

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2025
Vol. LXXI

IURIDICA

4/2025

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

Martina Franková: Regulace budov ve světle změny klimatu. 11

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA – RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

Jana Komendová: Organizační funkce pracovního práva a její projevy
v současném období 41
Miroslav Hromada: Rovné zacházení v pracovněprávních vztazích 57

VARIA

Petra Dobravská: Modrá karta: recentní přístupy České republiky a Německa
k pracovní migraci ze třetích zemí 73
Lucia Mertl: Skončenie pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov
v kontexte spravodlivej požiadavky ich ďalšieho zamestnávania. 93
Bára Mika: Vyšší moc a *hardship* z pohledu českého exportéra dle CISG,
českého a německého práva 109
Magdalena Hamáčková: Mantinely pro užívání výslovných environmentálních tvrzení
včetně těch se zaměřením na klima. 127
Ekkehart Reimer, Miroslava Večeř: Reforming the EU's Own Resources
and Climate Tax: A Path to Fiscal Stability and Environmental Responsibility 145
Elisa Arietti, Jan Smítal: Contract Interpretation and Artificial Intelligence 161
Petr Toman: Neochota odvolacích soudů doplňovat dokazování jako příčina
nepřiměřené délky civilního řízení 187
Martin Slobodník, Zdeněk Strnad, Ondřej Zezulka: Rozhodnutí o úpadku a zálohy
na odměnu insolvenčního správce za přihlášky pohledávek. 199
Alexandra Löwy, Viktória Kolářková: Modifikácie prejednávacieho princípu
v sporoch o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva
a o vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov 219
Gabriela Dobrovičová, Lukáš Tomáš: The Authority of a Senate of the Constitutional
Court of the Slovak Republic to Initiate Legal Compliance Proceedings Upon
a Petition Filed by a Natural or Legal Person 237
Tereza Staňková, Tomáš Svoboda: Alternativy k detencím v migračním kontextu:
zahraniční praxe a možnosti českého systému 257

DISKUSE

<i>Sergiy Panasyuk: Duty to Protect Motherland v. Men's Life, in Times of War: International Standards and Ukrainian Mistakes, as Caution for European Countries</i>	277
--	-----

RECENZE

<i>Pavel Maršálek: Alexandra Letková. Spravodlivosť v trestnom práve (na príklade vybraných ustanovení zákona na ochranu republiky).</i>	295
--	-----

ZPRÁVY

<i>Kateřina Eichlerová, Klára Hurychová: ECCL Symposium Direct Claims of Shareholders and Third Parties Against Directors: Report from the Scientific Life</i>	301
<i>Aneta Hourová, Klára Fraňková: Pražské dny obchodního práva 2025: zpráva z vědecké konference.</i>	311
<i>Lucie Přenosilová: Zpráva z mezinárodní vědecké konference 60 let od kodifikace pracovního práva: retrospektivy a perspektivy</i>	325
<i>Jakub Čech: Proběhl další ročník výjezdního semináře z pracovního práva</i>	327

CONTENT

SUSTAINABILITY AS A LEGAL PHENOMENON

<i>Martina Franková: Regulation of Buildings in the Context of Climate Change</i>	11
---	----

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

<i>Jana Komendová: The Organisational Function of Labour Law and Its Manifestations in Current Period</i>	41
<i>Miroslav Hromada: Equal Treatment in Employment Relations</i>	57

VARIA

<i>Petra Dobravská: The EU Blue Card: Recent Approaches to Labour Migration from Third Countries in the Czech Republic and Germany</i>	73
<i>Lucia Mertl: Termination of Employment with an Employee Representative Bodies in the Context of the Just Demand for Further Employment</i>	93
<i>Bára Mika: Vis Major and Hardship from the Perspective of a Czech Exporter, Under CISG, Czech, and German Law</i>	109
<i>Magdalena Hamáčková: Boundaries for the Use of Explicit Environmental Claims, Including Those Focusing on Climate</i>	127
<i>Ekkehart Reimer, Miroslava Večeř: Reforming the EU's Own Resources and Climate Tax: A Path to Fiscal Stability and Enviromental Responsibility</i>	145
<i>Elisa Arietti, Jan Smítal: Contract Interpretation and Artificial Intelligence</i>	161
<i>Petr Toman: The Reluctance of Appellate Courts to Complete Evidence as a Cause of the Excessive Length of Civil Proceedings</i>	187
<i>Martin Slobodník, Zdeněk Strnad, Ondřej Zezulka: The Decision on Bankruptcy and Advances on the Insolvency Administrator's Remuneration for Applications for Claims</i>	199
<i>Alexandra Löwy, Viktória Kol'veková: Modifications to the Principle of Party Presentation in Civil Disputes Concerning the Dissolution and Settlement of Joint Ownership and the Settlement of Matrimonial Property</i>	219
<i>Gabriela Dobrovičová, Lukáš Tomaš: The Authority of a Senate of the Constitutional Court of the Slovak Republic to Initiate Legal Compliance Proceedings Upon a Petition Filed by a Natural or Legal Person</i>	237

<i>Tereza Staňková, Tomáš Svoboda: Alternatives to Detention in the Migration Context: Good Practices and Possibilities for the Czech System</i>	257
--	-----

DISCUSSION

<i>Sergiy Panasyuk: Duty to Protect Motherland v. Men's Life, in Times of War: International Standards and Ukrainian Mistakes, as Caution for European Countries</i>	277
--	-----

REVIEW

<i>Pavel Maršálek: Alexandra Letková. Spravodlivosť v trestnom práve (na príklade vybraných ustanovení zákona na ochranu republiky)</i>	295
---	-----

REPORTS

<i>Kateřina Eichlerová, Klára Hurychová: ECCL Symposium Direct Claims of Shareholders and Third Parties Against Directors: Report from the Scientific Life</i>	301
<i>Aneta Hourová, Klára Fraňková: Prague Commercial Law Days 2025: Report from the Scientific Conference</i>	311
<i>Lucie Přenosilová: Report from the International Scientific Conference 60 Years Since the Codification of Labor Law: Retrospectives and Perspectives</i>	325
<i>Jakub Čech: Another Annual Labor Law Seminar Took Place</i>	327

UDRŽITELNOST JAKO PRÁVNÍ FENOMÉN

REGULACE BUDOV VE SVĚTLE ZMĚNY KLIMATU*

MARTINA FRANKOVÁ

Abstract: Regulation of Buildings in the Context of Climate Change

Buildings are responsible for a significant proportion of energy consumption and greenhouse gas emissions in the European Union, accounting for approximately 36% of total EU greenhouse gas emissions. The EU's objective is to achieve zero-emission buildings by 2050, a goal that applies not only to new buildings but also to existing ones. This transformation represents a significant challenge, with a number of risks and difficulties. The aim of this article is to draw attention to the revised Energy Performance of Buildings Directive, possible approaches to its transposition and implementation. Concurrently, it draws attention to the difficult issues of transposition and the possibility of using the transformation of buildings into zero-emission buildings to convert buildings into not only zero-emission but also environmentally sustainable buildings.

Keywords: climate change; climate; energy efficiency; building; zero-emission building; renovation; Directive on the energy performance of buildings; environmental; sustainability; environmentally sustainable construction

Klíčová slova: klimatická změna; klima; energetická náročnost; budova; bezemisní budova; renovace; směrnice o energetické náročnosti budov; udržitelnost; environmentálně šetrná výstavba

DOI: 10.14712/23366478.2025.670

1. ÚVOD

V souvislosti se změnou klimatu a cílem EU dosáhnout klimatické neutrality do roku 2050 stojí před ČR celá řada výzev. Mezi nejdůležitější patří změny plánované v oblasti budov a s tím úzce související přechod na energetiku založenou na obnovitelných zdrojích. Nezbytnou proměnu budov nelze nahlížet pouze z hlediska transformace budov na budovy energeticky neutrální, tedy z hlediska mitigačních opatření. Je důležité rozšířit pohled na transformaci budov také o hledisko adaptačních opatření, tedy nezbytnost přizpůsobit budovy změnám klimatu. Stejně tak je vhodné

* 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).

otázku transformace budov na budovy energeticky neutrální zasadit do širšího kontextu budov environmentálně šetrných, resp. environmentálně udržitelných, tedy nesoustředit se pouze na otázku energetické náročnosti budov, ale také na otázku využívání vod v budovách, minimalizace záborů zemědělské nebo lesní půdy kvůli výstavbě či otázku konstrukce budov tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu nebo zraňování živočichů či aby stavby zbytečně nepřispívaly k problému fragmentace krajiny.

Budovy jsou odpovědné za velké množství spotřebované energie, značně se podílí na vypouštění skleníkových plynů. Konkrétně na budovy celkově připadá přibližně 40 % celkové spotřeby energie v EU a 36 % emisí skleníkových plynů z energie potřebné k jejich provozu, včetně nepřímých emisí v odvětví elektřiny a tepla. Tyto údaje se týkají využívání a provozu budov, včetně nepřímých emisí v odvětví elektřiny a tepla, nikoli jejich celého životního cyklu.¹ Většina stávajících budov není energeticky účinná.² Velká část jich byla vybudována v době, kdy neexistovaly žádné normy ani právní předpisy týkající se energetické účinnosti a zpravidla ani dopadů budov na životní prostředí. Proto je téměř 75 % z nich podle současných stavebních norem energeticky neúčinných,³ přičemž 85–95 % budov, které dnes existují, bude v roce 2050 nadále stát.⁴

Z hlediska celkového dopadu budov na životní prostředí, tedy nejen z hlediska energetické náročnosti, je stav ještě horší, neboť ani stávající právní předpisy neřeší požadavky na budovy z hlediska životního prostředí komplexně, řada oblastí je dosud opomíjena. Jako příklad lze uvést požadavek na využívání tzv. šedé vody v budovách, který v ČR upraven není. V právním řádu je tato voda pouze vymezena, její využívání je vázáno na splnění požadované míry úpravy a hygienického zabezpečení, to však zatím upraveno není.^{5,6}

Velmi důležitým aspektem při řešení transformace budov je čas. Zatímco životnost např. automobilů je kolem 20 let, v případě budov se jedná od desítek po často stovky

¹ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň ze dne 14. 10. 2020, COM(2020) 662 final [online]. [cit. 2025-06-17]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0662>.

² Tamtéž.

³ FILIPPIDOU, F. – JIMÉNEZ NAVARRO, J. P. *Achieving the cost-effective energy transformation of Europe's buildings*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, s. 5.

⁴ Preamble. In: Směrnice Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), bod 24.

⁵ Blíže k využívání srážkové a šedé vody: FRANKOVÁ, M. *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby – možnosti a limity stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2023, s. 77, 136, 152–168.

⁶ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v § 3 odst. 7 užitkovou vodu jako srážkovou nebo šedou vodu, která je upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou je odpadní voda z umyvadel, sprch a van. Podstatné je, že užitkovou vodu, tedy srážkovou i šedou vodu, která splňuje požadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení, lze využít pro splachování toalet a pisoárů, praní, úklid, mytí vozidel, závlahu, vodní prvky nebo kropení komunikací. Prozatím ustanovení není aplikovatelné, neboť dosud nebyl přijat prováděcí právní předpis upravující vyžadovanou míru úpravy a hygienického zabezpečení a způsob jeho prokázání a o ochraně veřejného zdraví.

Ministerstvo zdravotnictví dne 30. 11. 2023 zveřejnilo Metodické doporučení pro hygienické požadavky na užitkovou vodu používanou v budovách: Ministerstvo zdravotnictví. Metodické doporučení pro hygienické požadavky na užitkovou vodu používanou v budovách. *Věstník Ministerstva zdravotnictví České republiky* [online]. 2023, částka 16, s. 3–49 [cit. 2025-06-22]. Dostupné: <https://www.mzcr.cz/vestnik/vestnik-16-2023/>.

let. Jejich renovace na budovy energeticky neutrální je velmi náročná a drahá, totéž platí o řešení dalších aspektů budov s dopady na životní prostředí, např. o výše zmiňovaném udržitelném hospodaření s vodami. Z tohoto důvodu je žádoucí řešit požadavky na nové budovy komplexně, nevěnovat se pouze snižování energetické náročnosti, ale i dalším environmentálním aspektům, a taktéž v případě rekonstrukcí stávajících budov zohledňovat i další dopady budov na životní prostředí, stejně tak jako adaptaci budov na klimatickou změnu.

Zatímco v případě energetické transformace budov má EU jasně stanovený harmonogram a přijaté právní předpisy, které upravují postupné dosažení konečných cílů, tedy aby všechny nové budovy byly do roku 2030 budovami s nulovými emisemi a stávající budovy byly transformovány na budovy s nulovými emisemi do roku 2050, v případě ostatních environmentálních aspektů již tak komplexní právní úprava neexistuje a řada environmentálních požadavků na budovy řešena není nebo jsou řešena pouze pro nové budovy, nikoli však pro rekonstrukce budov stávajících.

Tento příspěvek má za cíl zamyslet se nad transpozicí revidované směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), (dále jen „revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov“ nebo „směrnice EPBD“)⁷ a její následnou implementaci v ČR, což podle názoru autorky představuje v oblasti dekarbonizace ekonomiky jednu z největších výzev, zejména pak ve spojení se zaváděním obnovitelných zdrojů energie.⁸ Konkrétně článek analyzuje směrnici EPBD a zamýšlí se nad možnými způsoby její transpozice a implementace, a to v širším kontextu transformace budov nejen na energeticky neutrální, ale na environmentálně šetrné. V tomto kontextu je cílem příspěvku zamyslet se nad možností využít transformaci budov na budovy klimaticky neutrální, k jejich transformaci na budovy nejen klimaticky neutrální, ale také environmentálně udržitelné – šetrné.

K dosažení výše uvedeného cíle je nezbytné nejprve představit směrnici EPBD, přičemž pozornost je věnována také porovnání předcházejícího znění směrnice o energetické účinnosti staveb s revidovanou verzí. Příspěvek na základě zahraniční odborné literatury dále identifikuje nástroje, které se osvědčily při transformaci budov na energeticky a environmentálně šetrnější. S ohledem na skutečnost, že se problematice environmentálně udržitelné, popř. pouze energeticky šetrné výstavby, věnuje ve velké

⁷ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), komplexně přepřacovává Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (*Úřední věstník Evropské unie*. L 153, 18. 6. 2010, s. 13), která byla několikrát novelizována: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/844 ze dne 30. května 2018, kterou se mění směrnice 2010/31/EU o energetické náročnosti budov a směrnice 2012/27/EU o energetické účinnosti; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1999 ze dne 11. prosince 2018 o správě energetické unie a opatření v oblasti klimatu, kterým se mění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 663/2009 a (ES) č. 715/2009, směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES, 98/70/ES, 2009/31/ES, 2009/73/ES, 2010/31/EU, 2012/27/EU a 2013/30/EU, směrnice Rady 2009/119/ES a (EU) 2015/652 a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 525/2013.

⁸ Srov. Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/2001 ze dne 11. prosince 2018 o podpoře využívání energie z obnovitelných zdrojů, ve znění směrnice 2023/2413 (dále jen „směrnice RED III“); a směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/2413 ze dne 18. října 2023, kterou se mění směrnice (EU) 2018/2001, nařízení (EU) 2018/1999 a směrnice 98/70/ES, pokud jde o podporu energie z obnovitelných zdrojů, a zrušuje směrnice Rady (EU) 2015/652.

míře neprávní odborná literatura, autorka volila vedle právních textů především texty ekonomické, politologické a socioekonomické, v menší míře pak odbornou literaturu z technických oborů. S ohledem na skutečnost, že způsob transpozice a implementace musí adekvátně reflektovat specifické podmínky jednotlivých států, které by měly být promítnuty do příslušných dokumentů strategického charakteru, příspěvek dále analyzuje relevantní celostátní strategie. Po analytické části následuje sčezejní, analyticko-syntetická, část příspěvku, která se zabývá vlastní transpozicí a implementací směrnice EPBD a následně problematiku zasazuje do širšího kontextu environmentálně udržitelné výstavby.

Příspěvek se nezaměřuje na systém EU ETS II,⁹ který se v oblasti budov nevztahuje na výstavbu budov, ale na energii z provozu budov – na spalování paliv v budovách včetně tepla dodávaného do budov, tedy především na vytápění a ohřev vody. Systém EU ETS 2 nestanoví žádné požadavky na budovy, nepřímá však samozřejmě bude motivovat k nižší spotřebě energie v budovách, tedy snižování energetické náročnosti budov prostřednictvím stavebních úprav nebo samozásobitelství energií z obnovitelných zdrojů.

2. REVIDOVANÁ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Revize směrnice o energetické náročnosti budov je součástí balíčku Fit for 55, směruje tedy k naplňování cílů strategie Zelené dohody pro Evropu,¹⁰ a především Pařížské dohody. Konečným cílem směrnice je snížení emisí skleníkových plynů o 55 % do roku 2030 a dosažení fondu klimaticky neutrálních budov do roku 2050: „*Všechny nové budovy by měly být budovami s nulovými emisemi do roku 2030 a stávající budovy by měly být transformovány na budovy s nulovými emisemi do roku 2050.*“¹¹ Cíl se promítá do povinnosti členských států zajistit do roku 2050 existenci energeticky vysoce účinného fondu budov bez emisí uhlíku, včetně transformace stávajících budov na budovy s nulovými emisemi (článek 3 směrnice EPBD). Směrnice navazuje na unijní strategii týkající se renovace budov – Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň,¹² (dále jen „Renovační vlna pro Evropu“), další strategie (sdělení Komise ze dne 15. září 2021 s názvem „Nový evropský Bauhaus –

⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/959 ze dne 10. května 2023, kterou se mění směrnice 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a rozhodnutí (EU) 2015/1814 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů.

¹⁰ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zelená dohoda pro Evropu, COM/2019/640 final.

¹¹ Preambule. In: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepřacované znění), bod 20.

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Renovační vlna pro Evropu – ekologické budovy, nová pracovní místa, lepší životní úroveň, COM/2020/662 final.

Estetika, udržitelnost, pospolitost“)¹³ a evropské mise, konkrétně misi „Klimaticky neutrální a inteligentní města“,¹⁴ k splnění jejichž cílů je nezbytná. Důležité je vzájemné spolupůsobení a provázanost strategických dokumentů a směrnice, kdy např. strategie Renovační vlna pro Evropu předpokládá podpůrné aktivity na odstraňování překážek renovací prostřednictvím mixu politických nástrojů, financování a technické pomoci, včetně např. financování prostřednictvím NextGenerationEU¹⁵ a dalších fondů EU a soukromých zdrojů, zvýšení technické pomoci a odborné přípravy pracovníků nebo podpory produktů udržitelné výstavby a trhu s nimi.¹⁶ Ostatně přímo strategie Renovační vlna pro Evropu zmiňuje Nový evropský Bauhaus jakožto jeden z nástrojů směřující k transformaci celého sektoru stavebnictví a výstavby a podpory inovativních řešení, pokud jde o architekturu a materiály.¹⁷

K dosažení výše uvedených klíčových cílů upravuje směrnice celé spektrum nástrojů (hovorit lze o nástrojovém mixu) a stanoví podrobný harmonogram jejich postupného zavádění, jehož plnění by mělo zajistit postupnou přeměnu stávajícího fondu budov i výstavbu nových budov jako budov klimaticky neutrálních.

2.1 HLAVNÍ ZMĚNY V REVIDOVANÉM ZNĚNÍ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Je potřeba zdůraznit, že nové přepracované znění směrnice o energetické náročnosti budov sice samozřejmě navazuje na předcházející verzi směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010, o energetické náročnosti budov, nicméně obsahuje řadu zcela nových nástrojů a většina stávajících nástrojů doznala podstatných změn. Z tohoto hlediska lze nástroje rozdělit do tří kategorií:

- Nástroje zcela nové; do této kategorie lze především zařadit vymezení budov s nulovými emisemi a požadavky na ně (předcházející verze směrnice pracovala s pojmem „budovy s téměř nulovou spotřebou energie“) a minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy. Dále do této kategorie patří požadavky na solární zařízení na budovách, pasy pro renovaci budovy, požadavky týkající se infrastruktury pro udržitelnou mobilitu (dobíjecí stanice a parkovací místa pro jízdní kola), hodnocení připravenosti budov pro chytrá řešení a digitální deník budov.
- Nástroje upravené již v původní směrnici o energetické náročnosti budov, podstatně obsahově změněné; do této kategorie lze zařadit minimální požadavky na energetickou

¹³ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Nový evropský Bauhaus – Estetika, udržitelnost, pospolitost, COM 2021/573 final.

¹⁴ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o evropských misích, COM/2021/609 final.

¹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Rozpočet EU, který je motorem evropského plánu na podporu oživení, COM(2020) 442 final. Dlouhodobý rozpočet EU, posílený nástrojem Next Generation EU, jedná se o dočasný nástroj, který byl zřízen v roce 2020 v reakci na socioekonomický dopad pandemie COVID-19. Má zajišťovat finanční prostředky až ve výši 750 miliard EUR, a to v první řadě na financování hospodářského oživení EU. Výdaje mají podobu grantů a půjček členským státům poskytovaných z Nástroje pro oživení a odolnosti a šesti dalších výdajových programů EU na období 2021–2027.

¹⁶ Renovační vlna pro Evropu.

¹⁷ Tamtéž, subkapitola 3.7.

náročnost budov, které jsou rozšířeny a zpřísněny; požadavky na optimalizaci využívání energie technickými systémy budovy, včetně samoregulačních zařízení a systémů automatizace; kontroly budov a rozšíření povinnosti pravidelných inspekcí na ventilační systémy a kombinované systémy pro vytápění a chlazení; certifikáty energetické náročnosti (byl rozšířen obsah certifikátů o nové informace, jako je potenciál globálního oteplování během životního cyklu budovy) a finanční nástroje.

- Nástroje stejné nebo jen nepodstatně změněné; do této pomyslné skupiny lze zařadit informační a osvětové nástroje a dále koncepční nástroj členských států Plán renovace budov, v původní verzi směrnice označovaný Dlouhodobá strategie renovací, který je na určitém pomezí touto skupinou nástrojů a nástrojů podstatně změněných, svou podstatou se jedná o totožný nástroj, nicméně požadavky na jeho obsah jsou detailnější.

2.2 NÁSTROJOVÝ MIX REVIDOVANÉ SMĚRNICE O ENERGETICKÉ NÁROČNOSTI BUDOV

Revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov tak obsahuje ambiciózní mix následujících nástrojů.

Plán renovace budov (nahrazuje původní koncepční dokument – dlouhodobou strategii renovací) je obligatorním koncepčním nástrojem pro každý členský stát, první návrh musí být předložen Komisi do 31. prosince 2025, první vnitrostátní plán renovace budov pak musí být Komisi předložen do 31. prosince 2026.

Energetická náročnost budov. Směrnice stanoví metodu výpočtu energetické náročnosti budov a minimální požadavky na energetickou náročnost budov. Cílem směrnice, jak již bylo uvedeno výše, jsou **budovy s nulovými emisemi**. Za takové budovy se považují ty, které nezpůsobují na místě žádné uhlíkové emise z fosilních paliv, nicméně směrnice současně stanoví pro tyto budovy požadavky týkající se zdrojů primární energie. Ty musí být zajištěny z obnovitelných zdrojů nebo z bezemisních zdrojů nebo z účinného systému dálkového vytápění a chlazení. Povinnost splňovat kritéria pro budovy s nulovými emisemi je zaváděna postupně a odlišně pro nové budovy a pro stávající budovy, s dalším rozlišením podle řady kritérií, především veřejnoprávního nebo soukromoprávního charakteru budovy, druhu budovy a její velikosti. Nové budovy musí splňovat kritérium budovy s nulovými emisemi v rozmezí od 1. ledna 2028 pro nové budovy vlastněné veřejnými subjekty do 1. ledna 2030 pro všechny ostatní nové budovy. Nicméně tento požadavek se nemusí vztahovat na budovy, které budou mít k rozhodnému datu podanou žádost o stavební povolení, resp. žádost o změnu způsobu užívání. Pro přeměnu stávajících budov na budovy s nulovými emisemi je klíčový pojem rozsáhlá renovace. Jedná se o renovaci, která se zaměřuje na základní prvky budovy a transformuje budovu (nebo její ucelenou část) před 1. lednem 2030 na budovu s téměř nulovou spotřebou energie budovy a od 1. ledna 2030 na budovu s nulovými emisemi. Prvky budovy jsou součástí budov, jedná se zejména o konstrukční a funkční prvky, v kontextu směrnice EPDB se jedná zejména o části obvodového pláště, které mají významný dopad na energetickou náročnost, např. okna, dveře, střecha.

Základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov jsou minimální normy energetické náročnosti.

Minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy stanoví minimální úroveň pro energetickou náročnost stávajících budov. Vyžadují, aby stávající budovy splňovaly určité úrovně energetické účinnosti, a zajišťují, aby energeticky neúčinné budovy byly renovovány, jsou „základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov. Jejich smyslem je postupné ukončení používání energeticky nejnáročnějších budov a k neustálé zlepšování vnitrostátního fondu budov.“¹⁸ Zavedení minimálních norem energetické náročnosti by mělo vést k postupnému ukončení používání energeticky nejnáročnějších budov. Zatímco nové budovy musí splňovat kritérium budovy s nulovými emisemi nejpozději od roku 2030, pro stávající budovy je trajektorie dosahování tohoto cíle postupná, slouží k ní právě minimální normy energetické náročnosti pro jiné než obytné budovy, které zajistí, aby tyto budovy nepřekročily stanovenou maximální prahovou hodnotu energetické náročnosti. Plnění prahových hodnot je zatím stanoveno pouze pro jiné než obytné budovy (srov. čl. 9 směrnice EPBR), v případě obytných budov mají členské státy větší flexibilitu výběru nástrojů jejich transformace na budovy bezemisní. Dodržování minimálních norem energetické náročnosti jinými než obytnými budovami se kontroluje na základě certifikátů energetické náročnosti.

U stávajících budov je klíčové, aby budovy splnily **minimální požadavky na energetickou náročnost**. Ty se vztahují nejen k budovám, ale i k prvkům budov. Minimální požadavky na energetickou náročnost stávajících budov a prvků budov zajišťují nezbytný rozsah prováděných renovací. Jejich smyslem je dosažení nákladově optimální rovnováhy mezi investicemi a náklady na energii uspořené během životního cyklu budovy.

Dalším ukazatelem energetické náročnosti budov je **potenciál globálního oteplování** (GWP) během životního cyklu, ukazatel, který vyčísluje příspěvek budovy k potenciálu globálního oteplování během celého jejího životního cyklu. Povinnost výpočtu GWP se vztahuje od roku 2028 na nové budovy s užitnou plochou nad 1 000 m², od roku 2030 pak na všechny nové budovy.

