expression because of the expectation of a violent or mob reaction could lead to the disintegration of a pluralistic society.

THE SERIOUSNESS OF THE INTERFERENCE WITH THE RELIGIOUS BELIEFS AND SPECIFIC CIRCUMSTANCES OF THE CASE

A certain importance in assessing the possible danger of reactions to religiously insensitive manifestations must always be attributed to the question of the seriousness of the interference with the religious belief in the context of the specific circumstances of the case. The ECtHR often subjectively perceive this question through the lens of the incomprehensible religious feelings of believers.⁸¹ However, rather than this, the assessment should be focused on the search for objective criteria.

The concept of justified indignation of believers, as used by the ECtHR in the case of *E.S. v. Austria*, cannot be a solution. Objects of religious veneration of believers, such as the Prophet Muhammad, have extraordinary significance in the lives of believers. If we were to assess the limits of freedom of expression based on whether believers of a certain religion were justifiably indignant, we would probably never be able to conclude that there was no justifiable indignation. I agree with Puppink that, given the influence of these objects of veneration of believers, we would thus fundamentally limit expressions potentially affecting the public interest.⁸² The mentioned case of *E.S. v. Austria* concerned the labelling of the Prophet Muhammad as a paedophile at a seminar at the educational institute of an Austrian political party.⁸³ The event, which therefore had a certain political overtone, was attended by only a limited number of participants.⁸⁴ Hauksdóttir is quite right to think that, with this concept, it would be impossible to express a negative opinion about the fact that the prophet's wife Aisha was a minor at the time of marriage.⁸⁵ Existence of this marriage is nevertheless a historically substantiated fact.⁸⁶ The issue of child marriage should undoubtedly be part of the public interest. However, given the number of areas in which the faith can guide believers, the application of the concept of justified indignation could involve a full range of issues where the discussion would become problematic. We cannot exclude that this would also limit

strasbourgobservers.com/2022/10/21/rabczewska-v-poland-and-blasphemy-before-the-ecthr-a-never-ending-story-of-inconsistency/.

⁸¹ *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, par. 56; *Murphy v. Ireland*, par. 12, 38, 75; *I.A. v. Turkey*, par. 28–30; *E.S. v. Austria*, par. 50, 57; *Rabczewska v. Poland*, par. 51, 64.

⁸² PUPPINCK, c. d., p. 106.

⁸³ *E.S. v. Austria*, par. 7.

⁸⁴ *Ibid.*, par. 8.

⁸⁵ HAUKSDÓTTIR, E. Restricting Freedom of Expression for Religious Peace: On the ECHR's Approach to Blasphemy. *The European Convention on Human Rights Law Review* [online]. 2021, Vol. 2, No. 1, p. 116 [cit. 2025-03-12]. Available at: <https://doi.org/10.1163/26663236-bja10008>.

⁸⁶ ROGERSON, B. *The Prophet Muhammad: A Biography*. London: Abacus, 2004, p. 137.

expressions that represent “critical denial of the religious beliefs of believers”, which are permissible according to the ECHR.⁸⁷

Jones also draws attention to two important facts.⁸⁸ First, he asks how to determine when the indignation of believers is justified, even regarding the number of possible religions that this assessment would concern⁸⁹. As Milanovic points out, the ECtHR has not answered this question in any way.⁹⁰ Moreover, no universal approach would be possible. Ward recalls the alleged words of Jesus Christ: “*Pray for your persecutors and those who abuse you.*”⁹¹ He similarly infers that taking offence may contradict a believer’s faith.⁹² The question therefore necessarily arises as to whether, for example, Christians could even feel justified indignation. One can therefore agree with Vajda that there is no way to objectively determine whether the criterion of justified indignation is met.⁹³ Jones also considers that a violent reaction because the offending of believers could occur even if their indignation were unjustified.⁹⁴ He also fears that the distinction between: “*a belief’s being mine in the trivial sense that it is what I believe and (ii) a belief’s being mine such that what I believe in comes to belong exclusively to me*” could be blurred.⁹⁵ Such a simplification would be quite tragic if it excluded any discussion of the objects of religious veneration of believers. Moreover, as Hauksdóttir points out, indignation is quite common in everyday life.⁹⁶ She mentions, for example, various protests or acts of civil disobedience.⁹⁷ There is as such no limit beyond which restricting religiously insensitive speech through the lens of this approach would no longer be necessary in a democratic society.

The specific facts surrounding the problematic speech may be crucial in drawing a conclusion about a threat to peaceful coexistence. For example, it could be important whether the believers of the contested religion had the opportunity to effectively challenge the statements that the speech evoked. The more serious a statement is, the more visible the possibility of reaction should be given to the believers of the attacked religion. If Muslims had interpreted the massively used “*Je suis Charlie*” slogan in the context of the terrorist attack at the offices of Charlie Hebdo magazine as an attack on their identity because of the alleged connection between Islam and terrorism in some of

⁸⁷ See, e.g., *E.S. v. Austria*, par. 43.

⁸⁸ JONES, *c. d.*, p. 436.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 432, 436.

⁹⁰ MILANOVIC, M. Legitimizing Blasphemy Laws Through the Backdoor: The European Court’s Judgment in *E.S. v. Austria*. In: *EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law* [online]. 29. 10. 2018 [cit. 2025-03-09]. Available at: <https://www.ejiltalk.org/legitimizing-blasphemy-laws-through-the-backdoor-the-european-courts-judgment-in-e-s-v-austria/>.

⁹¹ WARD, K. Third Introductory Paper. In: Commission for Racial Equality. *Law, Blasphemy and the Multi-Faith Society: Report of a seminar* [online]. Discussion Papers 1. London: Commission for Racial Equality, 1990, p. 34 [cit. 2025-03-11]. Available at: <https://www.jstor.org/stable/community.28327875>.

⁹² *Ibid.*

⁹³ VAJDA, M. M. The Right to Mock, Ridicule and Criticize Religion—Exploring The Limits of Free Speech in a Democratic and Just Society. *Gonzaga Law Review* [online]. 2020, Vol. 55, No. 2, p. 273 [cit. 2025-03-12]. Available at: <https://gonzaga-law-review.scholasticahq.com/article/12074-the-right-to-mock-ridicule-and-criticize-religion-exploring-the-limits-of-free-speech-in-a-democratic-and-just-society>.

⁹⁴ JONES, *c. d.*, p. 436

⁹⁵ *Ibid.*, p. 428.

⁹⁶ HAUKSÓTTIR, *c. d.*, p. 104.

⁹⁷ *Ibid.*

the published caricatures, representatives of this religion should have been given a space to address all those who identified with this slogan. The reaction of the religion allegedly attacked should not be limited to condemning the caricatures and the subsequent terrorist attack under the circumstances. The insulting speech and violent act were to be used as a means of greater understanding of the believers of this religion. It would be appropriate to debate the various offshoots of the attacked faith and their compatibility with the democratic character of the state.

However, it also depends on the content of the speech, which is supposed to lead to a better understanding of the suffering of believers through religiously offensive speeches. After the publication of the caricatures by Charlie Hebdo in the wake of the terrorist attack at the magazine's offices, Pope Francis said that any provocative speech insulting and ridiculing the faith of believers is incompatible with preserving the dignity of the religion under attack.⁹⁸ Although it was a speech in support of Islam and Muslims emotionally affected by the published caricatures, the content of the speech could be related to any faith. It is doubtful whether it is appropriate to utter such words in the context of the actions of homicidal maniacs masquerading as the only orthodox defenders of Islam. We can nevertheless agree with Knechtle that the Pontiff's speech was not entirely pointless.⁹⁹ On the contrary, it represented a deliberate effort to support the religion attacked by inappropriate caricatures in such a way as to discourage potential future infidels from any similar manifestations.¹⁰⁰ However, the speech in question could not contribute to the mutual understanding of the warring parties. If a religion claims to be the least offensive, inappropriate or blasphemous of speech directed against that religion in a society where it is a matter of course to provide protection to speech capable of offending, shocking or disturbing,¹⁰¹ it would be more than desirable to strive for some mutual understanding.

Therefore, if believers were allowed an adequate response in the indicated direction, they should not primarily have the need to implement themselves in ways potentially endangering peaceful coexistence. They should not feel that they are excluded from the process of forming answers to essential societal questions. In this context, it could be a question of the limits of freedom of expression and freedom of religion. The question of the extent of the possible influence of religion on society is also under consideration. It is possible to mention, for example, the question of a certain shining through of religious rules into legislation, such as when considering the introduction of marriage for same-sex couples.

⁹⁸ Pope Francis on Freedom of Speech: 'One Cannot Make Fun of Faith'. In: *NBC News* [online]. 15. 1. 2015 [cit. 2023-06-20]. Available at: <https://www.nbcnews.com/storyline/paris-magazine-attack/pope-francis-freedom-speech-one-cannot-make-fun-faith-n286631>.

⁹⁹ KNECHTLE, J. C. Blasphemy, Defamation of Religion and Religious Hate Speech: Is There a Difference That Makes a Difference? In: TEMPERMAN, J. – KOTLAY, A. (eds.). *Blasphemy and Freedom of Expression*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2017, pp. 194–195.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ See, for example, *Fressoz and Roire v. France* [1999-01-21]. ECtHR, No. 29183/95, par. 45; *Nit S.R.L. v. The Republic of Moldova* [2022-04-05]. ECtHR, No. 28470/12, par. 177; *Animal Defenders International v. The United Kingdom* [2013-04-22]. ECtHR, No. 48876/08, par. 100.

However, restrictions on freedom of expression would have to be allowed in a certain case. Namely when the non-adoption of restrictive measures would lead, with a probability approaching certainty, to a situation that would be difficult to manage by the security forces of the state. But these should only be extreme cases. For example, there would be an imminent risk of civil war, or when the security forces of the state would be tied to another important large-scale event and would not be able to suppress potential violence in response to religiously insensitive manifestations. The state approaching certainty is to a certain extent conditioned by previous experience.

If a terrorist attacks and attempts to carry them out regularly occur on the territory of a country in the interest of allegedly protecting a religion, this is not a reason to restrict freedom of speech. On the contrary, freedom of expression should be allowed to the widest possible extent, even in an offensive, inappropriate or blasphemous way for the religion in question. Only in this way can a discussion be truly defined, covering even violent acts in the interest of the alleged protection of a particular religion. The situation in society may be so tense that any personal meetings of persons of different convictions will automatically lead to violence at any place where they meet. It can then be reasonably expected that if a certain religiously offensive speech is depicted, for example, in a national newspaper, such a reaction will also appear at the national level. Moreover, if local violence is only manageable with security forces from other areas of the state where there are no riots now, it is logical that in the event of potential nationwide unrest, no such addition of security forces would be considered.

The same conclusion would be offered in the case of a state that has repeatedly faced extremely serious religiously motivated violent attacks in the past, always following the realisation of a religiously insensitive speech consisting in the depiction of a historically significant figure of a given religion. However, the second condition for restricting freedom of expression in this case would be that such a state is paralysed by a natural disaster at the time of such speech and thus cannot make the necessary efforts to protect the lives, health and property of people. These would most likely be endangered if restrictive measures were not adopted. In the absence of such exceptional situations, it would still be possible to consider restricting freedom of expression due to a fear of violent reactions in a situation where a religiously offensive speech was made in a newly emerging democratic state. The population of such a state does not yet have the belief that the appropriate response lies in the use of legal means, such as freedom of expression or freedom of assembly. Not restricting freedom of speech should therefore be the rule even if we assume a violent reaction to a religiously insensitive speech.