Solární energie v budovách. S požadavky na energetickou náročnost budov úzce souvisí obligatorní využívání solární energie v budovách. Nové budovy musí být navrhovány tak, aby optimalizovaly svůj potenciál pro výrobu solární energie a umožnily efektivní instalaci solárních technologií. Povinná instalace solárních panelů na budovách se týká jak nových, tak stávajících budov. V obou případech je tato povinnost modifikovaná kritériem technické a ekonomické vhodnosti a funkční proveditelnosti a je rozložena v čase podle charakteru budovy. V případě nových budov musí být tato povinnost splněna nejdříve u všech nových veřejných a jiných než obytných budov s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m² (do 31. 12. 2026), nejzazší termín splnění je stanoven pro všechny nové obytné budovy a všechna nová zastřešená parkoviště fyzicky sousedící s budovami, a to do 31. prosince 2029. U stávajících budov povinnost také nabíhá v několika etapách od 31. 12. 2027 (veřejné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 2 000 m²) až do 31. prosince 2030 (do tohoto data musí být solární

¹⁸ Preambule. In: Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1275 ze dne 24. dubna 2024 o energetické náročnosti budov (přepracované znění), bod 25.

zařízení instalována na všech veřejných budovách s užitnou podlahovou plochou větší než 250 m²). Z výše uvedeného plyne, že se povinnost instalace solárních panelů na budovách netýká všech budov, v případě stávajících se vztahuje pouze na veřejné budovy o určité velikosti a jiné než obytné budovy s užitnou podlahovou plochou větší než 500 m², v případě nových budov nejsou zahrnuty menší neobytné budovy. Členské státy jsou však povinny do svých plánů renovace budov zahrnout opatření týkající se zavádění vhodných zařízení na výrobu solární energie ve všech budovách.

Systém certifikace budov zahrnuje povinné energetické průkazy budov (A až G), ale lze sem zařadit také pasy renovace budov jakožto dobrovolné nástroje vlastníků budov. Ty jsou úzce propojeny s energetickou certifikací, mohou být vydávány i společně a toutéž autorizovanou osobou. Zatímco energetický průkaz hodnotí stav budovy, pro pasy pro renovaci je informace o stávající energetické náročnosti budovy východiskem. Hlavní funkcí pasu renovace budov je vytvořit plán rozsáhlé renovace. Představuje kombinaci informačního nástroje ohledně minimálních požadavků na energetickou náročnost budov, minimálních norem energetické náročnosti a optimální koncepce renovace budovy z energetického hlediska.

Certifikát energetické náročnosti se vydá nejen při nové výstavbě, ale také při prodeji nebo pronájmu novému nájemci nebo při obnovení nájemní smlouvy a dále je povinný pro všechny veřejné budovy (stávající budovy, které vlastní nebo užívají veřejné subjekty). Certifikaci a inspekce zařízení musí provádět osoby autorizované (certifikované) v souladu s požadavky Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti.¹⁹

Směrnice se dále snaží o **podporu udržitelné mobility**, a to prostřednictvím požadavků na minimální počet parkovacích míst pro jízdní kola a na instalaci dobíjecích stanic na určitý počet parkovacích míst v budovách, resp. na parkovištích souvisejících s budovou.

Výjimky z požadavků směrnice EPBD. Požadavky na budovy plynoucí ze směrnice nejsou obligatorně aplikovatelné na všechny budovy, směrnice upravuje typy budov, které mohou členské státy z plnění některých požadavků vyjmout. Výjimky se týkají především minimálních požadavků na energetickou náročnost (srov. čl. 5, odstavec 2 směrnice EPBD), minimálních norem energetické náročnosti (čl. 9, odstavec 6 směrnice EPBD) a certifikátů energetické náročnosti (čl. 20 odst. 6 směrnice EPBD). Ve všech případech lze výjimky upravit pro obdobný okruh budov:

- budovy ve vlastnictví ozbrojených sil nebo ústředních vládních institucí, které slouží účelům národní obrany;
- budovy užívané jako místa bohoslužeb a pro další náboženské účely;
- dočasné budovy s dobou užívání dva roky nebo méně;
- průmyslové provozy, dílenské provozovny a neobytné zemědělské budovy s nízkou spotřebou energie a neobytné zemědělské budovy používané odvětvím, na které se vztahuje celostátní odvětvová dohoda o energetické náročnosti;

¹⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/1791 ze dne 13. září 2023 o energetické účinnosti a o změně nařízení (EU) 2023/955 (přpracované znění).

- obytné budovy, které jsou užívány nebo určeny k užívání buď kratšímu než čtyři měsíce v roce, nebo alternativně po omezenou část roku a jejichž odhadovaná spotřeba energie je nižší než 25 % ze spotřeby, k níž by došlo při celoročním užívání;
- malé budovy (samostatně stojící budovy s celkovou užitnou podlahovou plochou menší než 50 m²).

Minimální normy energetické náročnosti se nemusí vztahovat také na památkově chráněné budovy. Stanovení minimálních požadavků na energetickou náročnost lze přizpůsobit potřebám památkově chráněných budov. Některé výjimky se dále vztahují na rodinné domy (např. výjimky z povinnosti pravidelných inspekcí otopných soustav, ventilačních systémů a klimatizačních systémů o jmenovitém výkonu vyšším než 70 kW, výjimky z povinného vybavení budov některými technickými systémy).

Členské státy jsou povinny zajistit vhodnou podporu nezbytných investic v souladu s vnitrostátním plánem renovace budov za účelem transformace svého fondu budov na budovy s nulovými emisemi do roku 2050, která mají zahrnovat především **ekonomické nástroje, zejména pozitivní stimulační**, ale také administrativní opatření odstraňující překážky trhu. Výslovně jsou uváděny úvěry na energetické renovace („zelené hypotéky“) a záruky na ochranu zranitelných domácností. Již od 1. 1. 2025 jsou zakázány finanční pobídky na instalaci samostatných kotlů na fosilní paliva.

Závěrem této části je vhodné, s ohledem na řadu mýtů, které se vyskytují ve veřejném prostoru v souvislosti s transformací budov na energeticky neutrální,²⁰ zdůraznit, že směrnice EPBD nestanoví vlastníkům domů povinnost renovovat budovy, nepředepisuje způsob renovace budovy na budovu energeticky neutrální, naopak, dává důraz na proveditelná řešení a informační a pobídkové nástroje, které umožní zvolit pro každou budovu nejvhodnější řešení. Pro krajní, obtížně řešitelné situace, upravuje směrnice výjimky. Povinnost zajistit průkaz energetické náročnosti budovy při výstavbě nové budovy nebo při větší rekonstrukci, a dále při nájmu a prodeji budovy, v českém právním řádu již řadu let existuje, aniž by vyvolala závažnější problémy. Byla postupně zaváděna zákonem o hospodaření energií a jeho novelami od roku 2015 (zákonem č. 103/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Za nejdůležitější však autorka považuje skutečnost, že směrnice vytváří dostatečný prostor pro členské státy zvolit si cestu k dosažení fondu energeticky neutrálních budov, přičemž hlavním nástrojem je v tomto ohledu Plán renovace budov a samozřejmě zvolený způsob transpozice a implementace směrnice, který by však měl z plánu vycházet. Primárně je to tedy členský stát, který rozhoduje, zda k dosažení konečného cíle směrnice bude preferovat dobrovolné, informační a finanční nástroje nebo nástroje donucovacího charakteru.

²⁰ Přehledu nejčastějších mýtů se věnuje např. Projekt Demagog.cz: Unijní směrnice přináší novinky, prodej a pronájem energeticky neúspěšných budov od roku 2027 ale nezakazuje. In: *Demagog.cz* [online]. 10. 7. 2025 [cit. 2025-08-27]. Dostupné na: <https://demagog.cz/diskuze/unijni-smernice-prinasi-novinky-prodej-a-pronajem-energeticky-neuspornych-budov-od-roku-2027-ale-nezakazuje>; Jak je to s evropskou směrnicí o energetické náročnosti budov. In: *Hypindex* [online]. 6. 1. 2025 [cit. 2025-08-27]. Dostupné na: <https://www.hypindex.cz/clanky/jak-je-to-s-evropskou-smernice-o-energeticke-narocnosti-budov/>.

3. ZAHRANIČNÍ ZKUŠENOSTI S PŘECHODEM BUDOV NA BEZEMISNÍ REŽIM

EU reguluje v různé podobě problematiku energetické náročnosti staveb již od roku 2010,²¹ zkušenosti EU a jednotlivých států za tuto dobu přináší řadu poznatků.²² Z těchto poznatků plyne, že pro nastavení efektivního systému regulace transformace budov na budovy s nulovými emisemi je důležité využívat více úrovní regulace, jak z hlediska kombinace státní správy a samosprávy, tak z hlediska mixu nástrojů regulatorních, finančních, vzdělávacích, informačních a dobrovolných. Transpozice a implementace v ČR by se tak neměla omezit na nezbytné regulatorní nástroje obsažené v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hospodaření s energií“), v zákoně č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) a v souvisejících podzákonných právních předpisech. Je nezbytné vytvořit prostor také pro další nástroje, a to včetně dobrovolných. Jako vysoce důležité pro úspěšnou transformaci budov na bezemisní se ukazují následující přístupy a jejich kombinace.²³

Při snižování energetické náročnosti budov a postupné přeměně budov na bezemisní se aplikuje více úrovní řízení, a to jak z hlediska kombinace mezinárodní, unijní a vnitrostátní regulace, tak z hlediska zapojení místních samospráv v rámci států, ale také z hlediska zapojení soukromoprávních aktérů, ať v podobě široké veřejnosti, nebo veřejnosti odborné, zejména profesních organizací.^{24, 25} Úkolem státu je vytvořit pro tuto víceúrovňovou správu vhodné podmínky. Rizikem víceúrovňového řízení je rozdělení odpovědnosti, nicméně to se dá snížit tím, že se pro nestátní aktéry (obce, popř. kraje a soukromoprávní subjekty) vytvoří podmínky pro jejich pozitivní, především podpůrné působení v procesu transformace budov. V rukou státu pak zůstanou nástroje zajišťující nezbytné, povinné minimum. Současně se ukazuje nezbytnost nástrojového mixu,²⁶ jehož uplatňování je vhodné rozdělit mezi různé aktéry, různé úrovně řízení. Informační a vzdělávací nástroje např. mohou být velmi dobře aplikovány obcemi i profesními organizacemi. Podobně je to s dobrovolnými nástroji typu soukromoprávních certifikačních nástrojů,²⁷ které mohou být využívány investory, nicméně stát a obce mohou vytvořit vhodné podmínky pro zvýšení četnosti jejich využívání, ať již tím, že pro ně

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/31/EU ze dne 19. května 2010 o energetické náročnosti budov (*Úřední věstník*. L 153, 18. 6. 2010, s. 13).

²² BJÖRKLUND, M. – VON MALMBORG, F. – NORDENSVÄRD, J. Lessons learnt from 20+ years of research on multilevel governance of energy-efficient and zero-carbon buildings in the European Union. *Energy Efficiency* [online]. 2023, Vol. 16, No. 98, s. 1–29 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s12053-023-10178-6>. Jedná se o článek, který vznikl na základě analýzy odborné literatury týkající se regulace energeticky účinných budov a budov s nulovými emisemi v EU za posledních 20 let. Bylo analyzováno více než 1000 článků, knih a kapitol z knih, z nichž bylo po třídění vybráno asi 250 pro podrobnější analýzu. Konečný výběr zahrnoval 90 relevantních publikací, které byly použity pro analýzu.

²³ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d.

²⁴ Tamtéž, s. 5–8, 13–15.

²⁵ KERN, F. – KIVIMAA, P. – MARTISKAINEN, M. Policy packaging or policy patching? The development of complex energy efficiency policy mixes. *Energy Research & Social Science* [online]. 2017, Vol. 23, s. 14–17 [cit. 2025-06-23]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.11.002>.

²⁶ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–23.

²⁷ Podrobněji k certifikačním nástrojům níže.

vytvoří regulační rámec, nebo je budou zohledňovat v rámci veřejných zakázek, případně jimi podmínit přístup k některým typům finančních pobídek.

Výrazně obtížnější je transformace stávajícího fondu budov na budovy bezemisní oproti výstavbě nových budov. Zatímco u výstavby nových budov lze dobrých výsledků dosáhnout jen na základě regulačních nástrojů, u renovací je existence dalších nástrojů, zejména ekonomických, naprosto nezbytná.²⁸ Z hlediska vlastnické struktury je výrazně obtížnější renovace v případě kolektivně vlastněných budov (SVJ, družstva), což by také mělo být bráno v úvahu při konstrukci finančních pobídek.^{29, 30}

Vedle regulačních nástrojů je pro účinnou transformaci nezbytná existence dostatečného objemu prostředků pro ekonomické nástroje pozitivní stimulace. Ty je nezbytné cílit především na renovace budov a současně při jejich nastavení zohledňovat zranitelné domácnosti. Ty mohou být také samostatnou cílovou skupinou pro konkrétní ekonomický nástroj. Současně by ekonomické nástroje měly zahrnovat širší spektrum od klasických finančních pobídek či daňových zvýhodnění až po inovativnější nástroje jako např. klimatické dluhopisy, revolvingové úvěrové fondy nebo vícezdrojové financování.³¹

Další nezbytnou skupinou funkčních nástrojů jsou nástroje informační, osvětové a vzdělávací.³² Patří mezi ně existence sítě informačních center týkajících se bezemisních budov, které budou poskytovat komplexní informace od informací ohledně finančních pobídek a dalších ekonomických nástrojů přes informace technického charakteru a informace o způsobu snižování energetické náročnosti budov až po informace ohledně povolování nových a změn stávajících budov. Mezi tyto nástroje patří také osvětové kampaně, ale i některé nástroje regulační, které však plní také funkci informační, jako jsou energetické audity, certifikáty energetické náročnosti budov a energetické štítky.

S touto skupinou nástrojů úzce souvisí vzdělávání, a to včetně systémů kontroly kvality výstavby a souvisejících prací. Velmi důležité je zajištění vzdělávání pracovníků ve stavebnictví, a to nejen řídicích pracovníků (stavební dozor), ale i řadových pracovníků,³³ neboť *„chyby ve stavbě jsou v praxi zodpovědné za většinu špatné energetické náročnosti budov“*.³⁴ S nedostatkem dostatečně kvalifikovaných pracovníků úzce souvisí i nezbytnost podpory vzájemného uznávání energetických dovedností a kvalifikací³⁵ a dostupnost školení.

²⁸ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–17.

²⁹ Tamtéž, s. 16–17.

³⁰ BRIGHT, S. – WEATHERALL, D. Framing and mapping building governance barriers to energy upgrades in flats. *Journal of Environmental Law* [online]. 2017, Vol. 29, No. 2, s. 203–229 [cit. 2025-06-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/jel/eqx017>.

³¹ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 15–16.

³² Tamtéž, s. 14–18.

³³ BARBERO, I. – REZGUI, Y. – PETRI, I. A European-wide exploratory study to analyse the relationship between training and energy efficiency in the construction sector. *Environment Systems & Decisions* [online]. 2023, Vol. 43, s. 337–357 [cit. 2025-06-30]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1007/s10669-022-09891-x>.

³⁴ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 14.

³⁵ Tamtéž, s. 14.

Velmi účinným nástrojem podporujícím snižování energetické náročnosti budov je zelené veřejné zadávání,^{36, 37} které je podmnožinou udržitelného veřejného zadávání. Zohledňování environmentálních požadavků ve veřejných zakázkách je kombinací regulačního opatření daného požadavky zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je zadavatel povinen dodržovat zásady environmentálně odpovědného zadávání, s nástroji dobrovolnými (environmentální požadavky v „zelené“ veřejné zakázce zpravidla budou výrazně převyšovat povinné environmentální standardy) a v některých případech také ekonomickými (např. v případě veřejné zakázky na projekt spolufinancovaný, resp. podpořený formou veřejné dotace). V tomto ohledu je velmi důležitý požadavek směrnice EPBD vypočítat potenciál globálního oteplování během životního cyklu budov (od roku 2028 pro nové budovy s užitnou plochou nad 1 000 m², od roku 2030 pak pro všechny nové budovy). V případě zeleného veřejného zadávání hrají podstatnou roli také kritéria udržitelných investic pro nové a renovované budovy stanovené na základě Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088 (tzv. nařízením o taxonomii), specifikované prováděcími nařízeními Komise.³⁸

Poslední skupinou nástrojů, které se ukazují jako velmi funkční, byť praxe ukazuje, že se osvědčují především u určitého typu výstavby, a to nových komerčních neresidenčních budov,^{39, 40} jsou certifikační systémy budov. To je dáno celou řadou faktorů.

³⁶ Tamtéž, s. 20–21.

³⁷ K pojmu zelené veřejné zakázky nebo zelené veřejné zadávání srov. United Nations. *Sustainable public procurement: 2022 GLOBAL REVIEW* [online]. United Nations Environment Programme, 2022 [cit. 2025-06-28]. Dostupné na: [https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/buying-green-handbook-green-public-procurement](https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/from-crm/UNEP_2022_%2520SPP_Global_Review_Part_1_0.pdf?__cf_chl_tk=el20Tf1FyfaZ6RhV97_oNxX13w1xX2l.mRYXk13d1_4-1751376228-1.0.1.1-zMuFNGBCN3xHhx2ZiCid3MJF7IZW6OwxBFw.xaGDR2c;Sdlení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Zadávání veřejných zakázek v zájmu lepšího životního prostředí [SEK(2008) 2124] [SEK(2008) 2125] [SEK(2008) 2126]; European Commission. <i>Buying green! A handbook on green public procurement</i> [online]. 3rd ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016 [cit. 2025-06-28]. Dostupné na: <a href=); SÖNNICHSEN, S. D. – CLEMENT, J. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production* [online]. 2020, Vol. 245 [cit. 2025-02-26]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>.

³⁸ Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů (konsolidovaný text). Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2486 ze dne 27. června 2023, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 stanovením technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající k udržitelnému využívání a ochraně vodních a mořských zdrojů, k přechodu na oběhové hospodářství, k prevenci a omezování znečištění nebo k ochraně a obnově biologické rozmanitosti a ekosystémů, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů, a kterým se mění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2178, pokud jde o specifické zveřejňování informací v souvislosti s těmito hospodářskými činnostmi.

³⁹ BJÖRKLUND – VON MALMBORG – NORDENSVÄRD, c. d., s. 19.

⁴⁰ VAN DER HEIJDEN, J. On the potential of voluntary environmental programmes for the built environment: A critical analysis of LEED. *Journal of Housing and the Built Environment* [online]. 2015, Vol. 30, No. 4, s. 560 [cit. 2025-02-26]. Dostupné na: <https://www.jstor.org/stable/43907350>.

Certifikační systémy budov jsou soukromoprávní marketingové nástroje, byť se dají použít zpravidla pro většinu budov, a nejen pro nové budovy, ale i pro rekonstrukce, nejvíce jsou využívány komerčními budovami jako administrativní budovy, obchodní centra, případně průmyslové budovy. V oblasti residenčních budov je poptávka výrazně nižší. Současně je certifikace výrazně snazší a zpravidla i méně nákladná v případě nových budov než v případě rekonstrukcí a také obvykle byla certifikace primárně vyvinuta pro nové budovy. Konečně je část poptávky dána zásahy států, např. vyžadováním certifikace při veřejných zakázkách, což se opět týká pouze určitého typu budov, zpravidla určených pro veřejnost, to opět podporuje poptávku po certifikaci jen u některých typů budov. „*Certifikační systémy udržitelné nebo zelené výstavby, popř. šetrných budov (názvy se liší, podstata však zůstává stejná), začaly vznikat od 90. let 20. století, a to na soukromé bázi, primárně jako marketingový nástroj osvědčující určité vlastnosti budovy nebo celého procesu výstavby, který má charakter nezávislého auditu.*“⁴¹ Certifikačních systémů budov zabývajících se jejich dopady na životní prostředí existuje celá řada, nicméně celosvětově rozšířených je pouze několik. Nejvýznamnějšími certifikačními systémy s ohledem na míru využití jsou certifikační systémy LEED⁴² (*Leadership in energy and environmental design*) a BREAM⁴³ (*Building research establishment environmental assessment*), které mají mezinárodní přesah a jsou využívány i mimo státy svého původu. V rámci Evropy nelze opominout certifikační metodu SBTool (*Sustainable Building Tool*), která má několik národních variant přizpůsobených jednotlivým státům (např. v České republice⁴⁴). Podpora certifikačních nástrojů, včetně určitého způsobu jejich právního ukotvení a jejich využívání v rámci veřejného zadávání, může zvýšit povědomí a poptávku po energeticky efektivních budovách nebo v širším kontextu environmentálně udržitelných budovách.⁴⁵

4. TRANSFORMACE BUDOV NA ENERGETICKY NEUTRÁLNÍ V KONCEPČNÍCH DOKUMENTECH ČR

Z celostátních strategií jsou ve vztahu k transformaci budov na budovy bezemisní klíčové **Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu**⁴⁶ (dále jen „Energetický a klimatický plán“) a **Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace**

⁴¹ FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 85.

⁴² LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) je systém garantovaný a provozovaný USGBC (Rada pro zelenou výstavbu v USA – U.S. Green Building Council), odborně neziskové organizace: LEED rating systém. In: *USGBC* [online]. [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://www.usgbc.org/leed>.

⁴³ BRE (společnost provozující certifikační metodu BREEAM): A guide to how BREEAM works. In: *BREEAM* [online]. [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://bregroup.com/products/breeam/how-breeam-works/>.

⁴⁴ Srov. SBToolCZ (Národní nástroj pro certifikaci kvality budov): Metodika SBToolCZ. In: *SBToolCZ* [online]. [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.sbtool.cz/ometodice/>.

⁴⁵ Podrobněji k certifikačním systémům a možností jejich využití srov. FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 85–95.

⁴⁶ Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu [Usnesení vlády ČR ze dne 18. prosince 2024 č. 960]. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 20. 12. 2024 [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vnitrostatni-plan-ceske-republiky-v-oblasti-energetiky-a-klimatu--285293/>. Jedná se o aktualizovanou verzi Vnitrostátního plánu v oblasti energetiky a klimatu z roku 2019, aktualizovaného v roce 2020.

vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých⁴⁷ (dále jen „Strategie renovací budov“). Ta řadu opatření obsažených v Energetickém a klimatickém plánu rozpracovává, nicméně nebyla aktualizována po schválení směrnice 2024/1275/EU. V oblasti legislativních opatření jsou oba dokumenty poměrně obecné, nekonkrétní. Označují právní rámec: zákon o hospodaření s energií a vyhlášku č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, ve znění pozdějších předpisů, přičemž uvádějí, že z důvodu transpozice „*směrnice 2023/1791/EU o energetické účinnosti a směrnice 2024/1275/EU o energetické náročnosti budov proběhne komplexní novela zákona 406/2000 Sb. o hospodaření energií*“.⁴⁸ Nové přísnější minimální technické požadavky na budovy se pak promítnou do vyhlášky č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov. Strategie renovací budov navíc zmiňuje revizi stavebního práva včetně hmotněprávních požadavků na výstavbu.⁴⁹

Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu dále zmiňuje nezbytnost „*definice energetické chudoby a související definice zranitelných domácností*“.⁵⁰ Na expertní úrovni k definici energetické chudoby již došlo: „*Domácnost je energeticky chudá, pokud nemá dostatečný disponibilní příjem a přístup k základním energetickým službám potřebným k uspokojení svých základních potřeb, jako je vytápění, teplá voda, chlazení, osvětlení a energie pro napájení spotřebičů, a to v důsledku alespoň jednoho z následujících faktorů: A vysokých výdajů za energie, nebo B vysoké energetické náročnosti bydlení.*“ Stanovená definice bude uvedena ve Strategii renovace budov, kterou MPO připravuje na základě článku 3 směrnice 2024/1275/EU o energetické náročnosti budov.⁵¹

V případě ekonomických nástrojů je uváděna řada podpůrných opatření komplexních i dílčích renovací včetně instalace zařízení na výrobu energie pro vlastní spotřebu. Oba strategické dokumenty uvádějí řadu zdrojů na poskytování podpory renovací budov, zpravidla formou dotací (např. Nová zelená úsporám a Nová zelená úsporám Light Modernizační fond, Operační program – Životní prostředí).⁵² Strategie renovace budov současně konstatuje, že finanční prostředky v nich alokované nejsou plně využívány. Pozitivně lze hodnotit, že se zabývá důvody nedostatečného čerpání prostředků na renovaci a identifikuje bariéry, a to zejména v oblasti nedostatků informací potencionálních příjemců. Bariéry identifikuje jednotlivě pro různé typy vlastníků budov. Obecně se jedná především o nedostatek informací ať již o dotačních programech, nebo obecně o způsobech snižování energetické náročnosti budov a výhodách těchto renovací. Dále

⁴⁷ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých [Usnesení Vlády ČR ze dne 15. června 2020 č. 654]. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 16. 6. 2020 [cit. 2025-08-06]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/energeticka-ucinnost/strategie-dokumenty/dlouhodobostategie-renovaci-budov--255200/>.

⁴⁸ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 18.

⁴⁹ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 71.

⁵⁰ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 76.

⁵¹ Definice energetické chudoby. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 17. 6. 2025 [cit. 2025-06-29]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/energetika/uspory-energie/aktuality/definice-energeticke-chudoby---288070/>.

⁵² Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 384; Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 47–51, 67–69.

je za bariéru označována administrativní náročnost a absence technické asistence, zejména v podobě podpory při přípravě dokumentace pro čerpání dané dotace, konečně je uváděn nedostatek motivace.⁵³ Současně průzkum dochází k závěru, že je nezbytné využívání i jiných než dotačních finančních mechanismů, např. daňových zvýhodnění, zvýhodněných úvěrů a záruk.⁵⁴

V oblasti vzdělávání a poradenství se předpokládá posílení role státem garantovaného poradenství v tzv. energetických konzultačních a informačních střediscích a vytváření vzorových projektů (pro běžné typy budov s vyčíslením nákladů a úspor).⁵⁵

Strategie renovace budov uvádí, že „jsou aktivity státu nastaveny směrem ke zvyšování povědomí o možnostech snižování spotřeby energie v důsledku snižování energetické náročnosti budov a implementace efektivního energetického managementu, a to i na úrovni domácností. Významnou roli v této oblasti hraje Státní program na podporu úspor energie (dále „program EFEKT“)“.⁵⁶

Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu uvádí zřízení pilotních jednotných kontaktních míst, tzv. one-stop-shopů, které budou mimo jiné poskytovat komplexní poradenské služby (od technické pomoci, přes administrativní a finanční poradenství) pro energeticky chudé a zranitelné domácnosti.⁵⁷

Strategie renovace budov dále spíše okrajově zmiňuje také dobrovolné certifikační nástroje: „Vedle hodnocení energetické náročnosti budov prováděného PENB je možné budovy hodnotit komplexněji prostřednictvím certifikace. Jedná se o komplexní hodnocení udržitelnosti budov z pohledu standardů z různých oblastí např. technologie a užití materiálů, ochrany životního prostředí, energetiky, hospodaření s vodou, dopravy (ná vaznost na okolí). Tyto certifikace jsou pro komerční sféru v České republice dobrovolné a fungují jako transparentní důkaz kvality budov. V některých zemích, například v Německu nebo USA, jsou dokonce povinné pro budovy financované z veřejných rozpočtů. Aktuálně se v České republice prosazuje certifikace WELL. Certifikační systém WELL jako první certifikace zaměřená na zdravé vnitřní prostředí budov [...]. Jedná se o mezinárodní certifikační systém doplňující certifikační systémy LEED a BREEAM, které jsou zaměřeny na trvalou udržitelnost budov. WELL je s těmito systémy vzájemně kompatibilní, pouze je doplňuje.“⁵⁸ Strategické dokumenty však nepředpokládají podporu širšího využití dobrovolných certifikačních nástrojů, ať již v rámci dotačního systému, nebo legislativním ukotvením propojeným např. s povinností certifikace určitých veřejných budov, nebo se získáním určitého zvýhodnění za podmínky doložení dobrovolné certifikace.