CONCLUSION

The ECtHR, when evaluating religiously insensitive speech, does not pay sufficient awareness to the characteristics of the speech and the potential importance of such speech for society. The ECtHR uses the protection of religious peace as a legitimate reason for restricting freedom of expression. It associates this concept with the protection of the religious feelings of believers. This approach can cause speech

restriction to be sanctioned, even when the subject of the speech is an issue of fundamental importance to society.

In assessing religiously insensitive speech, one cannot limit oneself to the question of the possible danger of violent or mass reaction to such a way of exercising freedom of expression. As the real example of the perception of the Danish cartoons of the Prophet Mohammed showed, there can be several circumstances that can cause situations dangerous for a democratic state. The offensive speech itself can play a completely marginal role in the possible emergence of danger. Therefore, even if we know from experience that a particular religiously offensive speech is usually met with criminal activity, we should not limit our assessment to taking this fact into account. It is necessary to consider other circumstances of the case, for example, the place and time of the speech or the content of the speech. In the context of the Danish cartoons of the Prophet Mohammed we should take into consideration contribution of Danish imams, the nature of caricature or a socially valuable purpose of the speech. This is the only way to properly ensure a fair balance between the interests of society and the requirements for the protection of human rights and freedoms.

Mgr. Lucie Jurečková
Palacký University in Olomouc, Faculty of Law
lucie.jureckova02@upol.cz
ORCID: 0009-0002-8319-4332

RECENZE

MIROSLAV SEDLÁČEK: *KONTUMAČNÍ ROZSUDEK.*

PRAHA: C. H. BECK, 2025, 212 S. ISBN 978-80-7699-001-2

Možno azda považovať za notoriету, že monografie z oblasti civilného procesu nie sú v českej (a rovnako ani slovenskej) odbornej právnickej spisbe tak často frekventované. O to s väčšou radosťou som zaznamenala monografiu, ktorá sa venuje téme mimoriadne zaujímavej, ktorá je v podmienkach slovenského právneho poriadku (a predpokladám aj českého) v poslednom období mimoriadne často skloňovaná, a tou je inštitút kontumačného rozsudku. Jej autor, docent na Katedre občianskeho práva Právnickej fakulty Karlovej univerzity v Prahe približuje, a to aj širšej právnickej verejnosti podrobnú, a to aj komparatívnu analýzu danej formy rozhodovania.

Nosnou myšlienkou, ktorú možno vnímať v kontexte celej práce hľadanie vzájomnej rovnováhy (vyvažovanie) medzi snahou o čo najrýchlejšie ukončenie sporu na jednej strane a právom na spravodlivý súdny proces na strane druhej.

Monografia sa systematicky člení do siedmich samostatných kapitol, ktoré sú vnútorné diferencované. Štruktúra práce je zvolená veľmi vhodne a je prehľadná a logická. Autor reflektuje vymedzenie témy práce, s ktorou je systematika konformná.

V prvej kapitole analyzuje základné historické aspekty skúmaného inštitútu, čo vytvára podklad pre pochopenie významu inštitútu aj v jednotlivých časových etapách minulosti.

Druhá kapitola približuje základné princípy, ktoré súvisia s podstatou kontumácie a majú svoju reflexiu pri jej uplatňovaní.

V tretej, štvrtej a piatej kapitole autor analyzuje vlastnú podstatu inštitútu kontumácie, podmienky a predpoklady vydania resp. rozhodnutia vo forme kontumačného rozsudku, ako aj prostriedky obrany proti takémuto rozhodnutiu. Práve uvedenú časť možno vnímať ako jadro publikácie z pohľadu analýzy smerom k získaniu poznatkov pre formulovanie vlastných záverov a kritických postojov.

V šiestej kapitole práce, autor podrobne skúma a vysvetľuje základné odlišnosti medzi následkami, ktoré sa spájajú s kontumáciou a uznaním nároku, a zdôrazňuje potrebu odlišenia rozhodnutia vychádzajúc z tých ktorých skutočností. Správne vyvodzuje záver, s ktorým sa možno v plnom rozsahu stotožniť, že pasivitu v podobe nevyjadrenia sa k samotnej žalobe zo strany žalovaného nemožno považovať za fikciu uznania nároku.

V snahe komplexne pokryť spracovanie zvolenej témy autor, v ďalšej časti práce podrobne analyzuje vybrané právne úpravy kontumačného rozsudku v európskom priestore. Správne selektuje jednak tie, ktoré už prešli procesom rekodifikácie, ako aj tie ktoré sú, a to vzhľadom na právny základ, spojené s právnou úpravou v Českej republike. Nevyhýba sa ani konfrontácií právnej úpravy *de lege lata* so základnými východiskami európskeho civilného procesu.

V závere práce sa autor na podklade kumulovaných poznatkov vracia späť k načrtnutému cieľu, ktorým je overenie pravosti alebo naopak vyvrátenie ním formulovanej hypotézy, na základe ktorých následne vyvodzuje a formuluje návrhy *de lege ferenda*.

Autor za pomoci dostupných zdrojov a rozhodovacej praxe všeobecných súdov, ale aj Ústavného súdu ČR, podrobne analyzoval úpravu kontumačného rozsudku podľa stavu *de lege lata*. Na základe vykonaných zistení, ku ktorým dospel za pomoci vhodne zvolených interpretačných metód, identifikoval okruh takých medzier, ktoré by bolo možné za pomoci zásadných legislatívnych zmien kontumačného rozsudku zefektívniť. Tieto potrebné zmeny autor v práci konkrétne menuje a formuluje. Uvedené závery môžu nepochybne slúžiť pri budúcich legislatívnych úpravách.

Osobitne vyzdvihujem, že z hľadiska formulovaných záverov autor nenavrhuje komplexné predefinovanie a zmenu právneho inštitútu, ale poukazuje na potrebu odstránenie existujúcich nedostatkov, a zároveň posilnenia inštitútu kontumačného rozsudku smerom k zosúladieniu s európskymi trendmi moderných procesných civilných kódexov.