⁵³ Tamtéž, s. 53–60.

⁵⁴ Tamtéž, s. 56.

⁵⁵ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 118.

⁵⁶ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 62.

⁵⁷ Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 158.

⁵⁸ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 43.

5. TRANSPOZICE A IMPLEMENTACE SMĚRNICE EPBD V ČR

Směrnice EPBD musí být členským státem transponována do 29. května 2026, nicméně celá řada ustanovení byla obsažena již v předcházejícím znění směrnice. Dále směrnice obsahuje harmonogram postupného plnění – implementace jednotlivých závazků.

Je zcela zřejmé, že předpokladem úspěšné implementace není jen kvalitní transpozice, ale volba vhodného mixu regulačních, ekonomických, informačních a sociálních opatření. K úspěšné transpozici a implementaci směrnice EPBD je také nezbytné vhodné propojení a nastavení povolovacích procesů nezbytných jak k nové výstavbě, tak k rekonstrukcím staveb.

Podobně jako v případě energetické transformace může mít i přeměna fondu budov nežádoucí sociální účinky. Sama směrnice zdůrazňuje nutnou ochranu zranitelných domácností, finanční pobídky musí členské státy přednostně zaměřit na zranitelné domácnosti, osoby postižené energetickou chudobou a osoby žijící v sociálním bydlení (čl. 17 odst. 18 směrnice EPBD). Eliminace nežádoucích dopadů není možná pouze prostřednictvím vhodných ekonomických nástrojů přímo souvisejících s budovami, ale má značný přesah do oblasti sociální politiky, sociálních dávek.

S ohledem na skutečnost, že se požadavky směrnice dotýkají širokého okruhu subjektů a v konečném důsledku se dotknou v podstatě každé osoby s pobytem v ČR, je nezbytná včasná osvěta. Žádoucí je vedle zapojení odborné veřejnosti do transpozice a implementace směrnice také široká společenská diskuse. Garantem transpozice a implementace směrnice je Ministerstvo průmyslu a obchodu (MPO), dotýká se však samozřejmě dalších resortů, vedle Ministerstva pro místní rozvoj z titulu gestora stavebního zákona a politiky bydlení, Ministerstva životního prostředí, které spravuje např. Sociální klimatický fond a odpovídá za řadu otázek souvisejících se změnou klimatu, jsou to zejména Ministerstvo práce a sociálních věcí (především s ohledem na nezbytnost systémového řešení tzv. „energetické chudoby“), Ministerstvo kultury (z titulu gesce nad památkově chráněnými budovami), Ministerstvo financí s ohledem na nebytné funkční nastavení ekonomických nástrojů a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zejména s ohledem na vzdělávání a otázky související s uznáváním kvalifikací.

Stávající stav transpozice a implementace má určité zpoždění, podle legislativního plánu prací vlády na rok 2025 měla být transpoziční novela zákona (návrh zákona, kterým se mění zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů) předložena vládě v lednu 2025.^{59, 60} S ohledem na konec volebního období na podzim 2025 tak nelze předpokládat transpozici dříve než na jaře 2026 či spíše později,

⁵⁹ Vláda České republiky. Plán legislativních prací vlády na rok 2025: příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 11. prosince 2024 č. 920 [online]. 2024, s. 15 a 24 [cit. 2025-06-01]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Plan-legislativnich-praci-vlady-na-rok-2025.pdf>.

⁶⁰ Ke dni 20. 6. 2025 nebyl návrh transpoziční novely zákona o hospodaření s energií v legislativním procesu (Právní předpisy MPO v legislativním procesu k 20. 6. 2025. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 20. 6. 2025 [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/ministerstvo/pravni-predpisy/pravni-predpisy-mpo-v-legislativnim-procesu-k-20-6-2025--288184/>).

příčemž transpoziční datum je 26. 5. 2026).⁶¹ Na transpozici pracuje několik expertních skupin složených z odborníků z MPO a dalších resortů, specialistů z praxe, včetně hospodářských a sociálních partnerů a energetických specialistů. Současně probíhá analýza stavu fondu budov v Česku. Skupiny jsou aktuálně dvě (pro dobíjecí infrastrukturu pro elektromobilitu v budovách a pro bezemisní standard budovy).⁶²

Pro úspěšný proces přeměny fondu budov na budovy bezemisní jsou v jeho počátku důležité tři oblasti – adekvátní vstupní údaje, které by se neměly omezit pouze na stav fondu budov, ale musí zahrnovat např. údaje o zranitelných skupinách, analýzu dopadů, tedy správně provedené hodnocení dopadů regulace (RIA),⁶³ a správně nastavenou volbu nástrojů ekonomických, informačních a vzdělávacích, případně také sociálních opatření. Ne všechny výše uvedené nástroje vyžadují legislativní změny.

5.1 KLÍČOVÉ TRANSPOZIČNÍ PŘEDPISY A JEJICH VZTAH

Z hlediska legislativního je klíčové zejména nastavení vztahu mezi stavebním zákonem a zákonem o hospodaření s energií, u kterého lze předpokládat, že bude nosičem nejvíce transpozičních ustanovení, a dále vymezení rozsahu změn dalších souvisejících právních předpisů, zejména těch, které nejsou nezbytné pro splnění transpoziční povinnosti, ale jsou žádoucí pro optimální transformaci budov na budovy bezemisní. Základním právním předpisem je zákon o hospodaření energií, zejména jeho ustanovení § 6 až § 7a a vyhláška č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov. S ohledem na rozsah změn obsažených ve směrnici EPBD bude muset být zákonná úprava značně rozšířena a zcela jistě se neobejde bez souvisejících změn v dalších právních předpisech (stavební zákon, energetický zákon).

Směrnice EPBD obsahuje primárně požadavky na stavby, tedy hmotné právo stavební. Současně s rozšiřováním požadavků na stavby, které řeší energetickou náročnost stavby, však dochází k určité dvojkolejnosti právní úpravy. Zatímco většina požadavků na stavby je obsažena přímo ve stavebním právu v užším slova smyslu, ve stavebním zákoně a vyhlášce 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu, materie energetické náročnosti staveb má v hmotném právu stavebním pouze obecné ustanovení blanketního charakteru – v ustanovení § 150 stavebního zákona je obsažen požadavek na úsporu energie, podle kterého „stavba a její technické zařízení pro vytápění, chlazení, osvětlení

⁶¹ Z nedávné minulosti (jaro 2025) je znám případ, kdy z důvodu včasné transpozice byl využit § 90 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a návrh zákona byl Poslaneckou sněmovnou schválen již v prvním čtení. Jednalo se o návrh zákona o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 969/0, VI. n. z. o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2025, 9. volební období [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=969>).

⁶² Podpůrné programy a poradenství jako hlavní nástroj úspor energií a renovací: experti pracují na implementaci evropské směrnice. In: *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 7. 4. 2025 [cit. 2025-06-20]. Dostupné na: <https://mpo.gov.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/podpurne-programy-a-poradenstvi-jako-hlavni-nastroj-uspor-energi-i-a-renovaci--expert-i-pracuji-na-implementaci-evropske-smernice--286891>.

⁶³ Na základě vlastní legislativní zkušenosti autorka konstatuje, že v ČR je RIA prováděna často spíše formálně, namísto toho, aby předcházela tvorbě právního předpisu, připravuje se až na základě textu paragrafovaného znění, resp. v průběhu jeho tvorby.

a větrání musí být navrženy a provedeny takovým způsobem, aby při jejich užívání, údržbě nebo provozu byla spotřeba energie co nejnižší s ohledem na účel užívání a na místní klimatické podmínky. Stavba musí být rovněž energeticky účinná.“ Ačkoli bylo jedním z původních cílů rekodifikace stavebního práva zřehlednění hmotného práva stavebního „s důrazem na revizi celého souboru předpisů ovlivňujících výstavbu, výslovné definování chráněných veřejných zájmů, zjednodušení a zřehlednění stavebního práva hmotného a vytvoření podmínek kvalitního urbanistického prostředí se zohledňováním místních specifik“⁶⁴ a v případě požadavků na výstavbu „zakotvení nejdůležitějších obecně platných pravidel ve stavebním zákoně s důrazem na ochranu veřejného zájmu a rozvedení podrobností v jednom podzákonném předpise“⁶⁵ výrazným rozšiřováním požadavků na stavby v zákoně o hospodaření s energií a jeho prováděcím předpise vzniká značná asymetrie právní úpravy, kterou prohlubuje dále např. zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie). Tento zákon také poměrně úzce souvisí s materií energetické náročnosti staveb a obsahuje řadu ustanovení, která jsou svojí podstatou nepřímou novelou stavebního zákona. K minimalizaci vznikající asymetrické, dvojkolejné právní úpravy ve vztahu k požadavkům na energetickou náročnost staveb je vhodné promítnout do stavebního zákona, popř. jeho prováděcích právních předpisů některé z požadavků směrnice s cílem zachovat jednotnost a přehlednost stavebního práva, k čemuž existence řady speciálních právních úprav mnohdy s nejasným vztahem ke stavebnímu zákonu nepřispívá.⁶⁶ Jedná se především o hmotněprávní požadavek navrhování staveb tak, aby umožnily efektivní instalaci solárních technologií, resp. aby v rámci změny stavby – při renovacích – docházelo k instalaci solárních panelů. Obdobné řešení, promítnutí do stavebního zákona a jeho prováděcích právních předpisů, je vhodné také ve vztahu k požadavkům týkajícím se podpory udržitelné mobility.

5.2 POJEM VĚTŠÍ RENOVACE

Zcela klíčový je způsob promítnutí pojmu větší renovace do právního řádu. Jedná se o pojem již původní verze směrnice, a proto již v české právní úpravě zaveden je, nicméně revidovaná směrnice EPBD k větší renovaci váže více povinností (např. je s ní spojena povinnost instalace solárních panelů na budovách nebo zřízení infrastruktury pro udržitelnou mobilitu). Na tomto místě je nezbytné zdůraznit, že směrnice EPBD rozlišuje pojem rozsáhlá a větší renovace. Nejedná se o totožné pojmy. Zatímco

⁶⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. I. Obecná část: C. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku: 1. Shrnutí návrhů věcných řešení. In: Vládní návrh stavebního zákona, sněmovní tisk 1008/0: důvodová zpráva [online]. 2020, 8. volební období [cit. 2025-08-26]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=969>.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Příkladem je zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby strategicky významné infrastruktury, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie); nebo řada ustanovení v zákoně č. 406/2000 Sb., o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů.

s větší renovací je spojena povinnost splňovat minimální požadavky na energetickou náročnost (čl. 5 směrnice EPBD), pokud je to technicky, funkčně a ekonomicky proveditelné, rozsáhlá renovace se zaměřuje na základní prvky budovy a transformuje budovu (nebo její ucelenou část) před 1. lednem 2030 na budovu s téměř nulovou spotřebou energie budovy a od 1. ledna 2030 na budovu s nulovými emisemi. Základním regulačním nástrojem pro zahájení rozsáhlé renovace stávajících budov jsou minimální normy energetické náročnosti. Předpokládá se postupný přechod stávajících budov na budovy bezemisní, přičemž větší renovace, která musí vést k plnění minimálních požadavků na energetickou náročnost, bude v řadě případů pomyslným prvním krokem ve vztahu k postupné přeměně stávajících budov na budovy s nulovými emisemi. Může však být současně rozsáhlou renovací. Důležité je, že zatímco rozsáhlá renovace je definována prostřednictvím svého cíle, větší renovace je definována velikostí plánované renovace.

Zákon o hospodaření energií definuje větší změnu dokončené budovy jako změnu dokončené budovy na více než 25 % celkové plochy obálky budovy [srov. § 2 odst. 1 písm. s)]. Směrnice však dává členským státům na výběr dvě varianty definice větší renovace (srov. čl. 2 bod 22 směrnice EPBD). Buď mohou zvolit vymezení prostřednictvím kritéria nákladů na renovaci (celkové náklady na renovaci obvodového pláště budovy nebo technických systémů budovy, které musí být vyšší než 25 % hodnoty budovy bez hodnoty pozemku, na němž budova stojí) nebo větší renovaci vymežit prostřednictvím jejího rozsahu ve vztahu k velikosti obvodového pláště budovy (o větší renovaci se jedná, pokud renovací prochází více než 25 % plochy obvodového pláště budovy). Okruh renovací, terminologií českého stavebního práva změn stavby, na které se jednotlivé varianty vymezení větší renovace vztahují, se liší. Obě varianty mají své výhody a nevýhody. Z právního hlediska je druhá varianta lépe kontrolovatelná, jednoznačnější a lépe měřitelná. Další důležitou otázkou je, zda definici větší renovace aplikovat pouze na právní úpravu související s energetickou náročností staveb a promítnout ji pouze do zákona o hospodaření s energií (jako to činí stávající právní úprava), nebo zda ji integrovat do stavebního zákona, který pracuje s pojmem změna dokončené stavby. Integrace definice větší renovace do stavebního zákona je zcela jistě koncepčnější řešení, které respektuje jednotnost a komplexnost právní úpravy stavebního zákona. Současně takové řešení umožňuje využít institut větší renovace (větší změny dokončené stavby) také pro jiné účely než pouze řešení energetické náročnosti stavby, ať již hmotněprávního, nebo procesního charakteru.

Ve stávající právní úpravě není definice větší změny dokončené budovy využita pro jiné účely, než je energetická náročnost staveb, pojem není koncepčně propojen se stavebním zákonem. Používá např. pojem budova, zatímco klíčovým pojmem stavebního práva je stavba, byť pojem budova také zná. Poměrně nekoncepčně bez provázanosti na další kategorie staveb je pak „*větší změna dokončené stavby s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“ zařazena ve stavebním zákoně mezi jednoduché stavby. Tato konstrukce je poměrně problémová, neboť „*větší změna dokončené stavby s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“ bude často současně splňovat kritéria dalších kategorií staveb, a to včetně staveb drobných.

5.3 ŘEŠENÍ SOUVISEJÍCÍCH PROCESNÍCH OTÁZEK POVOLOVÁNÍ STAVEB PŘI TRANSPOZICI SMĚRNICE EPBD

Dalším aspektem souvisejícím s transpozicí směrnice, byť se nejedná o nezbytnou součást transpozice, je řešení procesní právní úpravy. V tomto ohledu je podstatné, že v současné době již dochází k zjednodušování právní úpravy povolování výroben obnovitelných zdrojů energie, a to včetně těch umístěovaných na budovách. Zákon č. 249/2025 Sb., o urychlení využívání některých obnovitelných zdrojů energie a o změně souvisejících zákonů (zákon o urychlení využívání obnovitelných zdrojů energie), který transponuje směrnici RED III, obsahuje celou řadu specifík povolování obnovitelných zdrojů energie. Současně dochází přímo ve stavebním zákoně k rozšiřování okruhu záměrů, jejichž podstatou je výroba energie z obnovitelných zdrojů a které spadají do kategorie drobných staveb, tedy záměrů nevyžadujících povolení záměru podle stavebního zákona. Z hlediska směrnice EPDB je klíčové povolování změny dokončené stavby, která bude považována za větší, resp. slovy směrnice EPDB za „větší renovaci“. Podle stávající právní úpravy nevyžaduje změna stavby povolení, pokud je drobnou stavbou, tedy „*nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se vzhled stavby ani způsob užívání stavby, jejich provedení nemůže negativně ovlivnit požární bezpečnost stavby a nejde o stavební úpravy stavby, která je kulturní památkou*“;⁶⁷ a dále v případě „*stavební úpravy pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie s celkovým instalovaným výkonem do 100 kW, pokud se jimi nezasahuje do nosných konstrukcí stavby, nemění se způsob užívání stavby, nevyžaduje posouzení vlivů na životní prostředí, jsou splněny podmínky zejména požární bezpečnosti podle právního předpisu upravujícího požadavky na bezpečnou instalaci výroben elektřiny*“.⁶⁸ Nicméně bez ohledu na výše uvedené definice stavby, pokud bude změna dokončené stavby současně splňovat pojmové znaky „*větší změny dokončené budovy podle jiného právního předpisu s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²*“, nebude se jednat o drobnou stavbu, ale o jednoduchou stavbu, která povolení vyžaduje.

Zatímco zařazení „*stavební úpravy pro instalaci využívající obnovitelný zdroj energie s celkovým instalovaným výkonem do 100 kW*“ splňující další výše uvedené zákonné znaky mezi drobné stavby výrazně zjednodušuje nároky na povolování solárních zařízení na domech, definice stavební úpravy, která je drobnou stavbou, je významná z hlediska větších renovací u budov s celkovou energeticky vztahnou plochou menší než 350 m². Podmínka nezasahovat do nosných konstrukcí a neměnit vzhled stavby je relevantní, jak z hlediska zateplení pláště budovy, tak z hlediska výměny oken a dveří. V obou případech mohou tyto úpravy stavby splňovat kritéria drobné stavby nevyžadující povolení, ale také nemusí. Vždy bude záležet na konkrétním řešení renovace budovy, zda bude zasahovat do nosných konstrukcí, měnit vzhled stavby, popř. rozšiřovat půdorys.⁶⁹ Zcela jistě není žádoucí jen v zájmu zjednodušení a zrychlení

⁶⁷ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 1 odst. 1 písm. e).

⁶⁸ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, příloha č. 1 odst. 1 písm. f).

⁶⁹ K posouzení zateplení stavby srov. též stanovisko MMR (Stavby podle nového stavebního zákona. In: *Ministerstvo pro místní rozvoj* [online]. [cit. 2025-06-29]. Dostupné na: <https://mmr.gov.cz/cs/caste-dotazy/stavebni-rad/stavby-podle-noveho-stavebniho-zakona>).

povolování větších renovací (změn dokončené stavby), automaticky podřadit rekonstrukci splňující kritéria „větší renovace“ pod drobné stavby. To by mohlo vážně ohrozit jiné dotčené veřejné zájmy a současně výrazně omezit práva dotčených osob, typicky těch, které splňují definici účastníka řízení z titulu „osoby, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo k sousedním stavbám nebo sousedním pozemkům může být rozhodnutím o povolení záměru přímo dotčeno“.⁷⁰ Na druhou stranu je namístě zvážení zpřesnění definice nebo alespoň metodického výkladu tak, aby nebyl příliš velký výkladový prostor pro posouzení větší renovace z hlediska kategorie staveb a tím nevznikla právní nejistota ohledně procesního režimu „větší renovace“, která bude omezena typicky na výměnu oken a dveří, zateplení pláště a instalaci solárních panelů. Současně je vhodné prověřit *ratio* zařazení „větší změny dokončené budovy podle jiného právního předpisu s celkovou energeticky vztahnou plochou větší než 350 m²“ mezi jednoduché stavby bez bližších vazeb na standardní povolovací režimy změny stavby. Tato úprava přispívá k nepřehlednosti procesních aspektů „větších renovací“.

5.4 TRANSPOZICE VÝJIMKOVÝCH USTANOVENÍ SMĚRNICE EPBD

Další zásadní otázkou k řešení je způsob promítnutí výjimek z některých povinností daných směrnicí EPBD, kde směrnice nechává značný prostor pro autonomní rozhodnutí jednotlivých členských států. S úpravou výjimek je spojena celá řada otázek, nejdůležitější z nich je, které výjimky promítnout do vnitrostátní právní úpravy. Opodstatněnost výjimek je dána v jednotlivých případech kombinací různých faktorů – nízké spotřeby energie, a tedy nízkého podílu daného typu budov na celkových emisích skleníkových plynů z budov, negativních ekonomických dopadů a existence jiného veřejného zájmu. Úvaha o tom, v jaké míře využít možných výjimek z plnění požadavků plynoucích ze směrnice, by měla výše uvedené důvody výjimek brát v potaz, hledat proporcionální řešení: prověřit existenci jiného veřejného zájmu, zkoumat, zda skutečně konkuruje zájmu na snižování emisí skleníkových plynů, vyhodnotit a kvantifikovat možné negativní dopady směrnice a prověřit, zda je mohou některé výjimky zmírnit, prověřit skutečný podíl budov spadajících pod určitou výjimku na spotřebě energie, resp. emisích skleníkových plynů, a současně se zabývat proporcionalitou ve vztahu ke konečnému cíli směrnice, potažmo závazků EU, dosáhnout klimatické neutrality.

Plošné a trvalé výjimky jsou podle názoru autorky namístě pouze u budov památkově chráněných, u kterých je veřejný zájem na jejich památkové ochraně obtížně slučitelný se stavebními úpravami nutnými k dosažení energetické neutrality budovy. U ostatních výjimek, které EPBD umožňuje, je namístě buď pravidelný přezkum opodstatněnosti, nebo předem časově omezená platnost výjimky, eventuálně také mechanismus individuálního udělování výjimek, což ale zvýší regulatorní a tím i administrativní zátěž. Na tomto místě je třeba zdůraznit, že stávající právní úprava v zákoně o hospodaření s energií koncipuje výjimky z požadavků na energetickou náročnost budovy s téměř nulovou spotřebou energie (jedná se o transpozici „staršího“ znění směrnice před její revizí směrnicí 2024/1275) výhradně jako plošné a trvalé. To podle názoru autorky není,

⁷⁰ Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 182 písm. d).

s ohledem na splnění cíle směrnice – dosažení existence energeticky vysoce účinného fondu budov bez emisí uhlíku, adekvátní.

5.5 OPATŘENÍ DŮLEŽITÁ Z HLEDISKA ÚČINNÉ IMPLEMENTACE SMĚRNICE EPBD

Další důležitou a z hlediska implementace velmi podstatnou otázkou k řešení, která nutně nevyžaduje změnu právní úpravy, je způsob poskytování širokého spektra informací souvisejících s přechodem budov na bezemisní (od technických informací o účinných způsobech renovace budov, přes důvody a benefity takové renovace po informace o finančních nástrojích a podmínkách způsobu jejich čerpání). Žádoucí je kombinovat vytvoření jednotného přehledného informačního systému v intencích zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se systémem kontaktních míst. Ten je v současné době vytvořen v podobě energetických konzultačních a informačních středisek (jedná se o bezplatnou službu pro veřejnost, která slouží k podpoře zavádění energetických úspor a obnovitelných zdrojů energie).⁷¹ Výrazně by mohlo pomoci také vytvoření systému jednotných kontaktních míst, tzv. one-stop-shopů, předpokládaných Vnitrostátním plánem v oblasti energetiky a klimatu⁷² (viz výše), který v současné době existuje pouze v podobě projektového řešení.⁷³

K úspěchu implementace směrnice by mohla přispět podpora využívání dobrovolných certifikačních systémů, ať již prostřednictvím čistě ekonomických nástrojů, např. využívání těchto nástrojů u různých forem pobídek, zvýhodněných úvěrů apod., nebo vytvořením právního rámce, který by např. pro určitý typ veřejných zakázek požadoval doložení určité certifikace, resp. jejího stupně,⁷⁴ nebo spojoval certifikaci s určitým zvýhodněním regulačního charakteru. Nezbytnou součástí transpozice a implementace musí být také vytvoření odpovídajícího institucionálního rámce a mechanismů, které zajistí vynutitelnost. Směrnice EPBD předvídá nástroje pro pravidelné inspekce technických systémů budov, vytvoření nezávislého kontrolního systému certifikátů energetické náročnosti, pasů pro renovaci budov, ukazatelů připravenosti pro chytrá řešení a zpráv o inspekci technických systémů budov a požaduje dostatek nezávislých stavebních odborníků a dalších nezávislých odborníků způsobilých k certifikaci energetické náročnosti budovy, vypracování pasů pro renovaci budov, posuzování připravenosti pro chytrá řešení a inspekci technických systémů budov. Vytvoření sankčních mechanismů, popř. volba dalších přímých nástrojů zajišťujících vynutitelnost požadavků směrnice, je však výhradně v působnosti jednotlivých členských států.

⁷¹ Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých, s. 64–65.

⁷² Vnitrostátní plán v oblasti energetiky a klimatu, s. 158.

⁷³ Projekt: LIFE OneStopShop, doba realizace: 2022–2025 (Odborné poradenství pro majitele rodinných domů – ONE STOP SHOP. In: *Centrum pasivního domu* [online]. 1. 10. 2022 [cit. 2025-06-26]. Dostupné na: <https://www.pasivnidomy.cz/odborne-poradenstvi-pro-majitele-rodinnych-domu-one-stop-shop/t5033>).

⁷⁴ FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby...*, s. 102–103.

5.6 DÍLČÍ ZÁVĚR

Závěrem lze shrnout, že i formálně správná transpozice nemusí být vydařená, nemusí vést k optimálním výsledkům. Transpozici směrnice nelze vnímat úzkou optikou zákona o hospodaření s energií, je nezbytné citlivě ji zasadit do kontextu celého stavebního práva, jak z hlediska hmotněprávního, tak procesního, tak aby nedocházelo k asymetrické právní úpravě, která bude zakládat celou řadu speciálních úprav stavebního práva (příkladem nevhodné transpozice by bylo ponechání stávajícího znění definice pojmu větší renovace v zákoně o hospodaření s energií, a to bez vazby na instituty a pojmy stavebního zákona). Dalším rizikem je pouze mechanické převzetí výjimek bez hlubšího zkoumání jejich opodstatněnosti v podmínkách ČR a případné diferenciaci způsobu úpravy výjimek z jednotlivých důvodů. Konečně v případě ekonomických, informačních, vzdělávacích a dobrovolných nástrojů nejsou změny právní úpravy nezbytné, nicméně právní rámec by mohl vést např. k vytvoření jednotného informačního systému nebo k podpoře dobrovolných, zejména, certifikačních nástrojů. V neposlední řadě se nabízí využít transpozici směrnice k přechodu budov nejen na budovy energeticky šetrné, ale také environmentálně šetrné.