V závere si dovoľím oceniť niekoľko aspektov, ktoré svedčia v prospech autora a ním prezentovaného diela. Prvým je voľba témy. V podmienkach československej procesualistiky sú síce prítomné práce, ktoré sa venujú rozhodnutiam ako celku, resp. niektorým vlastnostiam rozhodnutí/rozsudku (právoplatnosť a vykonateľnosť), a preto zvolenú tému v tomto rozsahu a v hĺbke spracovania možno považovať za ojedinelú.

V monografii je prítomná rozsiahla prezentácia vlastných názorov autora, týkajúcich sa návrhov *de lege ferenda* smerom k posilneniu účelu a právnej úpravy kontumačného rozsudku, ktoré určite možno vnímať ako podnetný impulz do diskusie pre širokú odbornú verejnosť.

Záverom si dovoľím vysloviť, že monografia veľmi vhodne vyplní miesto v českej a slovenskej procesualistickej literatúre a bude významnou pomôckou širokej právnickej verejnosti.

prof. JUDr. Alexandra Löwy, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
alexandra.lowy@flaw.uniba.sk
ORCID: 0009-0003-3403-4794

DOI: 10.14712/23366478.2025.503

ZPRÁVY

ZPRÁVA Z DISKUSNÍHO SETKÁNÍ *DĚTSKÝ CERTIFIKÁT: OCHRANA DĚTÍ NEBO PŘEHNANÁ RESTRIKCE?**

V poslední době se rozhořela živá společenská debata o možnosti zavést tzv. „dětský certifikát“. Podle legislativního návrhu by osoby odsouzené za některé násilné trestné činy měly být umístěny do speciální evidence skutečností důležitých pro práci s dětmi. Výpis z takovéto evidence budou muset poté předložit uchazeči o výkon některých povolání, ale i živností.

V rámci legislativního procesu se objevily dva návrhy konkrétní podoby tohoto institutu (viz pozměňovací návrhy k Sněmovnímu tisku č. 861, 9. volební období). První z nich předložila skupina 11 poslanců v čele s Barborou Urbanovou, druhý naopak tři poslanci v čele s Markem Bendou. Klíčem sporu mezi těmito dvěma skupinami je délka záznamu v evidenci. Ve znění návrhu poslankyně Urbanové činí doba 100 let, tj. prakticky na doživotí (v případě spáchání trestných činů s horní hranicí trestní sazby odnětí svobody nejméně 5 let). U ostatních trestných činů činí tato doba pouze 20 let. Bendův návrh tuto dlouhou dobu kritizuje a navrhuje kratší.

Ohledně této debaty se vznesla široká společenská diskuse, kdy se odpůrci této právní úpravy označují téměř za podporovatele „sexuálních predátorů“. Cílem tohoto setkání by mělo být odborně kriticky zhodnotit navrhovanou právní úpravu. Diskusní setkání by mělo shrnout, jak výhody, tak i nevýhody navrhované právní úpravy.

Katedra trestního práva proto oslovila odborníky z akademického prostředí i z aplikační praxe, aby se k návrhu vyjádřili. Cílem diskuse je naplnění tzv. „třetí role fakulty“, kdy je záměrem kultivovat odbornou diskusi a zprostředkovat propojení odborných znalostí s legislativním procesem. Katedra trestního práva usiluje o to, aby výsledná právní úprava byla kvalitní a aby naplnila svůj – bezesporu chvályhodný – účel. Současně však považuje za nezbytné, aby navrhované změny nepřiměřeně nezasahovaly do základních práv a svobod osob, které budou do evidence zařazeny.

Diskusní setkání samotné uváděl a moderoval prof. JUDr. Bc. Tomáš Gřivna, Ph.D. (vedoucí Katedry trestního práva PF UK). Dalšími referujícími byli JUDr. Jana Hulmáková, Ph.D. (Institut pro kriminologii a sociální prevenci), JUDr. Bc. Jiří Říha, Ph.D. (Nejvyšší soud), doc. JUDr. Jakub Morávek, Ph.D. (Katedra pracovního práva a práva soc. zabezpečení PF UK) a JUDr. Ondřej Preuss, Ph.D. (Katedra ústavního práva PF UK).

Prof. Gřivna setkání zahájil a uvítal všechny přítomné. Nejprve shrnul navrhovanou právní úpravu, kdy uvedl rozdíly mezi dvěma výše uvedenými návrhy. Prof. Gřivna popsala povahu zápisu do příslušné evidence a také způsob jejího uložení. Hlavní výtky směřovaly ke způsobu rozdělení trestných činů na dvě kategorie, kdy u vybraných

* Tato zpráva byla zpracována v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu „Globální změna světa a reakce veřejného práva na ni“ č. 260749 řešeném na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

trestných činů bude zápis proveden automaticky, zatímco u dalších tak může učinit soud. Automatický zápis má být poté učiněn i zpětně, a to v případě osob odsouzených nejdříve v roce 2005 a novějších. Tímto dochází k retroaktivnímu působení, kdy zápis do evidence skutečností důležitých pro práci s dětmi může být učiněn i u osob, u kterých je odsouzení již zahlazeno.

Jakožto další referující vystoupila JUDr. Hulmáková. Ta vyslovila v obecných otázkách souhlas s prof. Gřivnou. Ve svém vystoupení se věnovala zejména kriminologickým aspektům zápisu do takové evidence. Uvedla komparativní pohled obdobných registrů v zahraničí, kdy se zabírala efektivitou takového opatření a možností resocializace pachatelů této trestné činnosti. JUDr. Hulmáková uvedla, že velká většina násilných a sexuálních trestných činů spáchaných vůči dětem je páčáno prvopachateli trestných činů. Zabírala se tedy otázkou, jaký je účel takové evidence.