6. PŘECHOD K ENVIRONMENTÁLNĚ NEBO POUZE ENERGETICKY ŠETRNÉ VÝSTAVBĚ?

Revidovaná směrnice o energetické náročnosti budov jako součást balíčku Fit for 55 je jednoznačně ambiciózním krokem k transformaci budov na budovy bezemisní. Povede jak k výstavbě nových, tak k rekonstrukci stávajících budov s novými standardy a s využitím nových technologií, postupů a částečně i materiálů (ať již se jedná o systémy inteligentního řízení budov, systémy chlazení a vytápění, instalace obnovitelných zdrojů energie na budovách nebo nároky na plášť budovy apod.⁷⁵).

Nevýhodou regulace EU je zaměření primárně na energetické vlastnosti budov, nikoli tedy celkovou environmentální šetrnost (udržitelnost) budov. Byť je regulace v oblasti životního prostředí v právu EU velmi rozsáhlá a nepřímě mnoho právních předpisů ovlivňuje budovy (právní předpisy v oblasti posuzování vlivů na životní prostředí, ochrany přírody, zejména právní předpisy vztahující se k soustavě Natura 2000, regulace odpadového hospodářství, právní úprava požadavků na stavební výrobky apod.), přímá regulace požadavků na stavby se týká pouze stavebních výrobků,⁷⁶ energetické náročnosti budov a s tím související regulace obnovitelných zdrojů energie. Tato nevýhoda se nemusí promítnout do právních řádů EU, neboť se jedná o oblasti bud

⁷⁵ K tomu srov. KABELE, K. Dopady evropské směrnice EPBD IV o energetické náročnosti budov na řešení systémů vytápění a chlazení budov. In: *tbzinfo* [online]. 27. 3. 2025 [cit. 2025-06-22]. Dostupné na: <https://vytapani.tzb-info.cz/28241-dopady-evropske-smernice-epbd-iv-o-energeticke-narocnosti-budov-na-reseni-systemu-vytapani-a-chlazení-budov>; CONGEDO, P. M. – BAGLIVO, C. – DAGOSTINO, D. – ALBANESE, P. M. Overview of EU building envelope energy requirement for climate neutrality. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* [online]. 2024, Vol. 202 [cit. 2025-06-25]. Dostupné na: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138696>.

⁷⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS.

právem EU přímo neregulované, nebo regulované, ale podléhající článku 193 Smlouvy o fungování Evropské unie, který umožňuje členským státům přijímat přísnější opatření v oblasti ochrany životního prostředí.

Z hlediska dalších právních předpisů EU, které jsou relevantní z hlediska hodnocení environmentální udržitelnosti budov, nelze opominout pravidla taxonomie EU pro výstavbu nových budov, která vymezují pro účely snazší orientace investorů a za účelem podpory environmentálně udržitelných projektů kritéria environmentálně udržitelných hospodářských činností, a to včetně výstavby.⁷⁷ Kritéria taxonomie EU sice neřeší jen energetickou stránku staveb, zahrnují také opatření, která významně přispívají k přechodu na oběhové hospodářství, požadavky na prevenci a omezování znečištění životního prostředí, adaptaci budov na změnu klimatu, udržitelné využívání a ochranu vodních a mořských zdrojů a ochranu a obnovu biologické rozmanitosti a ekosystémů (sleduje se lokalita pro výstavbu nové budovy),⁷⁸ nicméně jejich dopad je s ohledem na povahu taxonomie omezený, nepředstavují povinné standardy. Navíc kritéria nejsou nastavena vyčerpávajícím způsobem, neřeší environmentální udržitelnost komplexně, sledují pouze vybrané ukazatele. Např. v případě kritérií řešících udržitelné využívání a ochranu vodních a mořských zdrojů se sleduje pouze spotřeba vody, nikoli však o jakou vodu se jedná, jsou stanoveny maximální průtoky baterií a objem splachovacích nádrží, nikoli však to, zda se např. k splachování používá pitná nebo recyklovaná (šedá), popř. srážková voda.

S ohledem na technické řešení staveb je velmi důležité řešení hospodaření s vodou v budově, nejedná se jen o požadavek na zásobování vodou (popř. pitnou vodou), řešení odvádění odpadní vody a požadavky na řešení srážkové vody, ale především požadavky související se spotřebou vody a s její recyklací, s možným opakovaným využitím vody, tedy využíváním tzv. šedé vody a případně také srážkové vody přímo v budově (typicky pro splachování toalet).⁷⁹ To klade značné technické nároky na řešení budovy, které je ideální řešit již v rámci návrhu nové budovy, u rekonstrukcí je výrazně složitější.

⁷⁷ Právním základem taxonomie EU je Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 ze dne 18. června 2020 o zřízení rámce pro usnadnění udržitelných investic a o změně nařízení (EU) 2019/2088. Taxonomie EU je jednotný klasifikační systém, který prostřednictvím technických kritérií poskytuje jednotné definice environmentálně udržitelných hospodářských činností, a to pro účely stanovení míry, do jaké je investice environmentálně udržitelná. Smyslem taxonomie je pomoci investorům a podnikům činit informovaná investiční rozhodnutí s cílem určit stupeň udržitelnosti investic.

⁷⁸ Příloha II, část 7.1. a 7.2. In: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2139 ze dne 4. června 2021, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852, pokud jde o stanovení technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající ke zmírňování změny klimatu nebo k přizpůsobování se změně klimatu, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů (konsolidovaný text); Příloha II, část 3.1. a 3.2. In: Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2023/2486 ze dne 27. června 2023, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/852 stanovením technických screeningových kritérií pro určení toho, za jakých podmínek se hospodářská činnost kvalifikuje jako významně přispívající k udržitelnému využívání a ochraně vodních a mořských zdrojů, k přechodu na oběhové hospodářství, k prevenci a omezování znečištění nebo k ochraně a obnově biologické rozmanitosti a ekosystémů, a toho, zda tato hospodářská činnost významně nepoškozuje některý z dalších environmentálních cílů, a kterým se mění nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2021/2178, pokud jde o specifické zveřejňování informací v souvislosti s těmito hospodářskými činnostmi.

⁷⁹ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, upravuje v § 3 odst. 7 užitkovou vodu jako srážkovou nebo šedou vodu, která je

Pokud se renovace budov omezí na řešení energetické náročnosti, lze obtížně očekávat v budoucnu další vlnu renovací z důvodu využívání vody v budovách. Z tohoto důvodu je více než žádoucí využít potenciál transformace budov na budovy bezemisní také k řešení dalších dopadů budov na životní prostředí, a to alespoň v omezené míře, ať již se bude jednat pouze o řešení omezené na nové budovy, nebo pouze na budovy vlastněné veřejnými subjekty, nebo nikoli regulaci prostřednictvím povinného standardu, ale podporovaného dobrovolného vyššího standardu budovy. Řešení hospodaření s vodou v budově slouží pouze jako příklad opomíjené oblasti. V českém právním řádu lze najít celou řadu oblastí podstatných z hlediska vztahů staveb a životního prostředí včetně klimatu, pro kterou nejsou povinné požadavky na budovy stanoveny nebo jsou řešeny nedostatečným způsobem.

Vedle výše zmíněného požadavku na využívání recyklované (šedé), popř. srážkové vody, v budovách nejsou v právní úpravě ČR ani EU jednoznačně a dostatečně stanoveny např. požadavky na budovy z hlediska světelného znečištění, adaptace budov na změnu klimatu, minimalizace fragmentace krajiny, konstrukce budov tak, aby nedocházelo k nadměrnému úhynu nebo zraňování živočichů, či z hlediska požadavků na minimalizaci záborů půdy. Zatímco v případě využívání recyklované vody v budovách nebo adaptace budov na změnu klimatu právní regulace chybí, v ostatních výše uvedených oblastech sice existuje, nikoli však v dostatečné podobě. Stavební zákon sice obsahuje v § 148 požadavek na to, aby budovy neměly nepřipustný negativní vliv na kvalitu životního prostředí nebo na klima v důsledku nadměrných emisí světla. Není však nikde stanovena přípustná míra emisí světla. Podobně stavba nesmí působit nadměrný úhyn rostlin a zranění nebo úhyn živočichů, nicméně konkretizace tohoto požadavku zejména ve vztahu k řešení konstrukce budov chybí, nepřímou a výkladem je možné obsah požadavku dovozovat pouze v kontextu obecné úpravy rostlin a živočichů v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Stavební zákon sice obsahuje požadavek na řešení staveb tak, aby se nezhoršovala prostupnost krajiny pro volně žijící živočichy, obdobný požadavek se týká též územního plánování a dovozovat ho lze také z ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny (zejména v kontextu územního systému ekologické stability), nicméně jedná se o velmi obecně formulované požadavky, a praxe ukazuje na nedostatečnost právní úpravy, s mnoha problémy zejména ve vztahu k řešení oplocení pozemků.⁸⁰ Prostřednictvím regulace využívání území (nástroje územního plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, ochrana zemědělského půdního fondu, ochrana lesní půdy, pozemkové úpravy) je regulováno využívání půdy, nicméně i v tomto ohledu vykazuje právní úprava celou řadu nedostatků. Zábory půdy jsou řešeny především v zákoně č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu, ve znění pozdějších předpisů, pro zemědělskou půdu a v zákoně č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pro lesní půdu. Oba se sice snaží minimalizovat zábory, nicméně v kombinaci se zásadou kontinuity územního plánování, četných zákonných výjimek

upravena a hygienicky zabezpečena. Šedou vodou je odpadní voda z umyvadel, sprch a van (viz poznámka pod čarou č. 6).

⁸⁰ K této problematice blíže CHALOUPOKOVÁ, A. Problematika fragmentace krajiny pozemními komunikacemi v právu. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 21–33.

a úpravou územního plánování, zejména regulativů v územních plánech, právní úprava nevede k zahušťování výstavby, naopak řada regulativů způsobem svého nastavení (např. minimální velikost stavebního pozemku, koeficient zeleně, koeficient zastavěné plochy) má opačný efekt.⁸¹

Stávající právní úprava jednoznačně řeší hledisko energetické, které se vlivem směrnice EPBD bude výrazně zpříšňovat, požadavky na stavební výrobky (zejména z hlediska uvolňování nebezpečných látek a požadavků cirkulární ekonomiky), požadavky na konstrukce staveb a použité materiály (jak z hlediska uvolňování nebezpečných látek, tak z hlediska požadavků na oběhové hospodářství – opětovné využití nebo recyklovatelnost materiálů a konstrukcí). Řešeny jsou některé aspekty hospodaření s vodou ve smyslu regulace způsobu nakládání se srážkovou vodou, hierarchie nakládání s odpadní vodou a povinnosti zásobování vodou.⁸² Z hlediska ochrany veřejného zdraví je řešena ochrana staveb před nadměrným hlukem a vibracemi.

Z výše uvedeného přehledu plyne, že prostor pro regulaci environmentálních požadavků na stavby je značný. V případě využití výrazných změn regulace budov z důvodu transpozice směrnice EPBD ke komplexnějšímu řešení environmentálních požadavků na stavby by kritéria environmentálně šetrné nebo také environmentálně udržitelné či tzv. zelené výstavby⁸³ měla vycházet komplexně ze všech fází výstavby a měla zohledňovat všechny dopady na životní prostředí včetně klimatu. Širší přístup k transformaci staveb by měl zohlednit pojetí environmentálně šetrné výstavby jako výstavby, „*kteřá ve všech svých fázích a po celou dobu životního cyklu stavby, tedy od zvažování lokality, řešení konkrétního umístění přes zpracování projektu a provádění stavby a její provoz až po případně změny stavby a její odstraňování, zohledňuje dopad na životní prostředí a volí řešení šetrná k životnímu prostředí, tedy minimalizuje dopady na životní prostředí, ať již v podobě znečišťování životního prostředí, využívání přírodních zdrojů, nebo kompenzace případných negativních dopadů na životní prostředí*“.⁸⁴

Pro stanovení konkrétních kritérií environmentální šetrnosti staveb je možné se inspirovat u soukromých certifikačních systémů pro certifikaci staveb. Ty se sice v detailech liší a některé se zaměřují na celkovou udržitelnost, tedy věnují se také kritériím sociálním a ekonomickým, nicméně v jádru se shodují a posuzují podobná hlediska dopadu staveb nebo celého cyklu výstavby na životní prostředí včetně klimatu.⁸⁵ V případě nejrozšířenějších certifikačních systémů (LEED, BREAM, DGBN, SBTool)

⁸¹ Tato problematika jde již nad rámec a rozsah tohoto příspěvku. Blíže srov. DVOŘÁKOVÁ ŠATOCHINOVÁ, V. Územní plány a regulační plány se zaměřením na kvalitu vystavěného prostředí. *České právo životního prostředí*. 2024, roč. XXIV, č. 2, s. 85–11; FRANKOVÁ, M. Plní zákon o ochraně zemědělského půdního fondu svou funkci? *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2019, Vol. LXV, č. 3, s. 35–44.

⁸² Srov. zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů, § 148, § 150, § 151, ve spojení s vyhláškou 146/2024 Sb., o požadavcích na výstavbu, zákonem č. 406/2020 o hospodaření s energií, ve znění pozdějších předpisů, vyhláškou č. 264/2020 Sb., o energetické náročnosti budov, zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 305/2011 ze dne 9. 3. 2011, kterým se stanoví harmonizované podmínky pro uvádění stavebních výrobků na trh a kterým se zrušuje směrnice Rady 89/106/EHS.

⁸³ K směřování a zaměřování pojmů zelená výstavba, udržitelná výstavba, klimaticky neutrální výstavba apod. srov. podrobněji FRANKOVÁ, *Právní aspekty environmentálně udržitelné výstavby*..., s. 79–84.

⁸⁴ Tamtéž, s. 219.

⁸⁵ Tamtéž, s. 85–95.

je vždy posuzováno hledisko energetické, hospodaření s vodou, materiálové hledisko

včetně odpadů, tedy zejména požadavky cirkulární ekonomiky a minimalizace uvolňování škodlivých látek ze stavby (z použitých materiálů a stavebních výrobků) a využití půdy.⁸⁶

7. ZÁVĚR

Regulace budov má značný potenciál z hlediska klimatické neutrality. Podmínkou úspěchu v této oblasti je podstatná změna k přístupu regulace požadavků na nové i stávající stavby. Tu by bylo vhodné využít ke komplexnímu řešení staveb z hlediska dopadu na životní prostředí a klima a adaptace budov na změnu klimatu. Taková proměna může v konečném důsledku zvýšit kvalitu využívání budov a urbanizovaného prostředí.

Při transpozici a implementaci směrnice EPBD je nezbytné neomezit se na regulační opatření, ale vhodně nastavit mix opatření finančních, dobrovolných, informačních a vzdělávacích doplněných citlivými opatřeními sociálními, která budou reagovat na riziko energetické chudoby. Byť legislativní opatření pro finanční, dobrovolné, informační a vzdělávací nástroje nejsou nezbytná, v řadě případů jsou vhodná, ať již proto, že mohou podpořit využívání dobrovolných nástrojů, zavést některá další ekonomická opatření např. v oblasti daňových úlev, nebo vytvořit právní rámec pro jednotný informační systém propojený s kontaktními místy a financovaný přímo ze státního rozpočtu. Veškerá opatření by neměla vznikat *ad hoc*, ale měla by tvořit komplexní vzájemně propojený rámec, tomu může napomoci především promyšlená koncepce – směrnici EPBD požadovaný Plán renovace (v ČR zatím označovaný jako Dlouhodobá strategie renovací na podporu renovace vnitrostátního fondu obytných a jiných než obytných budov, veřejných i soukromých).

doc. JUDr. Martina Franková, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
frankova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-5089-313X

⁸⁶ Tamtéž, s. 85–95.

60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA –
RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY

ORGANIZAČNÍ FUNKCE PRACOVNÍHO PRÁVA A JEJÍ PROJEVY V SOUČASNÉM OBDOBÍ

JANA KOMENDOVÁ*

Abstract: **The Organisational Function of Labour Law and Its Manifestations in Current Period**
The article is dedicated to the organisational function of labour law which is considered as one of the fundamental functions of this branch of law. The first part includes brief historical overview of the notion of organisational function of labour law in the first Labour Code adopted in 1965 and after the year 1989 as a result of political and economic changes connected with the transfer to the market economy. It focuses on selected manifestations of the organisational function of labour law in current time when the labour market has been going through significant changes caused by increasing flexibility and changes in employers' subjects. Particular attention is paid to the proper performance of work by an employee in compliance with an employer's justified interests which shall express an employee's loyalty in relation to an employer. Subsequently, it analyses the selected manifestations of the organizational function of labour law that is particular duties of employees imposed by law with the objective to protect the employer's justified interests, the supervision of their observance and possible sanctions for their violation. The last part includes ideas on possible promotion of organizational function of labour law so as it corresponds to needs of employees and employers.

Keywords: labour law; dependent work; organisation function; proper performance of work; employer's justified interests; employee's obligation; internal regulation; binding instruction

Klíčová slova: pracovní právo; závislá práce; organizační funkce; řádný výkon práce; oprávněný zájem zaměstnavatele; povinnosti zaměstnance; vnitřní předpis, závazný pokyn

DOI: 10.14712/23366478.2025.671

ÚVODEM

Vedle ochranné funkce plní pracovní právo jako samostatné právní odvětví funkci organizační. Cílem této funkce je umožnit zaměstnavateli realizaci předmětu jeho činnosti prostřednictvím využití pracovní síly zaměstnanců. Podstata organizační funkce pracovního práva je vyjádřena již v samotném vymezení závislé práce dle ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce, kterou je mimo jiné práce vykonávaná ve vztahu nadřízenosti

* Autorka působí na oddělení sociálního práva katedry finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně.

zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance a podle pokynů zaměstnavatele. V obecné rovině je formulována mezi základními zásadami pracovněprávních vztahů dle ust. § 1a zákoníku práce, mezi které patří zásada řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Konkrétní projevy organizační funkce pracovního práva se nacházejí v jednotlivých částech zákoníku práce, zejména v ustanoveních o pracovním poměru, pracovní době, odměňování, překážkách v práci či dovolené. Organizační funkce pracovního práva se projevuje rovněž v úpravě povinností zaměstnanců mimo jiné, pokud jde o předcházení majetkové a nemajetkové újmy, popřípadě povinnosti ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením nebo zneužitím, které zdaleka nejsou místně a časově omezeny na pracovní dobu a pracoviště zaměstnavatele a přetrvávají i mimo čas a prostor, ve kterém má zaměstnavatel právo disponovat s pracovní silou zaměstnance. S rostoucí poptávkou po flexibilitě pracovní síly spojenou často se sníženou mírou ochrany zaměstnanců vyvstává otázka míry loajality, kterou má nebo může zaměstnavatel od svých zaměstnanců vyžadovat za účelem ochrany svých oprávněných zájmů. Tento článek se zamýšlí nad významem organizační funkce pracovního práva v současné době, kdy trh práce prochází výraznými změnami. Rozebírá některé projevy této funkce, zejména jednotlivé povinnosti zaměstnanců uložené právní úpravou za účelem ochrany oprávněných zájmů zaměstnavatele, kontrolu jejich dodržování a možné sankce za jejich porušení. Součástí článku jsou úvahy o posílení organizační funkce pracovního práva tak, aby jeho normy odpovídaly potřebám jejich adresátů, kterými jsou zejména zaměstnanci a zaměstnavatelé, a odrážely aktuální vývoj trhu práce a změny ve společnosti.

1. PODSTATA ORGANIZAČNÍ FUNKCE PRACOVNÍHO PRÁVA

Funkce pracovního práva lze chápat jako odraz představy zákonodárce ohledně podoby regulace pracovněprávních vztahů. Původní účel pracovního práva, které se postupně vyvinulo v samostatné právní odvětví, spočíval v potřebě ochrany zaměstnance před škodlivými a zdraví, v mnoha případech dokonce život, ohrožujícími pracovními podmínkami a regulace výkonu práce žen a dětí. „*Vznik pracovního práva je spojen s průmyslovou revolucí, tj. s dobou, kdy v závislé činnosti převažovala jednoznačně práce fyzicky náročná a kdy se postupně přecházelo od manuálního způsobu výroby k průmyslové pásové výrobě. V době svého vzniku to bylo především právo dělnické.*“¹ Postupně se pracovní právo začínalo formovat jako samostatné právní odvětví regulující právní vztahy vznikající při námezdní práci a právní vztahy, které s takovouto prací souvisejí včetně právních vztahů kolektivní povahy. Následně se předmětem úpravy tohoto právního odvětví stala ochrana zaměstnance jakožto fakticky slabší strany pracovněprávního vztahu mimo jiné v oblasti skončení pracovního poměru, neboť práce představovala často jediný zdroj obživy zaměstnance a jeho rodiny. V této souvislosti

¹ GALVAS, M. Proměny funkcí pracovního práva. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Pracovní právo 2012: závislá práce a její podoby: sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference, Zámecký hotel Třešť, 3.–5. října 2012* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 209 [cit. 2025-05-06]. Dostupné na: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2012/files/PracovniPravo2012.pdf>.

bývá závislá práce konaná zaměstnancem pro zaměstnavatele chápána rovněž v podobě hospodářské závislosti zaměstnance na zaměstnavateli.

Kromě ochranné funkce plní pracovní právo funkci organizační, která bývá některými teoretiky označována rovněž jako funkce řídicí nebo organizačská.² V současné době směřuje organizační funkce pracovního práva zejména k ochraně zájmů zaměstnavatele a umožňuje mu realizaci jeho činnosti prostřednictvím využití pracovní síly zaměstnanců.³ V teorii pracovního práva se lze setkat rovněž se širším pojetím organizační funkce pracovního práva, podle něhož „*vytváří rámec a podmínky, za nichž se uskutečňuje pracovní proces. Stanoví pravidla, za nichž má fungovat trh práce, vymezuje míru práce, odměny za práci, obsahuje určité záruky realizace přiznaných práv.*“⁴

1.1 STRUČNĚ KE GENEZI ORGANIZAČNÍ FUNKCE PRACOVNÍHO PRÁVA

V době přijetí prvního zákoníku práce (zákon č. 65/1965 Sb.) nesměřovala organizační funkce pracovního práva pouze k ochraně zájmů zaměstnavatele, nýbrž s ohledem na tehdejší poměry spočíval její účel v zajištění fungování centrálně plánované ekonomiky. Ta byla založena nikoliv pouze na právu na práci, nýbrž na povinnosti pracovat. Práce ve prospěch celku byla formulována jako přední povinnost, přičemž právo na práci bylo považováno za přední právo každého občana.⁵ První zákoník práce řadil mezi základní zásady práci ve prospěch společnosti a podle jejích potřeb, přičemž povinnost pracovat byla přední povinností a současně předním právem i věcí cti každého občana.⁶ Porušení povinnosti pracovat bylo sankcionováno, a to dokonce normami trestního práva v podobě trestného činu příživnictví.⁷ V mírnější podobě bylo porušení povinnosti pracovat sankcionováno zákonem č. 150/1969 Sb., o přečinech, který s účinností od 1. 1. 1970 upravoval přečin příživnictví.⁸ Kromě toho obsahoval tento zákon i přečin proti pracovní kázi.⁹ Za jeho spáchání hrozil trest odnětí svobody až na tři měsíce, nápravné opatření, peněžitý trest do výše 5 000 Kč nebo zákaz činnosti.

² Srov. GALVAS, M. a kol. *Pracovní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 21.

³ Zaměstnavatel za tímto účelem např. rozvrhuje pracovní dobu zaměstnanců do směn, má právo nařídít zaměstnancům práci přesčas, a to až do 150 hodin v kalendářním roce, může zavést pružné rozvržení pracovní doby či konto pracovní doby.

⁴ GALVAS a kol., *c. d.*, s. 21.

⁵ Srov. čl. 19 odst. 2 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky ze dne 11. 7. 1960. Dále toto ustanovení deklarovalo, že ve společnosti pracujících může jednotlivec dospět k plnému rozvinutí svých schopností a k uplatnění svých oprávněných zájmů jen aktivní účastí na rozvoji celé společnosti, především náležitým podílem na společenské práci.

⁶ Čl. 1 prvního zákoníku práce, ve znění účinném do 31. 1. 1991.

⁷ Srov. ust. § 203 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění účinném do 30. 6. 1990.

⁸ Srov. ust. § 10 zákona č. 159/1960 Sb., o přečinech.

⁹ Srov. ust. § 8 zákona č. 159/1960 Sb., o přečinech. Tohoto přečinu se dopouštěl ten, kdo:

- a) odpiřal plnit povinnosti vyplývající z jeho služebního postavení nebo pracovního zařazení v úmyslu narušit veřejný pořádek nebo podpořit akce narušující zájmy socialistické společnosti, anebo v témže úmyslu jiného k takovému neplnění povinností vybízel;
- b) porušováním předpisů o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci ohrožoval někoho na zdraví nebo jejich porušením někomu přivodil ublížení na zdraví mající za následek kratší pracovní neschopnost;
- c) ohrozil plynulý hospodářský provoz nebo hospodářskou činnost socialistické organizace, anebo způsobil škodu tím, že soustavně bez závažného důvodu vynechával pracovní směny nebo předstíral pracovní neschopnost anebo soustavně nebo závažným způsobem porušoval technologickou kázeň nebo jinak porušoval důležité povinnosti z pracovního poměru.

V rovině pracovního práva představovala v období před rokem 1989 stěžejní nástroj organizační funkce pracovního práva socialistická pracovní kázeň, která byla považována za základní předpoklad plnění pracovních úkolů organizace. Socialistická pracovní kázeň spočívala v uvědomělém plnění pracovních úkolů, které pro pracovníky vyplývaly z jejich účasti na společenské práci.¹⁰ Na pojetí socialistické pracovní kázně navazoval systém sankcí, které mohly být za její nedodržování či porušování pracovníkovi uloženy. Při závažném nebo opětovném porušování pracovní kázně umožňoval první zákoník práce uložit pracovníkovi kárné opatření zahrnující důtku, veřejnou důtku, snížení, či dokonce odnětí prémie, odměn nebo jiných složek mzdy vyjadřujících osobní ohodnocení na dobu až tří měsíců, či dokonce převedení na méně placenou práci na dobu až tří měsíců, popřípadě snížení základního nebo funkčního platu až o 10 % po dobu až tří měsíců.¹¹ Jedno z kárných opatření za drobné rozkrádání a jiné úmyslné poškozování tehdejšího socialistického vlastnictví představovala rovněž pokuta ve výši až 5 000 Kč, která propadala státu.¹²

V období před rokem 1989 bylo pracovní právo upraveno téměř výhradně kogentními normami, které nepřipouštěly odchýlení se od zákona na základě smluvního ujednání. „*Direktivně řízená ekonomika nepřipouštěla smluvní volnost, ani nedávala prostor kolektivnímu vyjednávání.*“¹³

V důsledku hospodářských a politických změn v období po roce 1989, kdy pracovní právo procházelo zásadními změnami, se předmětem úpravy tohoto právního odvětví stala rovněž ochrana zájmů zaměstnavatele. Ta začala vystupovat do popředí v důsledku změny zaměstnavatelských subjektů, kterými začínaly být stále častěji subjekty soukromého práva, fyzické osoby jako podnikatelé či různé právnické osoby.¹⁴ Postupně docházelo k odklonu od původní výhradně kogentní úpravy pracovněprávních vztahů směrem k jejich dispozitivnosti a posilování smluvní volnosti. Pracovní právo začalo být společně s ochranou zaměstnanců vnímáno jako nástroj jejich řízení.¹⁵ Organizační funkce pracovního práva se již neprojevovala převážně negativně ve formě možné sankce za porušení pracovní kázně, nýbrž rovněž ve formě pozitivní motivace zaměstnanců mimo jiné v oblasti odměňování práce a zaměstnaneckých benefitů. Pracovní kázeň však stále představovala stěžejní nástroj řízení pracovního procesu.

Rozsáhlé změny právní úpravy, zejména postupná rekodifikace pracovního práva, vyústily v přijetí druhého zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb. zákoník práce).¹⁶ V textu tohoto zákona našla organizační funkce pracovního práva vyjádření zejména mezi základními zásadami pracovněprávních vztahů uvedenými v ust. § 1a jako zásada řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.

¹⁰ Srov. ust. § 72 prvního zákoníku práce v původním znění.

¹¹ Srov. ust. § 77 odst. 1 prvního zákoníku práce.

¹² Srov. ust. § 74 odst. 2 prvního zákoníku práce.

¹³ BĚLINA, M. Vztah nového zákoníku práce k budoucí pracovněprávní rekodifikaci. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2003, Vol. IL, č. 1–2, s. 124.

¹⁴ Namísto označení socialistická organizace a pracovník začaly být používány pojmy zaměstnavatel a zaměstnanec, které odpovídaly nové formě uspořádání pracovněprávních vztahů.

¹⁵ Srov. např. KALENSKÁ, M. Pracovní právo v tržním hospodářství. *Právník*. 1991, roč. 130, č. 7–8, s. 697 a 698.

¹⁶ Tento zákon upustil od pojmu pracovní kázeň a nahradil jej pojmem povinnosti zaměstnance vyplývající z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci.

V teorii pracovního práva bývá tato zásada někdy pojímána širěji ve formě tzv. loajality zaměstnance ve vztahu k zaměstnavateli, která akcentuje těsnější sepětí zaměstnance se zaměstnavatelem. Dle názoru autorky tohoto článku bývá v praxi loajalita zaměstnance ve vztahu k zaměstnavateli ze strany zejména zaměstnavatelů vnímána v širším smyslu přesahujícím oprávněný zájem zaměstnavatele.

V důsledku změn v podobě zaměstnavatelských subjektů, kterými bývají v řadě případů velké (mnohdy nadnárodní) korporace, teoretikové pracovního práva již před více než deseti lety poukazovali na ustupující vazbu mezi vlastnictvím výrobních prostředků a řízením práce, kdy práci zaměstnanců řídí jejich nadřízený (manažer), který je nicméně rovněž zaměstnancem zaměstnavatele, a tudíž osobou konající závislou práci.¹⁷ Vzhledem k významným technologickým i politickým změnám, které se odrážejí rovněž na trhu práce, vyvstává otázka, nakolik lze loajalitu zaměstnance ve vztahu k zaměstnavateli vnímat jako kategorii právní. Ještě v nedávné minulosti byla ochrana oprávněných zájmů zaměstnavatele vnímána zejména jako ochrana obchodního či výrobního tajemství zaměstnavatele před konkurencí. V současné době, kdy řada zaměstnavatelů spojuje předmět své činnosti rovněž s určitými hodnotami, jakými jsou například ochrana životního prostředí, udržitelnost, sociální podnikání, diverzita a inkluze pracovního prostředí, začíná být oprávněný zájem zaměstnavatele vnímán rovněž z hlediska širšího společenského kontextu. Stále více se dostává do popředí otázka nejen fyzického zdraví obyvatelstva, jehož ochrana má být zajišťována mimo jiné prostřednictvím BOZP, nýbrž rovněž otázka ochrany duševního zdraví včetně prevence sociálního vyloučení.¹⁸ Ochrana oprávněného zájmu zaměstnavatele tak může spočívat v dodržování etických norem a pravidel chování korespondujícími s hodnotami, ke kterým se zaměstnavatel hlásí.

2. VYBRANÉ PROJEVY ORGANIZAČNÍ FUNKCE PRACOVNÍHO PRÁVA

V současné době lze organizační funkci pracovního práva pojímat tak, že zejména upravuje hranice a nástroje realizace dispoziční pravomoci zaměstnavatele.¹⁹ Za nejvýznamnější projevy organizační funkce pracovního práva lze považovat samotné zákonné vymezení závislé práce, které mezi definiční znaky takovéto práce řadí nadřízenost zaměstnavatele a podřízenost zaměstnance.²⁰ Tento pro soukromé právo značně netypický vztah je dále akcentován oprávněním zaměstnavatele upravovat práva a rozvádět zákonem stanovené povinnosti zaměstnanců formou vnitřního předpisu, který je považován za jeden z lokálních pramenů pracovního práva.²¹ Jak již bylo zmíněno, organizační funkce pracovního práva našla svůj odraz ve vyjádření základních zásad pracovněprávních vztahů upravených zákoníkem práce, mezi které patří rovněž zásada

¹⁷ GALVAS, c. d., s. 210.

¹⁸ Srov. MORÁVEK, J. O postavení pracovního práva. In: PICHRT, J. – KOLDINSKÁ, K. – MORÁVEK, J. (eds.). *Obrana pracovního práva: pocta prof. JUDr. Miroslavu Bělinovi*, CSc. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 30.

¹⁹ Srov. GALVAS a kol., c. d., s. 21.

²⁰ Ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce.

²¹ Srov. ust. § 305 a 306 zákoníku práce.

řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele.²² Za účelem zajištění řádného výkonu práce a ochrany oprávněného zájmu zaměstnavatele ukládá právní úprava zaměstnanci celou řadu povinností, jejichž dodržování není omezeno na pracovní dobu a pracoviště. Místně a časově tedy přesahují dispoziční pravomoc zaměstnavatele. Jedná se mimo jiné o povinnost zaměstnance ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a na ni navazující povinnosti zaměstnance na úseku předcházení újmám v podobě oznamovací a zakročovací povinnosti, o kterých je pojednáno níže.²³ Za další projev ochrany oprávněných zájmů zaměstnavatele lze považovat zásah do možnosti zaměstnance vykonávat jinou výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele.²⁴ V případě porušení uvedených povinností může nést zaměstnanec právní následky v podobě možného rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, popřípadě povinnosti k náhradě škody, kterou svým jednáním či opomenutím zaměstnavateli způsobil.

2.1 VZTAH NADŘÍZENOSTI ZAMĚSTNAVATELE A PODŘÍZENOSTI ZAMĚSTNANCE

Závislá práce je právní úpravou definována jako práce vykonávaná ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle pokynů zaměstnavatele a zaměstnanec ji vykonává osobně.²⁵ Se závislou prací je tedy neoddělitelně spojen osobní výkon práce zaměstnance.²⁶ Podřízenost zaměstnance je třeba chápat ve smyslu organizační podřízenosti.²⁷ Zaměstnanec je začleněn do organizační struktury zaměstnavatele, začleňuje se do kolektivu zaměstnanců, přičemž je zpravidla pouze jedním z mnoha, kteří se podílejí na plnění úkolů zaměstnavatele. „*Izolovaně vzatý pracovní výkon jednoho zaměstnance je pro většinu podnikatelů zpravidla nesmyslný. Až začlenění tohoto pracovního výkonu do společného dění příslušného podniku má hospodářský smysl.*“²⁸ V současné době, kdy na trhu práce převažují střední a větší zaměstnavatelé, zpravidla nedostávají zaměstnanci pokyny k výkonu závislé práce přímo od zaměstnavatele, nýbrž s ohledem na velikost zaměstnavatele a jeho organizační strukturu od vedoucího zaměstnance. Postavení vedoucího zaměstnance je z hlediska právní úpravy vázáno na pověření zaměstnavatele řízením

²² Srov. ust. § 1a písm. d) zákoníku práce.

²³ Za zmínku stojí, že vymezení základních povinností zaměstnance uvedených v ust. § 301 druhého zákoníku práce v podobě povinnosti pracovat svědomitě a řádně podle svých sil, znalostí a schopností, plnit pokyny nadřízených, využívat pracovní doby k plnění pracovních úkolů, dodržovat povinnosti k zajištění BOZP, řádně hospodařit s prostředky svěřenými zaměstnavatelem a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením či zneužitím byly s několika obměnami převzaty z prvního zákoníku práce (ust. § 82 prvního zákoníku práce). Rovněž oznamovací a zakročovací povinnost byly v obdobné podobě převzaty z původní úpravy (srov. ust. § 171 odst. 1 a 2 prvního zákoníku práce).

²⁴ Srov. ust. § 304 zákoníku práce.

²⁵ Srov. ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce.

²⁶ Na rozdíl od úpravy obsažené v prvním zákoníku práce, která umožňovala v případě dohody o provedení práce, aby byl zaměstnanec zastoupen rodinným příslušníkem, platí uvedené pro všechny druhy základních pracovněprávních vztahů.

²⁷ Srov. HÚRKA, P. Základní zásady pracovního práva. *Právník*. 2011, roč. 150, č. 4, s. 373.

²⁸ BARANCOVÁ, H. K niektorým problémom postavenia pracovného práva v systéme právneho poriadku. *Právník*. 1998, roč. 137, č. 4, s. 297.

na jednotlivých úsecích.²⁹ Dále je z hlediska soudní praxe vázáno na existenci alespoň jednoho podřízeného zaměstnance.³⁰ Dle názoru ÚS nemusí být postavení vedoucího zaměstnance nutně podmíněno existencí podřízených zaměstnanců.³¹ Tento výkladový přístup je nicméně ze strany odborné veřejnosti přijímán se značnými výhradami.³²

Lze konstatovat, že k realizaci organizační funkce pracovního práva dochází především prostřednictvím vedoucích zaměstnanců, kteří na jednotlivých úsecích jménem zaměstnavatele řídí, kontrolují a organizují práci podřízených zaměstnanců. Za tímto účelem vydávají jménem zaměstnavatele zaměstnancům závazné pokyny, přičemž mnohdy musí sami plnit závazné pokyny, které dostávají od svých nadřízených či přímo od zaměstnavatele. K řádnému zajištění organizace práce ukládá právní úprava vedoucím zaměstnancům další povinnosti. Kromě povinností uložených všem zaměstnancům jsou vedoucí zaměstnanci ještě povinni řídit a kontrolovat práci podřízených zaměstnanců a hodnotit jejich pracovní výkonnost a výsledky, co nejlépe organizovat práci, vytvářet příznivé pracovní podmínky a zajišťovat BOZP, zabezpečovat odměňování zaměstnanců, vytvářet podmínky pro zvyšování odborné úrovně zaměstnanců, zabezpečovat dodržování vnitřních a právních předpisů či zabezpečovat přijetí opatření k ochraně majetku zaměstnavatele.³³ Lze tedy shrnout, že vedoucí zaměstnanci mají nad rámec povinností uložených všem zaměstnancům další povinnosti v oblasti organizace a kontroly práce podřízených zaměstnanců.

2.2 ŘÁDNÝ VÝKON PRÁCE ZAMĚSTNANCEM V SOULADU S OPRÁVNĚNÝMI ZÁJMY ZAMĚSTNAVATELE

Jak již bylo uvedeno, zásada řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele patří mezi základní zásady pracovněprávních vztahů uvedených v ust. § 1a zákoníku práce. Tato zásada, stejně jako ostatní zásady uvedené v demonstračním výčtu základních zásad pracovněprávních vztahů, vyjadřuje smysl a účel zákoníku práce. Na rozdíl od nich ji však právní úprava neřadí mezi hodnoty, které chrání veřejný pořádek.³⁴

V komentářové literatuře je zásada řádného výkonu práce zaměstnancem v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele označována jako druhá strana úplatnosti vykonávané práce, přičemž zahrnuje i požadavek na určitou míru loajality zaměstnance k jeho

²⁹ Srov. ust. § 11 zákoníku práce, podle kterého se vedoucími zaměstnanci zaměstnavatele rozumějí zaměstnanci, kteří jsou na jednotlivých úsecích řízení zaměstnavatele oprávněni stanovit a ukládat podřízeným zaměstnancům pracovní úkoly, organizovat, řídit a kontrolovat jejich práci a dávat jim k tomuto účelu závazné pokyny. Vedoucím zaměstnancem je nebo se za vedoucího zaměstnance považuje vedoucí organizační složky státu.

³⁰ Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1863/2003; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 1. 2004, sp. zn. 21 Cdo 1527/2003.

³¹ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 12. 2016, sp. zn. I. ÚS 1077/16, dle kterého lze vedoucího zaměstnance vnímat i jako osobu, která je odpovědná za určitý úsek činnosti, za určitou oblast v rámci organizační struktury zaměstnavatele (hledisko účelové). Dle názoru Ústavního soudu není nezbytně nutné, aby měl vedoucí zaměstnanec nějaké podřízené.

³² Srov. HANZAL, V. – TOMŠEJ, J. Vedoucí zaměstnanec a výklad zákonných ustanovení *contra verba legis*. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2021, Vol. LXVII, č. 3, s. 49–55.

³³ Srov. ust. § 302 zákoníku práce.

³⁴ Srov. ust. § 1a odst. 2 zákoníku práce.

zaměstnavateli.³⁵ Pojem loajalita zaměstnance není právní úpravou definován. Dle názoru autorky tohoto článku je třeba jej chápat širěji než jako pouhou povinnost zaměstnance nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Jedná se o vzájemný vztah důvěry mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, bez kterého mnohdy nemůže docházet k realizaci předmětu činnosti zaměstnavatele a být zajištěno řádné fungování pracovněprávních vztahů. „*Zaměstnanec by tak neměl toliko plnit pokyny zaměstnavatele, nýbrž svým chováním by měl zájmům zaměstnavatele prospívat.*“³⁶

Míra loajality, kterou je zaměstnavatel od svých zaměstnanců oprávněn vyžadovat, se může lišit z hlediska postavení zaměstnance v organizační struktuře zaměstnavatele, přičemž vyšší míru loajality lze bezesporu vyžadovat od vedoucích zaměstnanců, zejména na vyšších úrovních řízení. S ohledem na vzrůstající trend flexibility pracovněprávních vztahů si lze položit otázku, nakolik je nebo by měl být zaměstnavatel oprávněn očekávat stejnou míru loajality zaměstnanců s ohledem na délku trvání základního pracovněprávního vztahu, druh tohoto pracovněprávního vztahu či rozsah pracovní doby (úvazek) zaměstnance. Pokud například zaměstnavatel se zaměstnancem opakovaně uzavírá pracovní poměr na dobu určitou, mnohdy s využitím výjimky spočívající ve zvláštní povaze vykonávané práce nebo vážných důvodů u zaměstnavatele, nelze podle názoru autorky tohoto článku od zaměstnance požadovat stejnou míru loajality jako v případě zaměstnance, který vykonává práci v pracovním poměru na dobu neurčitou a který požívá vyšší ochranu při skončení pracovního poměru.³⁷ Obdobně se nabízí otázka, zda lze stejnou míru loajality očekávat od zaměstnance vykonávajícího práci na základě dohody o provedení práce v rozsahu několika desítek hodin ročně jako od zaměstnance vykonávajícího práci v pracovním poměru na stanovenou týdenní pracovní dobu.

2.2.1 POVINNOSTI ZAMĚSTNANCE TÝKAJÍCÍ SE OCHRANY MAJETKU ZAMĚSTNATELE

Mezi základní povinnosti zaměstnanců patří již od přijetí prvního zákona práce povinnosti týkající se ochrany majetku zaměstnavatele. Jedná se zejména o povinnost řádně hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím.³⁸ Za účelem ochrany svěřených hodnot, jakými jsou peněžitá hotovost, zásoba zboží či materiálu, které jsou zaměstnanci svěřeny za účelem pozdějšího vyúčtování, lze se zaměstnancem uzavřít dohodu k ochraně hodnot svěřených zaměstnanci k vyúčtování.³⁹ Za účelem ochrany věcí, které jsou zaměstnanci svěřeny k výkonu práce, lze se

³⁵ Srov. BĚLINA, M. K ust. § 1a. In: BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 22 a 23.

³⁶ HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 5. aktual. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, s. 34.

³⁷ Bliže k této ochraně srov. např. KOMENDOVÁ, J. Pracovní poměr na dobu určitou, pracovní poměr s kratší pracovní dobou. In: HŮRKA, P. – KOMENDOVÁ, J. – SMEJKAL, M. – KADLUBIEC, V. *Flexibilní formy zaměstnání v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 38–39.

³⁸ Ust. § 301 písm. d) zákoníku práce.

³⁹ Srov. ust. § 252 odst. 1 zákoníku práce.

zaměstnancem uzavřít dohodu o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí. Věci, jejichž hodnota nepřesahuje částku 50 000 Kč, lze zaměstnanci svěřit i pouze na písemné potvrzení.⁴⁰ Zaměstnanec má povinnost tyto věci opatrovat po celou dobu, po kterou mu byly svěřeny, přičemž tato povinnost nemusí být nutně omezena na pracovní dobu a pracoviště zaměstnavatele. V případě vzniku schodku na svěřených hodnotách nebo ztráty svěřené věci nemusí zaměstnavatel prokazovat porušení povinnosti zaměstnance při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním, jako by tomu bylo v případě obecné povinnosti zaměstnance k náhradě škody.⁴¹ Za připomenutí stojí, že zaměstnavatel nemusí prokazovat zavinění zaměstnance, neboť právní úprava jej předpokládá, přičemž zaměstnanci umožňuje zprostit se povinnosti k náhradě škody, prokáže-li, že její vznik nezavinil.⁴²

Za účelem ochrany majetku zaměstnavatele ukládá právní úprava zaměstnanci oznamovací povinnost a zakročovací povinnost v případě hrozící újmy.⁴³ Rovněž plnění těchto povinností není omezeno na pracovní dobu a pracoviště zaměstnavatele, zaměstnanec má povinnost je splnit i v době, kdy nemusí být zaměstnavateli k dispozici. V případě jejich porušení zakládá právní úprava právo zaměstnavatele požadovat, aby se zaměstnanec podílel na náhradě vzniklé škody.⁴⁴

Další povinností, která je zákoníkem práce zaměstnancům uložena za účelem ochrany majetku zaměstnavatele, je povinnost podrobit se kontrole věcí, které zaměstnanci k zaměstnavateli vnášejí, či si od něj odnášejí. Právní úprava dokonce zakládá právo zaměstnavatele provádět prohlídky zaměstnanců, a to i prohlídky osobní.⁴⁵ Pro kontrolu vnášených či odnášených věcí i pro prohlídky zaměstnanců sice platí omezení v podobě nezbytného rozsahu, pro osobní prohlídky pak povinnost zaměstnavatele zajistit, aby je prováděla osoba stejného pohlaví, přesto se však jedná o poměrně citelný zásah do osobní sféry zaměstnance.

V případě zjištěného útoku zaměstnance na majetek zaměstnavatele (většinou se jedná o odnášení věcí z pracoviště) může zaměstnavatel požadovat náhradu škody, přičemž v případě úmyslného způsobení škody se neuplatní limitace náhrady škody a kromě skutečné škody může zaměstnavatel požadovat náhradu ušlého zisku.⁴⁶ Útok na majetek zaměstnavatele může vést rovněž k rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele, a to v návaznosti na míru intenzity porušení povinností zaměstnance vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci výpovědi nebo okamžitým zrušením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.⁴⁷ Druhý z uvedených způsobů rozvázání pracovního poměru, který je právní úpravou považován za výjimečný, se týká úmyslného útoku zaměstnance na majetek zaměstnavatele, přičemž

⁴⁰ Srov. ust. § 255 odst. 1 a 2 zákoníku práce.

⁴¹ K významu pojmů plnění pracovních úkolů a přímá souvislost s plněním pracovních úkolů pro účely náhrady majetkové i nemajetkové újmy v pracovním právu srov. např. KOMENDOVÁ, J. Plnění pracovních úkolů a přímá souvislost s ním pro účely náhrady škody v pracovním právu z pohledu soudní praxe. *Bulletin advokacie*. 2020, roč. 50, č. 9, s. 31–35.

⁴² Srov. ust. § 252 odst. 5 a 255 odst. 6 zákoníku práce.

⁴³ Srov. ust. § 249 odst. 1 a 2. zákoníku práce.

⁴⁴ Srov. ust. § 251 zákoníku práce.

⁴⁵ Srov. ust. § 248 odst. 2 zákoníku práce.

⁴⁶ Srov. ust. § 257 odst. 3 zákoníku práce.

⁴⁷ Srov. ust. § 52 písm. g) a ust. § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.

dle rozhodovací praxe z hlediska naplnění zákonem požadované intenzity porušení povinností zaměstnance, v tomto případě zvlášť hrubým způsobem, hraje významnou úlohu právě narušení vztahu důvěry mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, nikoliv samotná výše vzniklé škody.⁴⁸

Povinnosti zaměstnance ve vztahu k ochraně majetku zaměstnavatele nelze pojímat pouze z hlediska předcházení škodám na majetku zaměstnavatele. Dle názoru Nejvyššího soudu „*je ve vztazích zaměstnavatele a zaměstnance nezbytná vzájemná důvěra, spolehlivost zaměstnance a jeho poctivost ve smyslu ustanovení § 301 písm. d) zák. práce, jež zároveň [...] ukládá zaměstnanci, aby celým svým chováním v souvislosti s pracovním vztahem nezpůsobil zaměstnavateli škodu, ať už majetkovou, nebo morální*“.⁴⁹ O možné morální újmu či újmu na pověsti zaměstnavatele je pojednáno níže v souvislosti s dodržováním rovného zacházení a požadavky na dodržování určitých pravidel chování zaměstnanců v souvislosti s výkonem práce.

2.2.2 POVINNOST ZAMĚSTNANCE ZDRŽET SE VÝKONU JINÉ VÝDĚLEČNÉ

ČINNOSTI, KTERÁ SE SHODUJE S PŘEDMĚTEM ČINNOSTI ZAMĚSTNAVATELE

Za poměrně silný projev ochrany zájmů zaměstnavatele lze považovat povinnost uloženou zaměstnanci spočívající v možnosti výkonu jiné výdělečné činnosti, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, pouze s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele.⁵⁰ Právní úprava dokonce dává zaměstnavateli možnost již jednou udělený předchozí souhlas kdykoliv odvolat.⁵¹ Odvolání souhlasu je zaměstnavatel sice povinen zdůvodnit, právní úprava však již neklade žádné podmínky na toto zdůvodnění. V odvolání souhlasu může zaměstnavatel uvést jakékoliv důvody, klidně i důvody obecné a vágní povahy, přičemž zaměstnanci vzniká povinnost svoji výdělečnou činnost bez zbytečného odkladu ukončit.⁵² Povinnost zaměstnance nevykonávat po dobu trvání základního pracovněprávního vztahu jinou výdělečnou činnost, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, se týká jakékoliv výdělečné činnosti, ať už v dalším základním pracovněprávním vztahu u jiného zaměstnavatele, samostatné výdělečné činnosti či činnosti v orgánech obchodních společností či pro družstvo. Při tom se nemusí shodovat celý předmět činnosti, povinnost zaměstnance zdržet se výkonu jiné výdělečné činnosti je založena i tehdy, pokud se předměty výdělečných činností shodují pouze částečně.

„Účelem omezení výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, je ochrana vlastnického práva zaměstnavatele zejména předcházet možnému zneužití informací nabytých v souvislosti s výkonem zaměstnání

⁴⁸ Blíže srov. např. RANDLOVÁ, N. – FLACHS, M. Útok na majetek zaměstnavatele v judikatuře Nejvyššího soudu. *Práce a mzda*. 2022, roč. LXX, č. 9, s. 45–52.

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2014, sp. zn. 21 Cdo 1496/2013; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 3. 2013, sp. zn. 21 Cdo 1405/2012.

⁵⁰ Srov. ust. § 304 odst. 1 zákoníku práce.

⁵¹ Srov. ust. § 304 odst. 2 zákoníku práce.

⁵² Povinnost předchozího písemného souhlasu zaměstnavatele s výkonem jiné výdělečné činnosti zaměstnance, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, se nevztahuje na výkon vědecké, pedagogické, publikační, literární a umělecké činnosti.

*a konkurenčnímu střetu zájmů mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, případně třetí osobou, pro niž zaměstnanec výdělečnou činnost vykonává.*⁵³ Právní úprava již blíže nereflktuje reálné ani hrozící riziko poškození oprávněných zájmů zaměstnavatele např. v podobě zneužití výrobního či obchodního tajemství, využití specifických znalostí a dovedností získaných zaměstnancem výkonem práce u zaměstnavatele nebo odliv klientů či zákazníků zaměstnavatele. Uvedený zákaz přitom může zakládat rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a to právem získávat prostředky ke své obživě prací.

Povinnost zaměstnance zdržet se výkonu jiné výdělečné činnosti bez předchozího písemného souhlasu zaměstnavatele, popřípadě jinou výdělečnou činnost bez zbytečného odkladu ukončit po odvolání již jednou uděleného souhlasu, platí pro všechny zaměstnance v základním pracovněprávním vztahu bez ohledu na délku jeho trvání či rozsah pracovní doby. Vzhledem k nárůstu využívání flexibilních forem práce, jakými jsou kratší pracovní doba nebo dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, jež s ohledem na nižší odměnu mnohdy nemohou představovat jediný zdroj obživy zaměstnance a které s sebou přinášejí sníženou míru ochrany, se zákaz výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance autorce tohoto článku jeví nepřiměřeným. Ochrana zájmů zaměstnavatele před možným zneužitím ze strany zaměstnance je zcela namístě v případě, kdy zaměstnancem vykonávaná jiná výdělečná činnost narušuje hospodářské zájmy zaměstnavatele. Autorka tohoto článku si dovede představit možné narušení těchto zájmů i v případě, kdy se předměty činnosti zaměstnavatele a zaměstnance neshodují. Jako možný způsob zohlednění reálného rizika, které výkon jiné výdělečné činnosti zaměstnance pro jeho zaměstnavatele představuje, se nabízí odlišná úprava pro zaměstnance, kteří jsou pro zaměstnavatele tzv. klíčoví, a zaměstnance, u kterých není ze strany zaměstnavatele oprávněné vzhledem k vykonávané práci, druhu základního pracovněprávního vztahu, délce trvání pracovněprávního vztahu či rozsahu pracovní doby očekávat stejnou míru loajality.