Na tento příspěvek reagoval ve svém vystoupení JUDr. Říha. Ten vyslovil souhlas se svými předřečníky, kdy se věnoval problematikým aspektům zpětného (retroaktivního) zápisu pachatelů do evidence. Ve svém příspěvku se také věnoval problematikým aspektům legislativního procesu, kdy došlo k přidání zmíněných návrhů až formou pozměňovacího poslaneckého návrhu. Navržené znění tedy neprošlo klasickým mezirezortním připomínkovým řízením, které mohlo některé nedokonalosti napravit.

Dále vystoupil doc. Morávek, který se věnoval pracovněprávním přesahům návrhu. Zmínil velmi stručnou důvodovou zprávu, která neposkytuje odpovědi na řadu otázek. Zabýval se otázkou, na jaké osoby se povinnost předložit výpis evidence vztahuje, kdy zde nejsou uvedeny některé osoby, které s dětmi obvykle pracují (např. v rámci spolkové činnosti). Dále se také zabýval diskriminačním postavením osob, u kterých dojde ke zpětnému zápisu do evidence a související navrhovanou změnou zákoníku práce.

Posledním řečníkem byl JUDr. Preuss. Ten se věnoval problematice z ústavněprávního hlediska. Zmínil zejména legislativní proces a otázku možné retroaktivity. Zmínil dvojí pojetí zpětného zápisu do evidence, kdy na jednu stranu se jedná o nejvíce problematickou část návrhu, ale na stranu druhou by bez tohoto nebylo možné ochránit děti před případnými sexuálními predátory.

Závěrem předešlá vystoupení vyvolala zajímavou a velmi podnětnou debatu. V rámci ní se vyjádřil k návrhu poslanec Benda, který byl jedním z autorů druhého pozměňovacího návrhu, a také poslankyně Zajíčková. Oba zmínili legislativní aspekty, ale také problematické znění prvního pozměňovacího návrhu. Tomuto oponoval náměstek Ministra spravedlnosti Karel Dvořák, který s kritikou v některých aspektech souhlasil, v jiných jí oponoval. V diskusi se zapojil i dlouholetý obhájce JUDr. Toman, který se věnoval povaze zápisu v evidenci, jakož i stigmatizaci odsouzených osob a mnoha dalším otázkám.

Závěrem Katedra trestního práva PF UK věří, že diskusní setkání bylo zajímavé a podnětné pro všechny vystupující i účastníky. Doufáme, že odborná kritika zde uvedená bude reflektována v rámci legislativního procesu. Pokud by měl čtenář zájem záznam zhlédnout, zůstává nadále k dispozici na serveru *Epravo.cz*.¹

¹ Diskusní setkání – Dětský certifikát: Ochrana dětí nebo přehnaná restrikce? [Živé vysílání]. In: *Epravo.cz* [online]. 8. 4. 2025 [cit. 2025-04-30]. Dostupné na: <https://www.epravo.cz/eshop/diskuzni>

JUDr. Vojtěch Podliska
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
vojtech.podliska@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0009-1635-7948

DOI: 10.14712/23366478.2025.504

SOUČASNÝ VÝVOJ AUTORSKÉHO PRÁVA V USA S OHLEDEM NA AKTUÁLNÍ POLITICKOU SITUACI A ZÁJMY VÝZNAMNÝCH STAKEHOLDERŮ

„*The Congress shall have power [...] To promote the progress of science and useful arts, by securing for limited times to authors and inventors the exclusive right to their respective writings and discoveries.*“ (Článek I, oddíl 8, Ústava Spojených států amerických)

Když otcové zakladatelé Spojených států začlenili tuto klauzuli do americké Ústavy, pravděpodobně nepočítali s výzvou, které bude právo duševního vlastnictví čelit téměř o tři století později.

Umělá inteligence dnes píše básně, maluje obrazy, skládá hudbu. Učí se ze slov a tónu těch, kdo tvořili před ní, a sama začíná tvořit. Kdo je ale autorem výstupu AI? Může být stroj „vynálezcem“ nebo „autorem“? Jak funguje doktrína *fair-use*? A jak chránit lidské tvůrce v době, kdy se jejich díla stávají tréninkovým materiálem pro algoritmy?

Právě těmto, ale i dalším otázkám, se věnoval workshop *Současný vývoj autorského práva v USA s ohledem na aktuální politickou situaci a zájmy významných stakeholderů*, který se konal 30. dubna 2025 na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Workshop vedla profesorka Markéta Trimble z *William S. Boyd School of Law, University of Nevada* v Las Vegas, odbornice na mezinárodní autorské právo a právo duševního vlastnictví nejen v digitálním prostředí.

Markéta Trimble na konkrétních případech účastníkům vysvětlila, jak nyní právo Spojených států nahlíží na výtvořiny umělé inteligence – například ve věci *Thaler v. Perlmutter* či *Zarya of the Dawn*, kde U.S. Copyright Office řešil otázku, zda může být umělá inteligence sama autorem.

Také bylo zmíněno, že v rostoucí debatě o právním postavení výstupů umělé inteligence hrají významnou roli i soudní spory vedené přímo proti vývojářům generativních modelů, například v případě *Tremblay v. OpenAI*, v němž autorka knih tvrdí, že její díla byla neoprávněně použita k trénování jazykového modelu bez jejího souhlasu. Tato kauza otevřela širší otázku, zda může být použití chráněného obsahu ke strojovému učení považováno za porušení autorských práv, a pokud ano, kdo za něj nese odpovědnost.

Zajímavá byla též prezentace statistiky, dle které bylo k datu 28. dubna 2025 ve Spojených státech vedeno celkem 41 řízení týkajících se generativní umělé inteligence před šesti různými federálními soudy, což demonstruje, o jak aktuální problematiku se jedná.