Část odborné veřejnosti poukazuje rovněž na rozpor ust. § 304 zákoníku práce s čl. 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1152 ze dne 20. června 2019 o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách zaměstnanců v EU (dále jen směrnice 2019/1152) ukládajícím členským státům zajistit, aby zaměstnavatel nesměl zaměstnancům zakázat zaměstnání u jiných zaměstnavatelů mimo rozvrh pracovní doby u zaměstnavatele.⁵⁴ Kromě toho uvedené ustanovení ukládá členským státům zajistit, aby zaměstnanec nebyl vystaven méně příznivému zacházení z důvodu výkonu práce u jiného zaměstnavatele.⁵⁵

S ohledem na uvedené požadavky vyplývající z unijního práva by mělo dle názoru autorky tohoto článku dojít ke změně právní úpravy omezení výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance tak, že by toto omezení mělo pokrývat výhradně situace, kdy

⁵³ BĚLINA, M. K ust. § 304. In: BĚLINA – DRÁPAL, c. d., s. 1326.

⁵⁴ Srov. např. PRENOSILOVÁ, L. Zákaz výdělečné činnosti zaměstnance ve světle směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách. *Právní rozhledy*. 2023, roč. 31, č. 6, s. 272 a násl.

⁵⁵ Ochrana zájmů zaměstnavatele je směrnicí 2019/1152 zohledněna možností, aby členské státy stanovily podmínky, za nichž může zaměstnavatel využít omezení z důvodu neslučitelnosti z objektivních důvodů. Směrnice následně v demonstrativním výčtu uvádí, že těmito důvody mohou být zdraví a bezpečnost, ochrana obchodního tajemství, integrita veřejné služby nebo zabránění střetu zájmů.

je výkon jiné výdělečné činnosti zaměstnance způsobil ohrozit oprávněný zájem zaměstnavatele, například ohrožení obchodního či výrobního tajemství nebo střet zájmů. Možným řešením je rovněž od zákonného zákazu výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance shodné s předmětem činnosti zaměstnavatele upustit a pouze stanovit meze, za kterých by k tomuto omezení mohl přistoupit zaměstnavatel například ve vnitřním předpisu či stanovit meze smluvní volnosti ujednání vedoucí k omezení výkonu jiné výdělečné činnosti mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem. Autorka tohoto článku se domnívá, že zaměstnavatelé lépe znají svůj oprávněný zájem, který je třeba chránit, a mohou s ohledem na charakter předmětu své činnosti, druh práce a náplň práce konkrétního zaměstnance, přístup zaměstnance v daném čase a místě ke specifickým informacím a pracovním postupům přesněji definovat, kdy je účelné výkon výdělečné činnosti vůbec omezovat, a pokud ano, do jaké míry. Zákon by pak stanovil pouze meze omezení výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance, a to takové, která se s předmětem činnosti zaměstnavatele neshoduje, v podobě nutnosti ochrany oprávněných zájmů zaměstnavatele.

*2.2.3 POVINNOST ZAMĚSTNANCE DODRŽOVAT PRAVIDLA CHOVÁNÍ
STANOVENÁ PRÁVNÍ ÚPRAVOU, VNITŘNÍM PŘEDPISEM
NEBO POŽADOVANÁ ZAMĚSTNAVATELEM*

Za důležitý projev ochrany zájmů zaměstnavatele začínají být v poslední době stále více považována pravidla upravující chování zaměstnance. Zvláštní význam mají zejména u zaměstnanců přicházejících do styku s veřejností či klienty a zákazníky zaměstnavatele. Tito zaměstnanci reprezentují zaměstnavatele navenek. V případě vedoucích zaměstnanců či zaměstnanců majících v předmětu práce styk s veřejností mohou být vnímána tak, že jejich chování reprezentuje hodnoty a poslání zaměstnavatele či určité profese. Jedná se mimo jiné o oblast školství, zdravotnictví, akademickou sféru, místní samosprávu a další. Specifická pravidla jsou pak nastavena pro výkon státní služby.⁵⁶ V některých případech jsou požadavky na určitá pravidla chování stanoveny právním předpisem, v mnoha případech jsou blíže rozvedeny ve vnitřních předpisech zaměstnavatele, které mohou zahrnovat rovněž etické kodexy a další normy.⁵⁷

V nedávné době vzbudilo mezi odbornou veřejností i v praxi značnou pozornost rozhodnutí Nejvyššího soudu zabývající se podřazením povinnosti dodržovat pravidla slušného chování ze strany úřednice územního samosprávného celku. Zaměstnavatel po obdržení několika písemných stížností na zaměstnankyni směřujících k jejímu chování (tykání dospělým osobám, nepozdravení, oslovování klienta „co chcete“ a celkovému

⁵⁶ Srov. ust. § 77 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů, které ukládá státním zaměstnancům mimo jiné povinnost zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání, dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem. Víra, náboženství ani politické nebo jiné smýšlení státního zaměstnance nesmějí být na újmu řádného a nestranného výkonu jeho služby.

⁵⁷ Jako příklad lze uvést ust. § 16 odst. 1 písm. g) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ukládající úředníkovi povinnost zdržet se jednání, jež by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku, či ust. § 16 odst. 2 písm. d) ukládající úředníkovi povinnost zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání a vůči ostatním zaměstnancům působícím ve veřejné správě.

nepříjemnému a arogantnímu chování) přistoupil k výpovědi z pracovního poměru dle ust. § 52 písm. f) zákoníku práce pro nesplňování předpokladů stanovených právními předpisy (zákonem o úřednicích územních samosprávných celků). Nevyšší soud nicméně v nedodržení pravidel slušného chování úředníkem při úředním jednání nespátřuje nesplňování předpokladů stanovenými právními předpisy pro výkon sjednané práce ve smyslu ust. § 52 písm. f) zákoníku práce, s odůvodněním, že předpoklady pro výkon práce úředníka jsou stanoveny ust. § 4 odst. 1 zákona o úřednicích územních samosprávných celků, přičemž zachování pravidel slušnosti při úředním jednání mezi ně nepatří.⁵⁸ Podle názoru Nejvyššího soudu „*nepředstavuje povinnost úředníka zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání ani požadavek pro řádný výkon sjednané práce ve smyslu ustanovení § 52 písm. f) zákoníku práce, neboť nejde o požadavek, který stanoví sám zaměstnavatel (územní samosprávný celek) a který reflektuje především konkrétní podmínky u zaměstnavatele a jeho představy o tom, jaké nároky mají být kladeny na zaměstnance, který vykonává práci úředníka, nýbrž o povinnost stanovenou zákonem o úřednicích*“.⁵⁹ Následně Nejvyšší soud vyslovil závěr, že popsané chování úřednice nese znaky zaviněného porušování povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k vykonávané práci.⁶⁰

S ohledem na dodržování zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace, která může být naplněna rovněž ve formě obtěžování, či dokonce sexuálního obtěžování ze strany zaměstnanců, se autorka tohoto článku stále častěji setkává s dotazy zaměstnavatelů, jakým způsobem takovýmto formám chování zaměstnanců na pracovišti předcházet, popřípadě jakým způsobem lze zaměstnance, který se jich dopouští, postihnout.⁶¹ V mnoha případech se jedná o projevy sexismu, homofobie, rasismu, ageismu a ableismu a dalších forem chování vůči jiným zaměstnancům zaměstnavatele v podobě urážlivých komentářů, ničím podloženého zpochybňování odbornosti či zdravotní způsobilosti k výkonu práce, či dokonce v podobě předsudečného násilí. Takovéto formy chování následně vytvářejí nepřátelské pracovní prostředí, ve kterém nemůže docházet k řádné spolupráci mezi zaměstnanci a nemůže tak být naplňován předmět činnosti zaměstnavatele.

Autorka tohoto článku dlouhodobě zastává názor, že dodržování práva na rovné zacházení není pouze povinností zaměstnavatele spočívající v povinnosti zdržet se nerovného zacházení a zákazu diskriminace zaměstnanců či zajistit dodržování práva na rovné zacházení, nýbrž i povinností zaměstnanců. Ačkoliv není tato povinnost

⁵⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2024, sp. zn. 21 Cdo 3701/2023.

⁵⁹ Tamtéž.

⁶⁰ Tamtéž.

⁶¹ Obtěžování jakožto forma diskriminace je definováno ust. § 4 odst. 1 zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů. Podle uvedeného ustanovení se obtěžováním rozumí nežádoucí chování související s důvody uvedenými v § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona:

- a) jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí,
- b) které může být oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí ovlivňující výkon práv a povinností vyplývajících z právních vztahů.

Sexuální obtěžování je definováno v ust. § 4 odst. 2 antidiskriminačního zákona jako chování podle odst. 1, které má sexuální povahu.

zaměstnancům výslovně uložena zákoníkem práce, lze ji dovodit z formulace povinností zaměstnanců dle ust. § 301 písm. d) nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Na porušení povinnosti zaměstnance v oblasti rovného zacházení například v případě, kdy se zaměstnanec dopustí obtěžování z důvodu rasy, věku, pohlaví, zdravotního postižení či náboženského vyznání, ať už ve vztahu k jinému zaměstnanci, nebo třetí osobě (klientovi zaměstnavatele), je třeba pohlížet pohledem narušení oprávněného zájmu zaměstnavatele. Zaměstnavatel čelí eventuální žalobě ze strany oběti diskriminace ve smyslu ust. § 11 antidiskriminačního zákona či správnímu řízení pro spáchání přestupku v podobě porušení povinností na úseku rovného zacházení.⁶² Kromě toho mu může hrozit morální újma, pokud se oběť takového jednání rozhodne obtěžování sdílet například prostřednictvím sociálních sítí. Podobně jako v případě útoků na majetek zaměstnavatele je třeba brát při posuzování intenzity porušení povinnosti zaměstnance v potaz důsledky jednání do sféry zaměstnavatele, jeho oprávněných zájmů, přičemž výše újmy nemusí být kritériem stěžejním, právě s ohledem na potvrzení významu kritéria případného narušení důvěry zaměstnavatele.⁶³

3. POSÍLENÍ ORGANIZAČNÍ FUNKCE PRACOVNÍHO PRÁVA – ÚVAHY *DE LEGE FERENDA*

V návaznosti na vývoj na trhu práce, rostoucí flexibilitu pracovněprávních vztahů a probíhající společenské změny, které se promítají do vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem a potřeby ochrany oprávněných zájmů zaměstnavatele, se nabízejí úvahy o možném posílení organizační funkce pracovního práva. Kromě zmiňovaných povinností zaměstnance uložených za účelem ochrany majetku a oprávněných zájmů zaměstnavatele lze jako příklad uvést sladování rodinného a pracovního života zaměstnanců. Na první pohled se může zdát, že tato oblast směřuje k ochraně zaměstnanců, kteří pečují o děti. Účel úpravy sladování rodinného a pracovního života je nicméně třeba chápat širěji jako společenský zájem umožnit osobám s pečovatelskými povinnostmi účast na trhu práce tak, aby se nestávaly závislými výhradně na dávkách systému sociálního zabezpečení. V posledních letech, kdy se řada zaměstnavatelů potýká s nedostatkem pracovní síly a kdy v důsledku technologického pokroku odpadá nutná každodenní přítomnost zaměstnance na pracovišti v pevně stanovenou dobu, již ostatně zaměstnanci, kteří pečují o děti či o jiné osoby, přestávají patřit mezi „nevítané“ skupiny zaměstnanců. Výkon práce na částečný úvazek či výkon práce mimo pracoviště zaměstnavatele nejsou již vnímány jako něco neobvyklého, či dokonce nadměrně ochrannářského. Řada zaměstnavatelů nabízí těmto zaměstnancům nejrozličnější benefity nad rámec požadovaný zákoníkem práce. Přesto zákonodárce v rámci úpravy sladování rodinného a pracovního života zůstává poměrně rigidní a ani zdaleka nevyužívá všechny možnosti

⁶² Srov. ust. § 11 a 24 zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³ K intenzitě porušení povinnosti zaměstnance v podobě útoku na majetek zaměstnavatele srov. blíže BLAŽEK, M. Hledání spravedlnosti při posuzování intenzity porušení povinností zaměstnancem vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci. *Právník*. 2024, roč. 163, č. 10, s. 1057–1079.

poskytované směrnici Evropského parlamentu a Rady 2019/1158 ze dne 20. června 2019 o rovnováze mezi soukromým a pracovním životem rodičů a pečujících osob.⁶⁴

Kromě toho česká právní úprava nedává zaměstnavateli žádný prostor v případě požadavku zaměstnance s pečovatelskými povinnostmi, pokud jde o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu pracovní doby. Pokud zaměstnanec spadající do některé ze zákonem stanovených skupin požádá zaměstnavatele o kratší pracovní dobu nebo o jinou vhodnou úpravu pracovní doby, má zaměstnavatel povinnost bez dalšího této žádosti vyhovět.⁶⁵ Pokud jí nevyhoví, musí tvrdit a prokazovat vážné provozní důvody, které mu v tom brání. Realizace smlad'ovacího opatření nicméně vyžaduje přijetí nemalých organizačních úprav např. v oblasti rozvržení pracovní doby ostatních zaměstnanců či v případě vyhovění žádosti o kratší pracovní dobu dokonce přijetí nového zaměstnance, což se neobejde bez výběrového řízení. Za účelem posílení organizační funkce pracovního práva by dle názoru autorky tohoto článku měla být zaměstnavateli zákonodárcem poskytnuta přiměřená lhůta k posouzení žádosti zaměstnance o kratší pracovní dobu či o jinou vhodnou úpravu pracovní doby, která mu umožní žádost posoudit a přijmout odpovídající opatření k tomu, aby mohl zaměstnanci vyhovět bez narušení realizace předmětu své činnosti či narušení zájmů ostatních zaměstnanců.⁶⁶ Tato lhůta by mohla být obdobná jako lhůta pro podání žádosti o rodičovskou dovolenou, tedy alespoň 30 dnů přede dnem, od něhož má být smlad'ovací opatření realizováno.

S ohledem na rozpor české právní úpravy týkající se zákazu jiné výdělečné činnosti zaměstnance, která je shodná s předmětem činnosti zaměstnavatele, s minimálními požadavky na transparentní a předvídatelné pracovní podmínky zaměstnanců stanovené unijním právem, bude do budoucna nutné novelizovat ust. § 304 zákoníku práce. Povinnost zaměstnance vykonávat souběžné zaměstnání nebo jiný typ výdělečné činnosti pouze s předchozím písemným souhlasem zaměstnavatele vždy, pokud se předměty výdělečných činností shodují, by měla být změněna tak, aby odpovídala účelu ochrany zájmů zaměstnavatele. Úprava omezení výkonu jiné výdělečné činnosti zaměstnance by měla být vázána na existenci objektivních důvodů a na situace, které jsou reálně způsobitelné narušit oprávněný zájem zaměstnavatele, zejména v podobě potřeby ochrany obchodního tajemství, zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, integrity veřejné služby či zabránění střetu zájmů.

Další prostor pro posílení organizační funkce pracovního práva spatřuje autorka tohoto článku v úpravě povinnosti zaměstnance dodržovat určitá pravidla chování, popřípadě se zdržet určitých projevů, a to i na sociálních sítích. V úvahu přichází zakotvení výslovné povinnosti zaměstnanců zdržet se porušování zásady rovného zacházení mimo jiné ve formě obtěžování a sexuálního obtěžování. Další možnosti by mohlo být posílení pravomoci zaměstnavatele takovéto jednání upravit vnitřními předpisy, a to i různým způsobem pro jednotlivé pracovní pozice. Od vedoucích zaměstnanců lze v současné

⁶⁴ Evropský zákonodárce počítá s možností flexibilního čerpání rodičovské dovolené a s možností zaměstnavatele v případě vážného ohrožení jeho zájmů dokonce odmítnout poskytnutí rodičovské dovolené v zaměstnancem požadovaném termínu.

⁶⁵ Srov. ust. § 241 odst. 2 zákoníku práce.

⁶⁶ Srov. KOMENDOVÁ, J. Smlad'ování rodinného a pracovního života – několik úvah de lege ferenda. In: PICHRT, J. – MORÁVEK, J. (eds.). *Smlad'ování soukromého a pracovního života rok poté*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 14.

době očekávat i plnění povinností na úseku zajištění rovného zacházení se zaměstnanci. Od zaměstnanců jednajících s veřejností či klienty zaměstnavatele lze očekávat jistou míru reprezentativního vystupování, které zahrnuje rovněž slušné chování a zdržení se určitých forem vystupování. Poněkud složitější pak bude upravit omezení projevů zaměstnanců na sociálních sítích mimo pracovní dobu, které však mohou být způsobilé narušit oprávněný zájem zaměstnavatele. Zde bude třeba nalézt rovnováhu mezi právem zaměstnance na svobodu projevu, která je chráněna ústavním pořádkem, konkrétně čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a ochranou oprávněného zájmu zaměstnavatele v podobě ochrany dobré pověsti a jména zaměstnavatele ve smyslu čl. 10 odst. 1 Listiny.⁶⁷ Právě za účelem ochrany oprávněných zájmů zaměstnavatele se autorka tohoto článku domnívá, že by právní úprava měla posílit oprávnění zaměstnavatele regulovat některé projevy chování zaměstnanců vnitřním předpisem a rozšířit výčet povinností vedoucích zaměstnanců o povinnost zabezpečit přijetí opatření k ochraně oprávněných zájmů zaměstnavatele.

ZÁVĚREM

Organizační funkce pracovního práva vyjadřuje vedle ochranné funkce podstatu tohoto právního odvětví. Přes jisté protiklady a mnohdy rozdílné zájmy zaměstnance a zaměstnavatele zastává autorka tohoto článku názor, že organizační a ochranná funkce pracovního práva se navzájem doplňují. Posílení organizační funkce pracovního práva v některých oblastech může kromě ochrany zájmů zaměstnavatele dokonce přispět k účinnému zajištění ochrany samotných zaměstnanců. V současné době, kdy dochází ke zvyšování flexibility pracovněprávních vztahů a stírání rozdílů mezi pracovním a soukromým životem zaměstnanců, je pracovní právo postaveno před nové výzvy. Řádné plnění pracovních povinností a ochrana oprávněných zájmů zaměstnavatele nemusí směřovat výhradně k dosahování ekonomického zisku a ochraně majetku zaměstnavatele. Mnozí zaměstnavatelé prezentují další hodnoty, jakými jsou například ochrana životního prostředí, udržitelnost, společenská odpovědnost, inkluze, jejichž naplňování může zasahovat do dalších oblastí včetně soukromého života zaměstnance a svobody projevu. Do budoucna bude třeba nalézt rovnováhu mezi ochranou oprávněného zájmu zaměstnavatele a možným zásahem do práv zaměstnanců, která jsou chráněna právním řádem.

JUDr. Jana Komendová, Ph.D.
Právnická fakulta Masarykovy univerzity
Jana.Komendova@law.muni.cz
ORCID: 0000-0001-9420-1900

⁶⁷ Dle názoru Ústavního soudu mají právo na ochranu dobré pověsti dle uvedeného ustanovení Listiny základních práv a svobod rovněž právnické osoby, srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 1. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 26/24.

ROVNÉ ZACHÁZENÍ V PRACOVNĚPRÁVNÍCH VZTAZÍCH

MIROSLAV HROMADA*

Abstract: Equal Treatment in Employment Relations

The article focuses on the principle of equality in employment relations. It is interested in the relationship between the principle of equality and the prohibition of discrimination. In the introduction, it establishes the thesis that these are two different principles with a separate legal regime. It also assumes that over time the two principles will converge. The answer to the questions posed is sought using methods of interpretation of legal norms, drawing inspiration from national case law and Polish legislation.

Keywords: equal treatment; employment relations; discrimination

Klíčová slova: rovné zacházení; pracovněprávní vztah; diskriminace

DOI: 10.14712/23366478.2025.689

I. ÚVODEM

Rovné zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace jsou dnes upraveny zákonem jako základní zásady pracovněprávních vztahů. Ustanovení § 1a zák. č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zák. práce“) normuje, že vyjadřují smysl a účel tohoto zákona a že vyjadřují hodnoty, které chrání veřejný pořádek. Prostřednictvím dalších odkazů má toto zařazení význam nejenom pro výklad ustanovení zákoníku práce, ale i v řadě praktických situací, jako je subsidiární použití občanského zákoníku (§ 4 zák. práce), identifikace kogentních norem [§ 1 odst. 2 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“)], omezení přirozených práv člověka (§ 19 odst. 2 o. z.) nebo určení absolutně neplatného právního jednání (§ 588 o. z.). Na základní zakotvení zásad navazují konkrétní ustanovení, a to zejména § 16 zák. práce. Podle jeho prvního odstavce jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci ve vyjmenovaných situacích¹ a druhý odstavec zakazuje jakoukoliv diskriminaci v pracovněprávních vztazích a vypočítává příkladem diskriminační důvody.

* Autor působí jako odborný asistent na katedře pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni a jako soudce Nejvyššího soudu.

¹ Jde o pracovní podmínky zaměstnanců, odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžitě hodnoty, o odbornou přípravu a o příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání.

Protože i v odborných textech² je rovné zacházení uváděno společně se zákazem diskriminace, vzniká otázka, zda se jedná o dvě samostatné zásady, nebo jde pouze o zdvojené zdůraznění jednoho a téhož pravidla. Konkrétně tato otázka znamená, zda § 16 odst. 1 zák. práce je pouze úvodem do problematiky zákazu diskriminace, jak je upravena jednak v následujících odstavcích § 16 zák. práce a jednak prostřednictvím odkazu v § 17 zák. práce v celém zákoně č. 198/2009 Sb. (dále jen „antidiskriminační zákon“), nebo zda se jedná o samostatnou právní normu, s vlastní dispozicí a sankcí.

Jedná se přitom o otázku základní, kterou je nutné vyjasnit předtím, než se začnou vyvozovat a v praxi prosazovat konkrétní právní účinky. Hypotéza, k jejímuž ověření tento článek směřuje, předpokládá, že zásada rovného zacházení se zaměstnanci je ve vztahu k zákazu diskriminace zásadou samostatnou. V případě jejího potvrzení se nabízí hypotéza druhá, a to, že byt' se jedná o samostatné zásady, v průběhu doby se jak legislativním vývojem, tak i v důsledku právní praxe k sobě stále více přibližují.

Příspěvek využívá základních metod výkladu právních norem, a to metodu jazykovou, systematickou a logickou, zabývá se úmyslem historického zákonodárce, jenž konfrontuje s vybranou zahraniční právní úpravou. Aspekty právní praxe následně ukazuje na příkladech z judikatury.

II. JAZYKOVÝ A SYSTEMATICKÝ VÝKLAD

Výklad je nutné začít v již zmíněném § 1a zák. práce, ze kterého však nelze spolehlivě zjistit, zda pracuje s jednou či dvěma samostatnými zásadami, neboť v obou odstavcích používá spojení „*rovné zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace*“.

Rozdělení obou pojmů přináší až § 16 zák. práce, který v prvním odstavci ukládá povinnost zaměstnavatele zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci v tam vymezených situacích. Použitý obrat „*se všemi zaměstnanci*“ se jeví být klíčový ve srovnání s následujícími odstavci 2–4, v nichž se zakazuje jakákoliv diskriminace v pracovních vztazích, odkazuje se na antidiskriminační zákon a připouští se tzv. pozitivní diskriminace. U nich se totiž nejedná o srovnání všech zaměstnanců, ale o odstranění rozdílného zacházení motivovaného určitým diskriminačním důvodem, tedy příslušností dotčené fyzické osoby ke skupině tímto důvodem vymezené. Tento rozdíl v textu je dostatečným důvodem pro to, aby první odstavec byl považován za samostatný, a nikoli pouze za jakousi preambuli k následujícím odstavcům pojednávajícím o diskriminaci. Úvahu potvrdí i zpětný argument, neboť kdyby platil opak, pak by se zákaz diskriminace uplatňoval pouze v situacích vypočtených v prvním odstavci. Ale mezi nimi není uvedeno skončení pracovního poměru, což je klasické pole antidiskriminačních snah, zejména jsou-li pro rozvázání pracovního poměru vybráni zaměstnanci výhradně z určité věkové skupiny.³

² Srov. například PICHRT, J. a kol. *Pracovní právo*. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 581; nebo ŠIMEČKOVÁ, E. *Nežádoucí chování na pracovišti: šikana, diskriminace, monitorování, whistleblowing*. Praha: Leges, 2023, s. 108.

³ Srov. například rozsudky SDEU ze dne 22. 11. 2005 ve věci Mangold, C-144/04; ze dne 19. 1. 2010 ve věci Küçükdeveci, C-555/07; a ze dne 13. 9. 2011 ve věci Deutsche Lufthansa, C-447/09.

Ze srovnání textu dotčených odstavců pak vyplývá ještě jeden zajímavý rozdíl. Povinnost zajišťovat rovné zacházení je uložena zaměstnavateli a tento ji má vůči zaměstnancům. Ovšem diskriminace je podle textu zákona zakázána v pracovněprávních vztazích bez rozlišení směru, v jakém probíhá. Příkladem si tak lze představit zaměstnance dopouštějícího se sexuálního obtěžování své zaměstnavatelky nebo skupinu zaměstnanců šikanujících svého zaměstnavatele pro jeho zdravotní postižení.⁴

Hovoří-li § 16 odst. 1 zák. práce o povinnosti zajišťovat rovné zacházení mimo jiné i v oblasti odměňování za práci, pak podrobnosti rozvádí § 110 zák. práce. Z jeho jazykového vyjádření plyne bez pochybností, že srovnávání jsou všichni zaměstnanci u téhož zaměstnavatele, a to podle podmínek upravených v odstavcích 2–5 § 110 zák. práce.

Pochybnosti však vyvolává znění § 17 zák. práce, podle něhož právní prostředky ochrany před diskriminací v pracovněprávních vztazích upravuje antidiskriminační zákon. Chtěl tím zákonodárce říct, že nehovoří-li text zákona též o prostředcích ochrany před nerovným zacházením, je příkaz daný zaměstnavateli k rovnému zacházení se zaměstnanci jen součástí ochrany před diskriminací?