Ačkoli umělá inteligence tvořila jeho zásadní část, workshop se věnoval i jiným tématům, například jedné z významných odlišností amerického autorského práva, kterým je doktrína *fair-use*. Ta v určitých situacích umožňuje neautorizované užití autorsky chráněných děl, podobně jako zákonné licence dle tuzemské úpravy. Zákonný rámec pro určení, zda je dané užití oprávněné, představuje § 107 a násl. Copyright Actu.

Aby šlo o *fair-use*, zkoumají se čtyři podmínky – jaký je účel a charakter užití (např. zda je komerční či pro neziskové vzdělávací účely, nebo transformativní povahy), povaha chráněného díla, množství a podstatnost použité části vzhledem k celku a dopad užití na potenciální trh nebo hodnotu díla.

Závěrem profesorka Trimble představila iniciativu organizace *American Law Institute* zvanou *Restatement of the Law, Copyright*, jejíž cílem je sjednocení výkladu práva prostřednictvím shrnutí soudní praxe a odborné doktríny. *Restatements* jsou psané pro soudce a mají jim pomoci s rozhodováním, a to především v oblastech, kde je judikatura roztržštěná nebo nejednoznačná, právě i při posuzování *fair-use* nebo právní povahy výstupů generovaných umělou inteligencí.

Lze tedy shrnout, že autorské právo v USA v současnosti čelí tlaku rychlého technologického vývoje, rostoucího množství digitálního obsahu a novým otázkám, které přináší zejména umělá inteligence. Důsledkem je, že právní rámec navržený k ochraně lidské tvořivosti se dnes musí vyrovnat s realitou, v níž se hranice mezi autorem a nástrojem stírá. Výzvy autorského práva však nejsou omezeny pouze na oblast AI. Diskuze o roli *fair-use* či o odpovědnosti digitálních platform ukazuje, že se americké autorské právo nachází ve fázi proměny. Má-li i nadále „podporovat pokrok vědy a užitných umění“, jak mu Ústava USA ukládá, bude se muset smysluplně přizpůsobit technologickému i společenskému vývoji současného světa.

Vystoupení profesorky Markéty Trimble bylo posledním ze série workshopů s odborníky z praxe, které Centrum práva duševního vlastnictví PF UK pořádalo během letního semestru 2025.

Anna Kleindienstová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
anna.kleindienstova@gmail.com

Mgr. Jaroslav Kuba
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jaroslav.kuba@kuba.legal
ORCID: 0000-0002-5444-5430

DOI: 10.14712/23366478.2025.505

VII. ROČNÍK DOKTORANDSKÉ KONFERENCE *CIVILISTICKÉ PÁBENÍ – CIVILNÍ PRÁVO A UMĚLÁ INTELIGENCE*

Ve dnech 24. až 25. dubna 2025 hostila Právnická fakulta Univerzity Karlovy již sedmý ročník doktorandské konference *Civilistické pábení*, tentokrát tematicky zaměřené na *Civilní právo a umělou inteligenci*. Cílem této tradiční akce, pořádané Katedrou občanského práva Právnické fakulty UK, bylo otevřít odbornou diskusi nad aktuálními výzvami, které do oblasti soukromého práva přináší dynamický technologický vývoj, zejména rozmach systémů umělé inteligence. Konference i letos nabídla platformu pro prezentaci výzkumných výstupů studentů doktorského studia, nově také vybraných studentů magisterského programu, a to před odborným akademickým publikem. Představuje tak důležité fórum pro sdílení poznatků, navazování kontaktů a podporu profesního růstu mladých výzkumníků.

Úvodního slova se, tak jako každoročně, ujali doc. Miroslav Sedláček a dr. Tomáš Sřeleček, kteří se na organizaci konference podílejí od jejího vzniku. V rámci zahájení dále vystoupil prof. Radim Boháč, děkan Právnické fakulty Univerzity Karlovy, jenž připomněl význam tradice této konference a zdůraznil aktuálnost zvoleného tématu. Navázal na něj doc. Ondřej Frinta z Katedry občanského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který se ve svém vystoupení zaměřil na rostoucí roli umělé inteligence v oblasti soukromého práva, zejména s ohledem na otázky odpovědnosti, autonomie a ochrany osobnosti. Úvodní část programu tematicky rozšířili také prof. Alexandra Löwy z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě s příspěvkem „Nezávislost' soudu a sudcu ako možný limit využívania umelej inteligencie v civilnom procese“ a dr. Lenka Vostrá z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR, která přednesla přednášku „Když nástroje a asistenti vládnu: AI jako dobrý sluha a špatný pán“.

V prvním bloku, zaměřeném na AI a kontraktaci, vystoupili Ondřej Mocek a Jakub Navrátil, ve společném příspěvku, zaměřeném na unijní úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou umělou inteligencí, představili aktuální legislativní změny v právu EU a jejich dopady na národní úpravu. Následně Jakub Kvapil přednesl příspěvek věnovaný civilní odpovědnosti tzv. robo-poradců, v němž analyzoval problematiku rozdělení odpovědnosti mezi poskytovatele služby, vývojáře a uživatele AI ve finančním sektoru. Tomáš Ryza se zaměřil na otázku právní jistoty klienta při užívání AI v digitální distribuci finančních produktů. Ingrid Kovářová následně nabídla systematickou analýzu problematiky kontraktace s algoritmy a jejich dopadů na platnost smluv. Blok zakončila Nikola Černíková s příspěvkem o občanskoprávních aspektech *smart* kontraktů. Po krátké diskusi v druhém bloku vystoupil Kristián Fischer s příspěvkem o možných rolích AI v řízení o pozůstalosti. Barbora Ohnoutková se zaměřila na využití umělé inteligence v rozhodčím řízení. Michaela Szittyaiová představila koncept terapeutické jurisprudence a zkoumala možnosti využití AI při odůvodňování rozhodnutí. Eva Popelková otevřela etické otázky rodičovství v digitální době, zejména tzv. *sharentingu*.