Z textu odkazovaného antidiskriminačního zákona je významné, že opět používá spojení „právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace“ ve věcech pracovních, služebních poměrů a jiné závislé činnosti, včetně odměňování.⁵ Vztahuje se na všechny situace, k nimž v rámci těchto vztahů dochází, včetně přístupu k zaměstnání. Z vymezení základních pojmů⁶ plyne, že právem na rovné zacházení se rozumí právo nebýt diskriminován z důvodů, které stanoví antidiskriminační zákon (nebo přímo použitelný předpis Evropské unie v oblasti volného pohybu pracovníků). Z textu antidiskriminačního zákona by se mohlo jevit, že právo na rovné zacházení a zákaz diskriminace jsou dvě strany téže mince, nahlížené ze dvou různých stran. Klíčové je, že jde o vymezení rovného zacházení pro účely tohoto zákona, tedy rovné zacházení v rámci problematiky diskriminace. Sám o sobě tedy není tento text zákona argumentem pro výklad § 16 odst. 1 zák. práce.

O tom, že se jedná pouze o jedinou zásadu, by mohl svědčit rovněž text procesního předpisu, konkrétně § 133a zák. č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též jen „o. s. ř.“ nebo „občanský soudní řád“), jenž upravuje problematiku přenesení (sdílení) důkazní povinnosti (důkazního břemene). Podle jeho znění žalobci postačuje, uvede-li před soudem skutečnosti, ze kterých lze dovodit, že ze strany žalovaného došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci (týká se i jiných než pracovněprávních vztahů), aby byl pak žalovaný povinen prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.

Při výkladu tohoto ustanovení občanského soudního řádu je nutné v prvé řadě zohlednit, že je splněním závazků České republiky vyplývajících z tzv. antidiskriminačních

⁴ Odborná literatura pojmenovává tento „obrácený“ druh šikany jako *staffing* – srov. například JANSŮVÁ, M. Šikana a obtěžování zaměstnanců na pracovišti. *Práce a mzda*. 2018, roč. LXVI, č. 10, s. 9–15; nebo HORVÁTHOVÁ, M. Staffing aneb když zaměstnanci šikanují nadřízeného. *Praktická personalistika*. 2020, roč. 7, č. 3–4.

⁵ § 1 odst. 1 písm. c) antidiskriminačního zákona.

⁶ § 2 odst. 1 antidiskriminačního zákona.

směrnic.⁷ Zde citované znění je důsledkem novelizace provedené s účinností od 1. 9. 2009 antidiskriminačním zákonem.⁸

Je tedy zřejmé, že právo na rovné zacházení v tomto kontextu znamená právo nebýt diskriminován z důvodů stanovených antidiskriminačním zákonem, a ani ono nevypovídá nic o povaze povinnosti rovného zacházení se všemi zaměstnanci upravené v § 16 odst. 1 zák. práce.

Evropské souvislosti se přesto jeví být při jazykovém a systematickém výkladu nejvýznamnější, neboť zásadní rozdíl vyplývá z § 363 zák. práce, jenž vyjmenovává ustanovení, jimiž se zapracovávají předpisy Evropské unie.⁹ Mezi nimi je uveden § 16 odst. 2 a 3 a skutečnost, že chybí § 16 odst. 1, oznamuje nejen, že se jedná o dva různé právní instituty, ale že úprava § 16 odst. 1 zák. práce je výsledkem aktivity výlučně národního zákonodárce.

III. HISTORICKÝ VÝKLAD

Historický výklad, jenž byl měl vysvětlovat smysl normy podle okolností a cíle sledovaného v době jejího vzniku, nemůže jít příliš nazpět do minulosti. Za období tzv. první republiky byla pracovněprávní úprava roztržena do mnoha zákonů, jež se zaměřovaly na konkrétní oblasti zaměstnávání. Právní úprava zaměřená na jednotlivosti pak logicky postrádala úpravu společných zásad. Dílčí úpravu, jež by měla něco společného s dnešním pojetím zákazu diskriminace a rovného zacházení, lze najít pouze v zákoně č. 309/1921 Sb. z. a n., proti útisku a na ochranu svobody ve shromážděních, byť tento je v první řadě normou trestního práva. Jeho úpravu obsaženou v § 1¹⁰ dobové komentáře vykládaly tak, že při sjednávání pracovní smlouvy nesměly podmínky smluvních stran odporovat dobrým mravům a ustanovením platných zákonů a zaměstnanec nesměl být nucen k souhlasu s takovými podmínkami obavou, že nepřijme-li, nebude do práce přijat. Tyto nepřijatelné podmínky nesměly vyplývat zejména z pohnutek národnostních, náboženských nebo politických.¹¹

Kodifikace pracovního práva zákoníkem práce č. 65/1965 Sb. (dále jen „zák. práce 1965“) v tomto směru nic nového nepřinesla. V původním znění tohoto zákona lze

⁷ Viz náleze Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 37/04, uveřejněný pod č. 419/2006 Sb.

⁸ Nicméně obdobně bylo vykládáno judikaturou i znění § 133a občanského soudního řádu účinné do 31. 8. 2009 – viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 11. 2009, sp. zn. 21 Cdo 246/2008, uveřejněný pod č. 108/2010 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek.

⁹ Význam tohoto výčtu spočívá nejen v požadavku na eurokonformní výklad, ale i při odchýlení se od ustanovení zákona ve smyslu § 4a odst. 3 zák. práce.

¹⁰ „(1) Kdo s někým (jeho rodinou, příbuzným neb osobou pod jeho ochranou jsoucí) zle naloží nebo mu způsobí újmu na těle, svobodě, cti, majetku nebo výdělku, nebo mu takovou újmu pohrozí, nebo vědomě využije bezprostředně mu hrozící tísne nebo využije svého postavení jako úředník, učitel, duchovní nebo zaměstnavatel, chtěje tím bezprávně na něm vynutiti, aby něco konal, opomenul, nebo snášel, dopouští se útisku, bez újmy trestnosti činu podle jiných ustanovení trestních.

(2) Stávku nebo výluku nelze považovati za újmu ve smyslu odstavce prvního, leč by byly namířeny proti jednotlivým zaměstnancům, z pohnutek národnostních, náboženských anebo politických.“

¹¹ FREUDENFELD, F. – KASANDA, J. *Pracovní právo republiky Československé*. Praha: Právnícké knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1938.

určité náznaky shledat pouze v imperativu, že vedoucí organizace mimo jiné zajišťuje, aby všechny směny měly stejné pracovní podmínky.¹²

Zásadní změnu přinesla až novela zák. práce 1965 provedená zákonem č. 155/2000 Sb., jež nově upravila povinnost zaměstnavatelů zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich pracovní podmínky včetně odměňování za práci a jiných peněžitých plnění a plnění peněžitě hodnoty, odbornou přípravu a příležitost dosáhnout funkčního nebo jiného postupu v zaměstnání (§ 1 odst. 3). Zároveň byla zakázána jakákoliv diskriminace zaměstnanců z vyjmenovaných důvodů (§ 1 odst. 4). Dále byla v § 1 odst. 4 v druhé větě upravena nepřímá diskriminace a ve větě třetí bylo vysvětleno, jaké případy se za diskriminaci nepovažují. Následně § 7 postihoval jednání, jež se blíží dnešní definici obtěžování podle antidiskriminačního zákona, a sexuální obtěžování (odst. 2).¹³ Pozornosti by neměl uniknout jeden detail, totiž že u původní definice obtěžování chyběla podmínka souvislosti s některým z diskriminačních motivů, jak ji dnes vyžaduje § 4 odst. 1 antidiskriminačního zákona. Konečně je třeba zmínit, že odstavce 4 a 6 v § 7 obsahovaly prostředky nápravy v případě porušení práv a povinností vyplývajících z rovného zacházení, ovšem výslovně jen rovného zacházení mezi muži a ženami.

Novela provedená zákonem č. 155/2000 Sb., jež nabyla účinnosti 1. 1. 2001, byla pojata jako harmonizační, neboť jejím cílem bylo promítnout směrnice Evropského společenství do národního pracovního práva. Na základě důvodové zprávy¹⁴ lze učinit zajímavé závěry o důvodech přijetí této úpravy. Za stěžejní byla považována zásada rovného zacházení pro muže i ženy obsažená již v čl. 141 Smlouvy o založení ES ve znění Amsterodamské smlouvy. Z pramenů sekundárního práva je zmíněna jednak směrnice ES č. 75/117/EEC o sladění zákonů členských států týkající se uplatnění zásady stejné odměny pro muže a ženy a jednak směrnice ES č. 76/207/EC o realizaci zásady rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornou přípravu, služební povýšení a pracovní podmínky, která byla zřejmým inspiračním zdrojem pro vymezení okruhu situací, v nichž má zaměstnavatel zajistit rovné zacházení, byť se směrnice vztahovala pouze na rovné zacházení pro muže a ženy.¹⁵ Podle důvodové zprávy vyplývá ze zásady rovného zacházení i zákaz jakékoliv diskriminace z důvodů spočívajících v zákonem stanovených diskriminačních znacích a důvodová zpráva se opět odvolává na výše uvedené směrnice, jež zakazují jakoukoliv přímou nebo

¹² Viz § 87 odst. 1 zák. práce 1965.

¹³ Podle § 7 odst. 2 zák. práce 1965 nikdo nesmí výkonu práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů zneužívat na újm jiného účastníka pracovněprávního vztahu nebo k ponižování jeho lidské důstojnosti. Za ponižování lidské důstojnosti se považuje i nežádoucí chování sexuální povahy na pracovišti, které je nevíтанé, nevhodné nebo urážlivé nebo které může být druhým účastníkem pracovněprávního vztahu oprávněně vnímáno jako podmínka pro rozhodnutí, která ovlivňují výkon práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů.

¹⁴ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 484, Novela zákoníku práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1999, 3. volební období [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=484>.

¹⁵ Podle čl. 1 odst. 1 je účelem této směrnice zavést v členských zemích zásadu rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání včetně postupu v zaměstnání a k odbornému vzdělávání a pokud jde o pracovní podmínky, a za podmínek uvedených v odstavci 2, o sociálním zabezpečení. Tato zásada je dále uváděna jako „zásada rovného zacházení“.

nepřímou diskriminaci z důvodu pohlaví, a dále na Úmluvu Mezinárodní organizace práce č. 111.¹⁶

Tato úmluva je zmíněna ještě na závěr odůvodnění bodu 1 novely, neboť spolu s čl. 3 Listiny základních práv a svobod, Všeobecnou deklarací lidských práv¹⁷ a Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech¹⁸ má být důvodem pro návrh, aby rovné zacházení a zákaz diskriminace byly v pracovněprávních vztazích stanoveny obecně. Lze tak uzavřít, že to, co bylo původně inspirováno evropskou úpravou o rovném zacházení pro muže a ženy, bylo, včetně vymezeného rozsahu, vědomě rozšířeno národním zákonodárcem na rovné zacházení obecně se všemi zaměstnanci.

Tato prvotní úprava rovného zacházení a zákazu diskriminace byla novelizována již v roce 2004, kdy novela provedená zákonem č. 46/2004 Sb. reagovala na další směrnice Evropských společenství v této oblasti, konkrétně směrnicí Rady 2000/43/ES, kterou se provádí zásada rovného zacházení mezi osobami bez ohledu na jejich rasový nebo etnický původ, směrnicí Rady 2000/78/ES, která stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a při výkonu povolání a směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2002/73/ES, kterou se mění směrnice Rady 76/207/EHS o zavedení rovného zacházení pro muže a ženy, pokud jde o přístup k zaměstnání, odbornému vzdělávání a postupu v zaměstnání a pracovní podmínky. Novela zpřesnila definice, kdy je zajímavé, že vázanost na některý z diskriminačních důvodů neobsahovala ani nová definice obtěžování v § 1 odst. 8 zák. práce 1965. Pod pojem diskriminace bylo zahrnuto i jednání spočívající v podněcování, navádění nebo vyvolávání nátlaku směřujícího k diskriminaci. Prostředky nápravy byly v § 7 upraveny jak pro případy nerovného zacházení, tak pro případy diskriminace.

Důvodová zpráva¹⁹ k tomuto zákonu nekladla rovnítko mezi rovné zacházení a zákaz diskriminace, neboť doslova říkala, že „[r]ovným zacházením se rozumí především zákaz diskriminace z důvodů, které stanoví tento zákon a vztahuje se na všechny pracovněprávní vztahy od jejich vzniku až po jejich skončení a v souvislosti s ustanovením § 28 i na předmluvní jednání o vzniku konkrétního pracovněprávního vztahu“. Uvedené lze číst tak, že rovné zacházení se uplatňuje především tam, kde je zakázána diskriminace, ale kromě toho i v případech, kde diskriminační důvody chybí.

¹⁶ Jde o Úmluvu o diskriminaci (zaměstnání a povolání) ze dne 25. 6. 1958, sdělení č. 465/1990 Sb.

¹⁷ Důvodová zpráva má patrně na mysli čl. 7, podle něhož všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakéhokoli rozlišování. Všichni mají právo na stejnou ochranu proti jakékoli diskriminaci, která porušuje tuto deklaraci, a proti každému podněcování k takové diskriminaci.

¹⁸ Jde o jeho čl. 7, podle něhož státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo každého člověka na spravedlivé a uspokojivé pracovní podmínky, které zajišťují zejména:

„a) odměnu, která poskytuje jako minimum všem pracovníkům: (i) spravedlivou mzdu a stejnou odměnu za práci stejné hodnoty bez jakéhokoli rozlišování, přičemž zvláště ženám jsou zaručeny pracovní podmínky ne horší než jaké mají muži, se stejnou odměnou za stejnou práci,

[...]

c) stejnou příležitost pro všechny dosáhnout v zaměstnání povýšení na odpovídající vyšší stupeň, přičemž nebudou uplatňována jiná kritéria, než délka zaměstnání a schopnosti.“

¹⁹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 261/0, část č. 1/14 V. n. z. měnící zákoník práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2003, 4. volební období [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=261&CT1=0>.

Ve vztahu k rovnému odměňování byl rovněž od 1. 1. 2001 upraven nový § 4a zákona č. 1/1992 Sb., o mzdě, který sice v první větě prvního odstavce říkal, že podmínky pro poskytování mzdy musí být stejné pro muže a ženy, ale již v druhé větě pojednával obecně o zaměstnancích, jimž přísluší stejná mzda, vykonávají-li stejnou práci nebo práci stejné hodnoty. Důvodová zpráva²⁰ k novele – k zákonu č. 217/2000 Sb. – nebyla ve vztahu k tomuto detailu v textu zákona konkrétní, neboť spojila všechny pojmy dohromady, uvedla-li, že „[m]imo přesnějšího určení mzdových plnění bude mít stanovení mzdových hledisek rovněž význam pro potlačování mzdové diskriminace, protože zamezí používání hledisek, která nesouvisí s vykonávanou prací, a mohou vést k neoprávněným výdělkovým rozdílům, například podle pohlaví, národnosti, příslušnosti k etnické menšině, politické příslušnosti apod.“. Bezpečně z ní lze alespoň dovodit, že rovné odměňování mělo přesáhnout problematiku stejné mzdy pro muže a ženy.

Pochopení úpravy rovného zacházení a zákazu diskriminace v těchto již zrušených právních předpisech je klíčové, neboť jejich textaci přejal i nový zákoník práce v roce 2006, a to v úpravě § 16 a 17 zařazených v hlavě IV s názvem „Rovné zacházení, zákaz diskriminace a důsledky porušení práv a povinností vyplývajících z pracovněprávních vztahů“. Zajímavostí je, že původní text v roce 2007 odkazoval, co se definic a prostředků nápravy týče, na zvláštní zákon, od 1. 1. 2008 pak na antidiskriminační zákon, ten však nabyl účinnosti až 1. 9. 2009.

Důvodová zpráva²¹ k novému zákoníku práce v podstatě jen zopakovala dosavadní vývoj harmonizačních snah od roku 2001. Pozornost si zaslouží věta, že „[r]ovné zacházení má být používáno v pracovněprávních vztazích tak, že případy, které jsou typově naprosto totožné mají být posuzovány podle stejných zásad a bez rozlišování účastníků (zaměstnanců)“. V otázce odměňování obsahovala důvodová zpráva opět určité smíšení pojmů, kdy nejprve nehovořila o rovném odměňování (jak zněl text § 110 zák. práce), ale o ochraně proti diskriminaci v odměňování. Je zřejmé, že zde pojem diskriminace používala v širším smyslu nerovného zacházení, aniž by zde musel být některý z diskriminačních motivů. Zcela konkrétní však byla u zdůvodnění § 110 zák. práce, kde již bez jakýchkoliv pochybností uváděla, že „[a]plikace zásady stejné mzdy za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty je vztažena na všechny zaměstnance u jednoho zaměstnavatele. Zaměstnanec může požadovat za stejnou práci nebo za práci stejné hodnoty stejnou odměnu pouze v rámci svého zaměstnavatele.“

IV. VÝKLAD JUDIKATURY

Rozlišování mezi zásadou rovného zacházení a zákazem diskriminace je vlastní i judikatuře Nejvyššího soudu. Vyberou-li se dvě typická rozhodnutí, pak na zásadě rovného zacházení je postaveno odůvodnění rozsudku ze dne 26. 5. 2016,

²⁰ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 475/0, Novela zákona o mzdě – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 1999, 3. volební období [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=475&CT1=0>.

²¹ Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk 1153, VI. n. zákoník práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2005, 4. volební období [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&t=1153>.

sp. zn. 21 Cdo 2863/2015, jenž se zabýval případem nerovného odměňování. Podstatou sporu byla skutečnost, že žalobci, manažerovi, nebyl vyplacen bonus závislý na vyhodnocení výkonnostního ročního cíle. Avšak ostatní manažeři, kteří podmínky rovněž nesplnili, bonus získali. V případě tedy nehrál roli žádný z diskriminačních motivů. Nejvyšší soud vyšel z toho, že odměňování za práci je jednou z oblastí, v nichž jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci. Zásada rovného zacházení je pak chápána jako „*povinnost zaměstnavatele zacházet určitým způsobem s vlastními zaměstnanci, a to v průběhu celého trvání jejich pracovněprávního vztahu. Zásada rovného zacházení zaručuje rovná práva zaměstnancům nacházejícím se ve stejném či srovnatelném postavení (situaci) a vyplývá z ní též požadavek, aby vnitřní předpisy či praxe zaměstnavatele bezdůvodně nezvýhodňovaly ani neznevýhodňovaly zaměstnance před ostatními srovnatelnými zaměstnanci.*“

Pro posuzování rovného zacházení je tedy podle tohoto rozsudku klíčové, že zaměstnanci se nacházejí ve stejném či srovnatelném postavení nebo situaci. Významné naopak není, zda je dotčený zaměstnanec znevýhodňovaný (nebo jiný s ním srovnatelný zaměstnanec zvýhodňovaný) z určitého diskriminačního důvodu. Může tomu být z důvodu osobního nepřátelství, z důvodu řešení jiných pracovních sporů atd.; zjišťování takového motivu však pro úspěch s uplatněným nárokem není významné.

Naopak v případě, v němž Nejvyšší soud definoval diskriminaci,²² šlo o ustanovení kolektivní smlouvy, podle něhož odstupné náleželo pouze zaměstnancům, kterým ještě v okamžiku skončení pracovního poměru nevznikl nárok na starobní důchod. Nejvyšší soud zde zopakoval charakteristiku diskriminace v pracovněprávních vztazích jako „*jednání (v komisivní nebo omisivní podobě) zaměstnavatele, které směřuje přímo nebo nepřímo (prostřednictvím zdánlivě neutrálních úkonů) ke znevýhodnění jednoho nebo i více zaměstnanců ve srovnání s jinými (ostatními) zaměstnanci téhož zaměstnavatele, jehož pohnutkou (motivem) jsou (zákonem stanovené) diskriminační důvody*“.

K prvnímu předpokladu, jímž je opět znevýhodnění ve srovnání s jinými zaměstnanci, tak zde přistoupil další, totiž diskriminační důvod jako pohnutka pro jednání zaměstnavatele. Zajímavé je, že v této definici diskriminace v pracovněprávních vztazích se jedná o jednání zaměstnavatele a že diskriminační jednání se může odehrát i skrz kolektivní smlouvu (její normativní část), byť se při jejím uzavírání jinak uplatňuje smluvní volnost. Ta nemůže být podle Nejvyššího soudu absolutní, ale musí být v souladu s ostatními základními zásadami pracovněprávních vztahů, v tomto případě se zásadou rovného zacházení a zákazu diskriminace.

V. POLSKÉ SROVNÁNÍ

Má-li česká právní úprava původ v evropském a mezinárodním právu, vzniká nutně otázka, jak jsou zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace pojaty v právních řádech, jež musí mít stejné inspirační zdroje a které mají podobný vývoj, jak je tomu například v Polsku.

²² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 2017, sp. zn. 21 Cdo 5763/2015.

Polský zákoník práce byl přijat 26. 6. 1974²³ a od té doby byl změněn mnoha novelami. Po uzavření dohody o přidružení mezi Polskou republikou a Evropskými společenstvími došlo v letech 1996 a zejména 2002 a 2003 ke změnám, jež zohledňovaly evropské právo. Novelou z 14. 11. 2003 byla, mimo úpravu rovného zacházení a zákazu diskriminace, zavedena povinnost zaměstnavatele bojovat proti mobbingu pojímanému jako násilí a psychický teror v pracovním prostředí.²⁴ Problematiky rovného zacházení a diskriminace se týkají i novelty z nedávné doby, kdy v roce 2019²⁵ došlo k úpravě definice diskriminace a úpravě nároků zaměstnance při rozvázání pracovního poměru z důvodu mobbingu. Hned v prvním díle o obecných ustanoveních, kapitole první, je upravena zásada rovnosti zaměstnanců (čl. 11² polského zák. práce)²⁶ a zákaz diskriminace v zaměstnání (čl. 11³ polského zák. práce).²⁷ V důsledku nutnosti transpozice evropských směrnic (viz výše) byla ale vložena další kapitola IIa „Rovné zacházení s ženami a muži“, jež dnes nese obecnější název „Rovné zacházení v zaměstnání“. Z obsahu jednotlivých článků této kapitoly je patrné, že sledovaly evropskou antidiskriminační úpravu. Úvodní článek 18^{3a} vypočítává zakázané diskriminační motivy a definuje a zakazuje přímou a nepřímou diskriminaci. Obsahuje i definici obtěžování jako nežádoucího chování, jehož účelem nebo důsledkem je vytvoření zastrašující, nepřátelské, ponižující nebo urážlivé atmosféry. Obtěžování není vázáno na existenci diskriminačního motivu.

Jak se uvedené aplikuje v praxi, je možné si ukázat na judikatuře polského Nejvyššího soudu.²⁸ V rozsudku ze dne 9. 11. 2022, sp. zn. I PSKP 98/21, šlo o praktické dopady rozlišování mezi zásadou rovného zacházení a zákazem diskriminace. Skutkově se věc týkala zaměstnance působícího na pozici právního poradce v akciové společnosti, který se v roce 2013 dozvěděl, že jiní poradci mají u společnosti příznivější podmínky, přitom za stejné kvalifikace vykonávají stejnou práci co do odpovědnosti a úsilí. Požádal tedy zaměstnavatele o zvýšení základní mzdy a o přiznání funkčního příplatku. Účastníci spolu o zvýšení mzdy jednali, avšak marně. V roce 2015 projevil zaměstnavatel záměr rozvázat s žalobcem pracovní poměr (k čemuž nakonec nedošlo). Za nerovné zacházení požadoval žalobce náhradu škody. Další nárok na náhradu škody odvozoval žalobce ze skutečnosti, že mu nebylo umožněno ucházet se o pozici ředitele právního odboru v důsledku nedodržování vnitropodnikových zásad pro povyšování, ač měl podle svého přesvědčení vlastnosti, z pohledu zájmu zaměstnavatele, příznivější než úspěšní kandidáti. Konečně požadoval náhradu nemajetkové újmy za omezení profesních perspektiv.

²³ Sbírka zákonů č. 24, položka 141 – sbírka polských zákonů je dostupná online (*Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* [online]. [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://dziennikustaw.gov.pl>).

²⁴ MUSZALSKI, W. – WALCZAK, K. *Kodeks pracy: komentarz*. Warszawa: C. H. Beck, 2024, čl. 94³.

²⁵ Sbírka zákonů ročník 2019, položka 1043.

²⁶ Zaměstnanci mají stejná práva vyplývající z rovného plnění stejných úkolů; to se týká zejména rovného zacházení s muži a ženami v zaměstnání.

²⁷ Jakákoliv diskriminace v zaměstnání, přímá či nepřímá, zejména na základě pohlaví, zdravotního postižení, rasy, náboženství, národnosti, politického přesvědčení, členství v odborech, etnického původu, vyznání, sexuální orientace, zaměstnání na dobu určitou nebo neurčitou, zaměstnání na plný nebo částečný úvazek, je nepřípustná.

²⁸ Rozhodnutí polského Nejvyššího soudu (*Sąd Najwyższy*) jsou dostupná online (*Sąd Najwyższy* [online]. [cit. 2025-09-04]. Dostupné na: <https://www.sn.pl>).

Pro soudy nižších stupňů bylo podstatné, že mezi zaměstnanci společnosti byla nalezena kolegyňe žalobce, která měla stejný rozsah povinností, kvalifikaci a profesní zkušenosti jako žalobce, avšak rozdílnou mzdu. Soudy odmítly, že by žalobce byl obětí diskriminace z jím tvrzených důvodů (apolitičnost a absence odborové příslušnosti). V otázce pozice ředitele právního odboru soudy zdůvodnily, že je na zaměstnavateli, zda bude postupovat podle vnitřních norem upravujících povyšování, nebo dá přednost zjednodušené proceduře přijímání nových zaměstnanců.

Nejvyššímu soudu byla v kasační stížnosti předložena otázka, zda jakékoliv objektivně neodůvodněné nerovné zacházení se zaměstnanci má být považováno za diskriminaci. Kladná odpověď na tuto otázku by měla několik praktických důsledků, z nichž jeden z nejvýznamnější spočívá v aplikaci pravidel o obrácení důkazního břemene v diskriminačních sporech, což by podle představ žalobce mělo vést k povinnosti zaměstnavatele prokazovat, že žalobcem tvrzené důvody jako příslušnost k odborům a politické názory nehrály žádnou roli.