Blok zakončil Tobiáš Pacák, který porovnal využití modelů ChatGPT a Gemini v právní praxi. Páteční dopoledne otevřela třetí blok Lucie Šířoká s příspěvkem věnovaným vlivu AI na plnění smlouvy o péči o zdraví. Na ní pak navázala Marie Kohoutová, která se věnovala roli transparentnosti při budování důvěry pacientů v užívání AI. Nataliya Isayeva se odlišila od tematického rámce s příspěvkem na téma zdravotní péče během války pro vysídlené osoby na Ukrajině, v němž zkoumá výzvy a reakce spojené s poskytováním lékařské pomoci obyvatelstvu vysídlenému v důsledku ozbrojeného konfliktu na Ukrajině. Denisa Rudžiková se zabývala právní regulací AI při nábore zaměstnanců a Soňa Kašická přiblížila možnosti využití AI při hodnocení pracovního výkonu. Po diskusi následoval čtvrtý blok konference, který zahájil Matěj Czinege s podnětnou úvahou o právu vytvořit digitální dvojče. Na něj navázal Jaroslav Kuba, který se věnoval autorskoprávním aspektům aktu o AI. Dominika Zábavská přednesla výsledky zkoumání právní povahy digitálních modelů a výstupů z 3D biotisku. Václav Hodonický představil příspěvek k nárokům nositelů práv k preexistentním předmětům ochrany v kontextu generativního obsahu. Tento blok pak zakončil Ondřej Drachovský, který se zaměřil na právní důsledky zablokování účtu na sociální síti. Odpolední část zahájila Simona Úřehlová s příspěvkem na téma online soudnictví v České republice, v němž analyzovala legislativní rámec pro tento krok a technickou připravenost české justice. Petr Toman následně zkoumal dopad AI na právo na spravedlivý proces. Marek Chvátal se věnoval etice AI v soudnictví a Tomáš Danihlík přiblížil etické aspekty využívání AI při psaní soudních rozhodnutí. Závěr bloku patřil Zuzaně Holánkové, která se věnovala (ne)vhodnosti automatizovaného rozhodování v civilním řízení. Závěrečný blok konference zahájila Aneta Rýdlová s příspěvkem o využití AI při rozhodování o předběžných opatřeních. Tetiana Kravchenko následně přiblížila dopad AI na rychlost projednávání civilních věcí. Michael Douša analyzoval civilněprávní důsledky *deepfake* technologií, zatímco Pavel Kohút se zaměřil na uplatnění AI v odškodňovacím řízení. Nela Fialová přednesla příspěvek o rizicích AI pro ochranu osobnosti a konferenci uzavřel Dominik Urban s reflexí lidské důstojnosti jako interpretačního principu civilního práva v éře AI. V závěru pátečního programu proběhlo slavnostní vyhlášení ceny „Civilistický pábitel“ za nejlepší příspěvek konference. Letošními držitelkami této tradiční ceny se staly studentka z řad magisterských účastníků Nela Fialová a účastnice z řad doktorských studentů Michaela Szittyaiová. Nela Fialová ve svém příspěvku na téma „Vysoce riziková umělá inteligence a její kolize s ochranou osobnosti“ přesvědčivě propojila technickou znalost problematiky neuronových sítí s hlubokou právní a etickou analýzou dopadů těchto systémů na soukromí jednotlivce. Michaela Szittyaiová zaujala příspěvkem „AI ako nástroj therapeutickej jurisprudencie v civilnom konaní“, v němž představila originální koncept využití umělé inteligence jako prostředku k posílení lidského rozměru civilního soudnictví.

Letošní ročník konference se konal za podpory Právnické fakulty Univerzity Karlovy a partnerů z právní praxe. Dlouholetým spolupracujícím subjektem je nakladatelství Wolters Kluwer ČR, a. s., které účastníkům nabídlo možnost publikovat své příspěvky v odborných právnických časopisech. Partnerem konference byla rovněž advokátní kancelář HAVEL & PARTNERS. Díky této spolupráci mohla konference opět propojit inspirativní akademické prostředí s aktuálními otázkami právní praxe.

JUDr. Simona Úlehlová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
ulehlovs@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0001-4502-2276

DOI: 10.14712/23366478.2025.506

*DĚDICKÉ PRÁVO JAKO NEVYHNUTELNÁ SOUČÁST PRÁVA:
ZPRÁVA Z DĚDICKOPRÁVNÍ SEKCE OLOMOUCKÝCH
PRÁVNICKÝCH DNŮ 2025*

Dne 22. a 23. května 2025 proběhla na půdě Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci tradiční konference *Olomoucké právnícké dny*, v jejímž rámci se poprvé otevřela i historicko-dědickoprávní sekce s mezinárodní účastí nazvaná *Es muß sein! aneb Dědické právo jako nevyhnutelná součást práva*. Tento název, vycházející z poslední věty Beethovenova smyčcového kvarteta číslo 16 a ze slov hlavního hrdiny Kunderovy *Nesnesitelné lehkosti bytí*, výstižně vystihl hlavní myšlenku celé sekce: dědické právo je nezbytnou součástí právního řádu, která se dotýká každého z nás, protože každý je zpravidla za života dědicem a po smrti nás všech proběhne řízení o naší pozůstalosti.

Sekci organizovali a moderovali doc. Ondřej Horák z katedry teorie práva a právních dějin Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci a dr. Adam Talanda, odborný asistent na katedře soukromého práva a civilního procesu tamtéž a soudce.

V úvodním slově moderátoři připomněli nejen osudovou nevyhnutelnost dědění, ale i význam dědického práva napříč právními systémy a historickými etapami. Zdůraznili význam středoevropské právní tradice, k níž se české soukromé právo navrátilo rekonstrukcí v roce 2014.

Ve dvou blocích, do nichž bylo jednání v sekci rozděleno, vystoupili řečníci z České, Slovenské a Polské republiky s komparativně laděnými příspěvky. Jako první vystoupil již zmíněný doc. Horák s přehledem inspiračních zdrojů současného českého dědického práva (mj. detailně popsal česko-rakouskou tradici) a dále se z historicko-i geograficko-komparativního pohledu zaměřil na postavení spolutvůrčí osoby v dědickém právu.

Mgr. Jakub Slavík, asistent soudce Nejvyššího soudu a doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, rozebral ochranu nepominutelných dědiců ve světle nakládání s majetkem zůstavitele jinými právními jednáními než závětí či dědickou smlouvou, jako vyčleněním majetku zůstavitele do svěřenského fondu atp. Dr. Kristián Fischer, notářský koncipient a doktorand katedry občanského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, se věnoval otázce, jak naložit s testamentární posloupností ke konkrétním věcem, které se v době smrti zůstavitele již nenacházejí v pozůstalosti.

Problematicku svěřenského nástupnictví ke zbytku (*fideicommissum eius, quod supererit*) objasnil dr. Filip Plašil, notář v Pardubicích a doktorand Právnické fakulty Univerzity Palackého, který upozornil na úskalí této – české praxi zatím prakticky neznámé – podoby fideikomisární substituce.

Zkraje druhého bloku jednání pak vystoupil dr. Wladyslaw Peksa, odborný asistent na Institutu práva Ekonomické univerzity v Krakově, s příspěvkem o vývoji dědického

práva v Polsku ve 20. století, přičemž se věnoval mj. otázce dědění pozůstalosti válečných obětí a poválečných emigrantů.

Dr. Matouš Procházka, notářský kandidát a doktorand Právnické fakulty Univerzity Palackého, se posléze v prakticky laděném příspěvku zaměřil na zásadu zachování hodnot jako klíčový interpretační princip, mj. s ohledem na dědickou nezpůsobilost. Mgr. David Marhold, rovněž doktorand na stejné fakultě, připomněl odkaz významného meziválečného romanisty prof. Egona Weisse v oblasti dědické nezpůsobilosti, především v souvislosti s usnesením Nejvyššího soudu ze dne 16. 6. 2021, sp. zn. 24 Cdo 106/2021.

Dr. Karin Raková z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě představila srovnávací analýzu české a slovenské úpravy vydědění s důrazem na okamžik, k němuž musí být naplněn důvod vydědění. Doc. Pavel Salák z katedry dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně poté vystoupil s příspěvkem o příčinách a důsledcích neplatnosti závěti s úlevami podle současného občanského zákoníku.

Na závěr vystoupil prof. Miroslav Lysý z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě, který představil základy závětního práva ve středověkém Uhersku na základě tzv. Varadínského registru.

Mezi jednotlivými konferenčními příspěvky probíhala diskuse, v níž se diskutující blíže dotkli například již zmíněného tématu dědické nezpůsobilosti či dědického práva spolužijící osoby. Vedle aktivních řečníků se sekce zúčastnili také notáři, kteří do diskuse přispěli svými praktickými zkušenostmi.

Během jednání panovala v sekci odborná, ale zároveň vstřícná a živá atmosféra. Vzájemná výměna názorů mezi zkušenými akademiky, praktikujícími notáři a doktorandy potvrdila, že dědické právo je oblastí, která nejen zasahuje do života každého člověka, ale také stále přináší nové otázky i výzvy pro právní teorii i praxi. Sekce *Es muß sein!* tak plně dostala svému názvu – dědické právo zkrátka „musí být“.

JUDr. Kristián Fischer
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
kristian.fischer@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0005-0798-8482

DOI: 10.14712/23366478.2025.507

REDAKČNÍ RADA

Předseda a šéfredaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc. (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Výkonný redaktor: doc. JUDr. Miroslav Sedláček, Ph.D., LL.M. (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Tajemnice: Mgr. Martina Holcová (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

Členové (Univerzita Karlova, Praha, Česká republika):

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

prof. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D.

prof. JUDr. Kristina Koldinská, Ph.D.

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

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

doc. JUDr. Bc. Vladimír Pelc, Ph.D.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

doc. JUDr. Vojtěch Stejskal, Ph.D.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (University of Lund, Švédsko)

prof. Dr. Reinhard Bork (Universität Hamburg, Německo)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (Ústav státu a práva AV ČR, Praha, Česká republika)

prof. dr hab. Władysław Czapliński (Instytut Nauk prawnych PAN, Warszawa, Polsko)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Universität Salzburg, Rakousko)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika)

prof. JUDr. Juraj Jankuv, Ph.D. (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovenská republika)

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, emeritní předsedkyně a rozhodkyně, Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR, Praha, Česká republika)

prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc. (Západočeská univerzita v Plzni, Česká republika)

Dr. Kaspar Krolop (Humboldt Universität zu Berlin, Německo)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (emeritní profesor, Univerzita Karlova, Praha, emeritní soudce, Ústavní soud, Brno, Česká republika)

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c. (Západočeská univerzita v Plzni, Česká republika)

prof. JUDr. Jiří Příbáň, DrSc. (Cardiff University, Velká Británie)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Ministerstvo spravodlivosti SR, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Ekonomski fakultet u Subotici, Srbsko)

prof. JUDr. Ladislav Voják, CSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 3/2025
Vol. LXXI

Časopis Acta Universitatis Carolinae – Iuridica je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com) a zařazen v databázi DOAJ (Directory of Open Access Journals) a Scopus.

Vědecký redaktor: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.
Vydala Univerzita Karlova
Nakladatelství Karolinum
Ovocný trh 560/5, 116 36 Praha 1
www.karolinum.cz, journals@karolinum.cz
Praha 2025
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585