Nejvyšší soud odkázal na svoji předchozí judikaturu,²⁹ která odlišuje diskriminaci (čl. 11³ a dále čl. 18^{3a}–18^{3d} polského zák. práce) od nerovného zacházení (čl. 11² polského zák. práce) a podle níž ne každé nerovné zacházení se zaměstnanci ze strany zaměstnavatele znamená diskriminaci. K diskriminaci dochází tehdy, vyplývá-li nerovné zacházení z použití nedovolených diferencujících kritérií zaměstnavatelem. Byť jsou tyto dvě zásady v úzkém vztahu, jsou odlišné a jejich porušení má různé důsledky. Nejvyšší soud proto uzavřel, že žalobce byl postižen nerovným zacházením, ale nebylo zjištěno, že by šlo o diskriminaci z důvodů tvrzené apolitičnosti a absence odborové příslušnosti. Ve vztahu k politické diskriminaci odkázal soud na svoji předchozí judikaturu,³⁰ podle níž k přechodu důkazního břemene dochází teprve tehdy, je-li vymezeno prohlášení zaměstnavatele (osoby za něho jedající), jež zdůraznilo odlišné politické názory. V posuzovaném případě však nebyla zjištěna diskriminace z politických důvodů při výběru kandidáta na pozici ředitele právního oddělení, proto platí pravidlo, že konečné rozhodnutí o povýšení stávajících zaměstnanců (podle vnitřních předpisů zaměstnavatele), nebo přijetí zaměstnance nového, náleží zaměstnavateli. Jinými slovy žalobci nestačilo pouze tvrdit a prokázat, že měl lepší předpoklady než nakonec přijaté osoby, aby došlo k obrácení důkazního břemene a zaměstnavatel by musel prokazovat, že zde pro takový postup byly jiné objektivní důvody než diskriminační.

Nejvyšší soud dále vysvětlil, že i s porušením zásady rovného zacházení se poji právo na náhradu jak materiální, tak nemateriální újmy, neboť podle čl. 11¹ polského zák. práce je zaměstnavatel povinen respektovat důstojnost a další osobnostní práva zaměstnance. Pracovní důstojnost vytváří pocit vlastní hodnoty založený na pověsti dobrého odborníka a svědomitého pracovníka a na uznání jeho schopností, dovedností a přínosu práce ze strany nadřízených. Polský Nejvyšší soud prosazuje zkoumání porušení osobnostních práv v souladu s objektivními kritérii, tedy zda by typická, průměrná osoba na místě poškozeného považovala určité chování za porušení osobního dobra a zda by v sociálním citění mohlo být určité jednání kvalifikováno jako takto porušující.

²⁹ Rozsudek polského Nejvyššího soudu ze dne 26. 1. 2016, sp. zn. II PK 303/14.

³⁰ Rozsudek polského Nejvyššího soudu ze dne 8. 6. 2017, sp. zn. II PK 177/16.

Uvedené poznatky lze shrnout tak, že i v Polsku se odlišují zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace. Podrobnější definice zákazu diskriminace je zřetelně dána nutností transpozice evropských směrnic. Rozdíly se projevují jak v procesním postupu (otázka obrácení důkazního břemene), tak v hmotněprávních nárocích. Zvláštností polské úpravy je samostatná úprava mobbingu. Vlivem novelizací polského zák. práce z poslední doby se však rozlišování diskriminace a nerovného zacházení ve skutečnosti postupně stírá.³¹

Z dosud uvedeného je patrné, že v české úpravě pracovněprávních vztahů jsou zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace dvěma samostatnými zásadami. Srovnání s jiným právním řádem, na který ve stejné době působily obdobné vlivy, ukazuje, že takové pojetí není výjimečné.

Pro obě zásady je společné nerovné zacházení. Zákaz diskriminace vyžaduje, aby se tak dělo z některého z diskriminačních motivů, ale aplikuje se ve všech situacích, k nimž v rámci pracovněprávních vztahů dochází, včetně přijímání do zaměstnání. Dodržování zásady rovného zacházení je na existenci diskriminačního motivu nezávislé, ale je uloženo pouze v zákonem vyjmenovaných situacích. Zákaz diskriminace platí v pracovněprávních vztazích obecně, zatímco povinnost zacházet rovně se zaměstnanci je uložena toliko zaměstnavateli.

Podstatou diskriminace je předpojatost, tedy že s jedincem je zacházeno méně příznivě už jen z důvodu jeho příslušnosti³² k určité skupině lidí. Už tato skutečnost zasahuje do jeho důstojnosti. Naopak porušení zásady rovného zacházení, při němž žádný diskriminační motiv nehraje roli, důstojnost člověka nutně zasahovat nemusí. U diskriminace si tak lze představit, že s člověkem je z diskriminačních důvodů zacházeno hůře, než by s ním bylo zacházeno, kdyby k této skupině nepatřil. Proto je zde možné využít koncept hypotetického komparátora. Naopak porušení povinnosti rovného zacházení se zaměstnanci nutně předpokládá, že s dotčeným zaměstnancem bylo zacházeno v určité situaci (odměňování, zvyšování kvalifikace, profesním růstu atd.) hůře než s jiným srovnatelným zaměstnancem.

VI. PRAKTICKÉ DOPADY

Jak již bylo výše naznačeno, rozlišování mezi oběma zásadami není jen teoretické, ale má významné právní důsledky. Nejvýznamnější procesní důsledek spočívá v tom, že ke zvláštnímu rozložení důkazního břemene dochází pouze v diskriminačních sporech, jak jsou uvedeny v § 133a odst. 1 o. s. ř., nikoliv ve sporech z porušení povinnosti rovného zacházení se zaměstnanci. Podstatou je ulehčení důkazního břemena pro žalobce, jemuž stačí nižší míra důkazu, neboť na základě jeho tvrzených skutečností má být pravděpodobné, že k diskriminaci došlo.³³ Tato zvláštní pravidla

³¹ Srov. rozsudek polského Nejvyššího soudu ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. I PSKP 27/21.

³² Soudní dvůr Evropské unie rozšířil ochranu i na osoby, které k dané skupině, např. etnické, sice nepřísluší, avšak diskriminační opatření na ně dopadá – viz rozsudek SDEU ze dne 16. 7. 2015, ČEZ RB, C-83/14.

³³ Srov. GEŠKOVÁ, K. Je dokazovanie diskriminácie skutočne postavené na vyvrátiteľnej domnienke? *Právni rozhledy*. 2024, roč. 32, č. 22, s. 732 a násl.

jsou odůvodněna tím, že pro diskriminovanou osobu je obtížné (nebo nemožné) získat relevantní informace.³⁴

Naopak ve sporu vedeném na základě tvrzeného porušení povinnosti rovného zacházení (bez diskriminačního motivu) musí žalující zaměstnanec tvrdit a prokázat (nestačí pouze pravděpodobnost), že s ním bylo zacházeno méně výhodně než s určitým jiným zaměstnancem ve stejné pozici. Svůj informační deficit musí řešit prostřednictvím jiných institutů procesního práva, např. vysvětlovací povinností strany nezatížené důkazním břemenem.³⁵

Dalším důsledkem rozlišení obou zásad je skutečnost, že povinnost rovného zacházení se nevztahuje na situace, které nejsou vyjmenované v § 16 odst. 1 zák. práce, tedy zejména na rozvazování pracovního poměru, zákaz diskriminace se však v těchto situacích uplatňuje. Proto v případě sporu o určení neplatnosti rozvázání pracovního poměru nepovede samo o sobě k úspěchu tvrzení žalobce, že stejné povinnosti porušovalo více zaměstnanců, ale on byl jediný, jemuž dal zaměstnavatel výpověď, nebo že právě on byl zaměstnavatelem vybrán jako nadbytečný, ačkoliv je v kritériích významných pro výkon dané pracovní pozice srovnatelný, nebo dokonce lepší než zaměstnanci, které si zaměstnavatel ponechal.

Judikatura se musela dále vypořádat s tím, že § 17 zák. práce, podle svého textu, neupravuje prostředky nápravy při porušení povinnosti rovného zacházení se zaměstnanci. Problémy nevznikaly při náhradě škody spočívající zpravidla v rozdílu v odměňování,³⁶ ale v situacích, kdy z nerovného zacházení vznikla nemajetková újma. Lze si představit například situaci, kdy si na zaměstnankyni zasedne její nadřízená a ve srovnání s jinými zaměstnanci ji hůře hodnotí, což se negativně projeví v možnosti jejího postupu, nebo pouze jí vytýká prohřešky, jež ostatním zaměstnancům toleruje. Není přitom tvrzen žádný diskriminační motiv takového jednání. Obtíže při řešení takové situace podle české právní úpravy byly umocněny tím, že i definice obtěžování předpokládá některý z diskriminačních motivů a že neexistuje obdoba polské právní úpravy mobbingu. V této situaci Nejvyšší soud výkladem systematickým, úmyslu zákonodárce i účelu právní normy uzavřel, že i prostředky ochrany zaměstnance před nerovným zacházením upravuje antidiskriminační zákon.³⁷

Nedostatek české právní úpravy, jež nezná zvláštní úpravu mobbingu, se projevuje i tím, že určitá závažná jednání nelze postihnout ani jako nerovné zacházení, ani jako diskriminaci. Lze si například představit nadřízeného, jenž šikanuje všechny své podřízené, takže není nikdo, s kým by bylo zacházeno příznivěji, a chybí rovněž diskriminační motiv, přesto jde o zásah do osobnosti jednotlivých podřízených zaměstnanců. Řešení se nabízí v aplikaci ustanovení občanského zákoníku (§ 4 zák. práce), jenž má

³⁴ Viz například rozsudek SDEU ze dne 17. 10. 1989, Danfoss, C-108/88; nebo rozsudek SDEU ze dne 19. 4. 2012, Meister, C-415/10.

³⁵ Blíže například MACUR, J. Vysvětlovací povinnost strany nezatížené důkazním břemenem v civilním soudním řízení. *Právní rozhledy*. 2000, roč. 8, č. 5, s. 200 a násl.

³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 8. 2015, sp. zn. 21 Cdo 3976/2013, uveřejněný pod č. 35/2016 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek.

³⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 11. 2021, sp. zn. 21 Cdo 3858/2020, uveřejněný pod č. 84/2022 ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek.

ovšem jiné předpoklady. Judikaturou³⁸ již bylo dovozeno, že odčinění nemajetkové újmy způsobené v důsledku zásahu do absolutního osobnostního práva je v současné době možné pouze za podmínek obecné úpravy odškodňování újmy podle ustanovení § 2894 a násl. o. z. Stanoví-li zákon povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu [tak je tomu též v případě újmy na přirozeném právu člověka chráněném ustanoveními první části občanského zákoníku (tedy i na právu na soukromí) – srov. § 2956 o. z.], posoudí se povinnost nahradit nemajetkovou újmu poskytnutím zadostiučinění obdobně podle ustanovení o povinnosti nahradit škodu (srov. § 2894 odst. 2 o. z.). Z toho plyne, že povinnost odčinit jinému nemajetkovou újmu způsobenou v důsledku zásahu do osobnostního práva (včetně práva na soukromí) má jen ten, kdo do tohoto absolutního práva zasáhl zaviněným porušením povinnosti stanovené zákonem ve smyslu ustanovení § 2910 věty první o. z., přičemž jeho zavinění ve formě nedbalosti se předpokládá (srov. § 2911 o. z.). Dotčená osoba má následně z hlediska své povinnosti tvrzení rozhodných skutečností odlišnou pozici, nehledě k tomu, že nemá ulehčeno své důkazní břemeno.

VII. SBLIŽOVÁNÍ OBOU ZÁSAD

Výše uvedený příklad rovněž ukazuje, že v praxi dochází ke sbližování obou zásad. K dalšímu stírání rozdílů dochází tím, že se rozšiřuje okruh diskriminačních motivů, což souvisí s obecnou zkušeností o tom, s jakými skupinami zaměstnanců je typicky nerovně zacházeno. Eurokonformní výklad by měl vést k závěru, že ochrana před diskriminací musí být poskytnuta i zaměstnancům pracujícím na částečný úvazek a zaměstnancům s pracovním poměrem na dobu určitou,³⁹ což ostatně ve výše uvedené polské úpravě bylo již zohledněno.

Ke sbližování dochází i jen prostým fungováním logických vazeb. Jestliže si totiž určité právo vymůže např. žena na základě antidiskriminační žaloby, může podpořit požadavek ostatních mužů, kteří s ní vykonávají shodnou práci nebo práci stejné hodnoty. Ač se řečené zdá být paradoxní, lze to dobře ukázat na evropské směrnici o transparentním odměňování a dalších mechanismech prosazování rovného odměňování, jež čeká na svoji českou transpozici.⁴⁰ Mezi nové nástroje patří např. rozšíření srovnání toho, zda ženy a muži vykonávají stejnou práci nebo práci stejné hodnoty, ze stejného zaměstnavatele na stejný zdroj, který stanoví podmínky odměňování (čl. 19 odst. 1). Lze proto očekávat, že se přes nároky žen a následně požadavky rovného odměňování na témže pracovišti uplatní srovnání napříč jedním zdrojem i pro jejich mužské kolegy. Že i mužským kolegům budou nakonec ku prospěchu i další instituty nové směrnice, jako

³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 10. 3. 2020, sp. zn. 21 Cdo 710/2019.

³⁹ Srov. ustanovení 4 směrnice Rady 97/81/ES o rámcové dohodě o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS a ustanovení 4 směrnice Rady 1999/70/ES o rámcové dohodě o pracovních poměrech na dobu určitou uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS.

⁴⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/970, kterou se posiluje uplatňování zásady stejné odměny mužů a žen za stejnou práci nebo práci stejné hodnoty prostřednictvím transparentnosti odměňování a mechanismů prosazování.

je snadný přístup ke kritériím pro odměňování, jež mají být objektivní a genderově neutrální (čl. 6 odst. 1), nebo právo na informace (čl. 7 odst. 1), není třeba blíže vysvětlovat.

VIII. ZÁVĚREM

Použité metody výkladu, závěry judikatury a srovnání s jiným právním řádem vedou k těmto závěrům:

1. Zásada rovného zacházení a zákaz diskriminace, jak jsou uvedeny v § 1a odst. 1 písm. e) a § 16 zák. práce, jsou samostatné zásady.
2. Přímým impulsem pro jejich úpravu v zákoníku práce bylo sice evropské antidiskriminační právo, národní zákonodárce však zásadu rovného zacházení záměrně pojal širěji, bez vazby na existenci diskriminačního motivu. V národním právu chybí výslovná úprava řady situací, jako je mobbing, obtěžování na pracovišti diskriminačně nepodmíněné či zohlednění dalších diskriminačních motivů uznaných evropským právem.
3. Rozdíl v právním režimu dodržování obou zásad přetrvává tam, kde je vyžadována přítomnost diskriminačního motivu, jako například v otázce přechodu důkazního břemene. V jiných oblastech se právní režim sblíží, jako je tomu například u výkladu prostředků ochrany proti nerovnému zacházení. S rozšiřujícími nástroji rovného zacházení mezi ženami a muži lze očekávat, že skrze všeobecnou zásadu rovného zacházení z nich budou ve výsledku profitovat všichni zaměstnanci.

Závěr, že v případě rovného zacházení a zákazu diskriminace v pracovněprávních vztazích se jedná o dvě různé zásady, nevyvolává v praxi zvláštní obtíže. Je-li zásada rovného zacházení chápána obecně, profitují z ní všichni zaměstnanci. Odlišení obou zásad je předpokladem pro správnou aplikaci důkazních břemen. Soudní praxe se také již dokázala výkladem vyrovnat s chybějícím výslovným ustanovením o nárocích spojených s nerovným zacházením. Jejich případná legislativní úprava by tak byla sice vhodná, ale nikoliv nutná. Potřebná je naopak úprava mobbingu tak, aby se dotčení zaměstnanci nemuseli domáhat ochrany podle občanského zákoníku. Legislativní zásah by přitom nemusel být složitý, stačilo by v § 4 antidiskriminačního zákona upravit skutkovou podstatu obtěžování v pracovněprávních vztazích, jež by nebylo podmíněné diskriminačními motivy.

Mgr. Miroslav Hromada, Ph.D.
Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni
mhromada@kpp.zcu.cz
ORCID: 0000-0003-0128-5098

VARIA

MODRÁ KARTA: RECENTNÍ PŘÍSTUPY ČESKÉ REPUBLIKY A NĚMECKA K PRACOVNÍ MIGRACI ZE TŘETÍCH ZEMÍ

PETRA DOBRAVSKÁ

Abstract: **The EU Blue Card: Recent Approaches to Labour Migration from Third Countries in the Czech Republic and Germany**

This article addresses the issue of employing highly qualified workers from third countries in the Czech Republic and the Federal Republic of Germany. In the context of a long-term shortage of skilled labor and ongoing demographic changes, it analyzes the legal framework and instruments aimed at facilitating labor migration for this group of foreigners. Special attention is given to the EU Blue Card and its revision through Directive 2021/1883/EU, which reflects the EU's ambition to become more attractive to highly skilled migrants. The article examines the transposition of this directive into Czech law and its implications, including simplified admission conditions, reduced minimum salary thresholds, and enhanced mobility of Blue Card holders. In the comparative section, the German approach is analyzed, characterized by dynamic legislative developments and the introduction of new tools such as the “Chancekarte” and “Anerkennungspartnerschaft”. The aim is to highlight potential inspiration for the Czech legal system.

Keywords: employment of foreigners; high-qualified workers; blue card

Klíčová slova: zaměstnávání cizinců; pracovníci s vysokou kvalifikací; modrá karta

DOI: 10.14712/23366478.2025.672

ÚVOD

V posledním desetiletí patří Česká republika dlouhodobě k zemím Evropské unie, které mají nejmenší nezaměstnanost (ta k únoru 2025 činila jen 2,7 %), a v současnosti je zde nejnižší nezaměstnanost ze zemí EU.¹ Dlouhodobě nízká nezaměstnanost způsobuje, že mnoho společností v České republice má problémy s obsazováním volných pracovních míst, včetně pozic určených pro vysoce kvalifikované zaměstnance. V roce 2020 se firmy v ČR snažily obsadit přes 16,7 tisíc volných pracovních míst na pozici specialistů v oblasti IT, zejména vývojářů softwaru, počítačových programátorů či lékařů. Dalších 11,3 tisíc pracovních míst se snažily obsadit odbornými

¹ Unemployment rate in the European Union and Europe as of March 2025, by country. In: *Statista* [online]. [cit. 2025-04-10]. Dostupné na: <https://www.statista.com/statistics/1115276/unemployment-in-europe-by-country>.

technickými pracovníky.² Trvající nedostatek pracovních sil je citelný v různých profesích, přičemž zvláště výrazný je ve stavebnictví, zdravotnictví, vědě, technologiích, zejména informačních a komunikačních technologiích.³

Vzhledem k očekávanému demografickému trendu stárnutí populace a snižování počtu ekonomicky aktivních lidí se dá předpokládat, že tyto problémy se budou dále zhoršovat. Z těchto důvodů je důležité, aby měl stát, potažmo EU, k dispozici efektivní právní rámec pro zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků, kdy v širším kontextu hrají roli při hodnocení úspěšnosti jednotlivých systémů pracovní migrace i otázky přístupu zaměstnaných cizinců k trvalému pobytu, úspěšnosti návratových programů nebo zkušenosti hostitelské země s přijímáním většího počtu cizinců.⁴

Se zřetelem ke komplexnosti právní úpravy zaměstnávání cizinců ze třetích zemí bude v tomto článku věnován prostor zaměstnávání osob s vysokou kvalifikací prostřednictvím pracovního povolení ve formě modrých karet, a to vzhledem i k nedávným změnám na legislativní úrovni, zejména té evropské, které představuje Směrnice 2021/1883/ES. Ta si klade za cíl usnadnit a zefektivnit jejich zaměstnávání a v transponované formě vstoupila v účinnost do českého právního řádu v posledních měsících. Metodou komparace bude pak přiblížena právní úprava zaměstnávání cizinců s vysokou kvalifikací ve Spolkové republice Německo, která má na straně jedné bohatou migrační historii a zkušenosti se zaměstnáváním cizinců, na straně druhé se neustále potýká s nedostatkem zejména kvalifikovaných pracovních sil a z tohoto důvodu se na tuto situaci snaží reagovat dynamickou právní úpravou, která může být do budoucna inspirací i pro českého zákonodárce.

1. ZAMĚŠTNÁVÁNÍ CIZINCŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ

Podle § 85 zákona o zaměstnanosti *a contrario* je za cizince ze třetích zemí považován občan ze států mimo Evropskou unii a EHS, který zároveň není rodinným příslušníkem občana ČR anebo jiného členského státu EU. Cizinci ze třetích zemí mají na trhu práce EU postavení odlišného, administrativně náročnějšího charakteru, neboť zásadně nedisponují právem volného přístupu na pracovní trh, ale jejich vstup a zaměstnávání je regulováno mnohými předpisy na mezinárodní, evropské i vnitrostátní úrovni. Evropská unie cílí na harmonizování předpisů v členských státech zejména

² Důvodová zpráva k zákonu č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC. Strasbourg, 7. 6. 2016. SWD(2016) 193 final. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016SC0193>.

⁴ ČIŽINSKÝ, P. – ČECH VALENTOVÁ, E. – HRADEČNÁ, P. – HOLÍKOVÁ, K. – JELÍNKOVÁ, M. a kol. *Zahraniční zaměstnanci na trhu práce v ČR a ve vybraných zemích EU*. Praha: Sdružení pro integraci a migraci, 2014, s. 16.

prostřednictvím směrnic, které jednotlivým zemím poskytují možnost si unijní úpravu transponovat adekvátněji do svých právních řádů.⁵

Právní úprava tedy stanovuje řadu podmínek, které musí být jak na straně zaměstnance, tak i na straně zaměstnavatele splněny, aby cizinec mohl být v souladu se zákonem zaměstnán. Právní úprava tak splňuje zejména ochrannou funkci k pracovním trhům členských států a jednotnému trhu EU jako celku. Zaměstnávání cizinců ze třetích zemí má sloužit pouze k doplnění pracovních sil tam, kde je to nezbytné pro českou ekonomiku, a proto je přísně regulováno. Cizinci jsou přijímáni jen do konkrétních profesí a míst v omezeném počtu, aby nedošlo ke snížení dostupnosti zaměstnání pro české občany a občany EU a úrovně jejich mezd. Český trh práce má být v jisté míře izolován od trhů jiných zemí, vyjma trhu EU, s cílem, aby mzdy zůstaly odpovídající. Zaměstnavatelé by měli soutěžit nabízením lepších mezd a inovacemi, ne najímáním levnějších pracovních sil ze zahraničí. Uvolnění regulací by narušilo tento účel zákona.⁶

Způsob regulace přístupu cizinců ze třetích zemí na pracovní trh je vykonáván prostřednictvím udělení pracovního povolení, kdy toto je možné vydat pouze ve vztahu ke konkrétnímu pracovnímu místu u konkrétního zaměstnavatele.⁷ V opačném případě, kdy by cizinec vykonával práci, byť s pracovním povolením, pro téhož zaměstnavatele, ale na jiné pozici, jednalo by se o nelegální zaměstnávání ve smyslu § 5 zákoníku práce. K uvedenému je potřeba doplnit, že v případě této skupiny cizinců je nutno rozlišovat pracovní povolení od povolení k pobytu. Přesto, že tyto instituty jsou často v oblasti zaměstnávání cizinců konzumovány do jednoho správního aktu, mají tedy tzv. duální charakter⁸ a zásadně je možné je vydat i nezávisle na sobě, například mimořádné pracovní vízum, které opravňuje cizince jen k pobývání na území ČR za účelem práce, a pracovní povolení, které opravňuje k výkonu práce.⁹

Vydání pracovního povolení je předmětem správního řízení, ve kterém správní orgán, v tomto případě místně příslušná krajská pobočka Úřadu práce, zkoumá, zda jsou splněny zákonné podmínky pro vydání rozhodnutí. Rozhodnutí o vydání pracovního povolení bude vydáno, pokud bude splněn tzv. test trhu práce,¹⁰ tedy v situaci, kdy:

⁵ Jedná se zejména o Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/1883 ze dne 20. října 2021 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci, Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti a Směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 2 Ads 83/2019-26.

⁷ FALTA, D. § 90 [Žádost]. In: FALTA, D. *Zaměstnávání zaměstnanců ze zahraničí (zákon o zaměstnanosti)*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. In: *beck-online* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://app.beck-online.cz/>.

⁸ Jde o pracovní povolení ve formě zaměstnanecké a modré karty a karty vnitropodnikově převedeného zaměstnance.

⁹ HŮRKA, P. a kol. *Pracovní právo*. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, s. 537.

¹⁰ § 92 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

- a) jde o oznámené volné pracovní místo;
- b) volné pracovní místo nelze s ohledem na požadovanou kvalifikaci nebo nedostatek volných pracovních sil obsadit jinak; splnění této podmínky se nevyžaduje při vydání povolení k zaměstnání podle § 95 a 97 o zaměstnanosti.

Z výše uvedených podmínek plyne, že zaměstnavatel, který chce uzavřít pracovní smlouvu s osobou pocházející ze třetí země, musí nejprve nabídnout pracovní pozici na trhu práce prostřednictvím krajské pobočky Úřadu práce ČR. Žádost se podává prostřednictvím formuláře Úřadu práce ČR, kde zaměstnavatel v souladu s § 37 zákona o zaměstnanosti vymezí základní charakteristiku pracovního místa,¹¹ přičemž místa „podléhají schválení pracovníkem Úřadu práce ČR. Neschválit volné pracovní místo může pracovník úřadu práce z důvodu nevhodného popisu volného místa, např. z diskriminačních důvodů.“^{12, 13} Evidenci a v ní obsaženou charakteristiku pracovních míst nemohou správní orgány měnit.¹⁴

Zaměstnavatel může v žádosti vyznačit, zda je příslušné pracovní místo vhodné i pro cizince ze třetích zemí a dále v rámci jakého pracovního povolení má zájem cizince zaměstnat, a volné pracovní místo bude zařazeno do centrální evidence volných pracovních míst k obsazení držiteli modré nebo zaměstnanecké karty.¹⁵ V minulosti platilo, že pokud se do 30 dnů (vzhledem k situaci na pracovním trhu bylo možné dobu zkrátit na 10 dnů) nenajde zájemce z ČR nebo z jiného členského státu EU a zaměstnavatel s tím souhlasí, může nabídnout pracovní místo držitelům zaměstnanecké karty a cizincům ze třetích zemí. Od 1. 1. 2024 pro pracovní místo určené držitelům modré karty a od 1. 7. 2024 pro pracovní místo určené držitelům zaměstnanecké karty však platí, že v případě, že bude nezaměstnanost nízká, nebude nutné provádět test trhu práce pro volná místa, která mohou obsadit držitelé zaměstnanecké nebo modré karty. Cizinci tak budou moci podat žádost o pracovní místo okamžitě po jeho zveřejnění v centrální evidenci.¹⁶

Výše uvedeným postupem je absolvován test trhu práce, který naplňuje účel zásady ochrany tuzemského trhu, kdy jsou v přístupu k pracovnímu místu upřednostňováni občané ČR a EU a až následně cizinci ze třetích zemí, a to za totožných podmínek, takže nedochází ke snižování pracovních podmínek při obsazování daného pracovního místa,¹⁷ zejména výše odměny.

Byť některé z titulů opravňujících k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí jsou povolení vyplývající z předpisů Evropské unie (modrá karta), nelze je považovat za povolení

¹¹ Jedná se o tzv. hlášenku volného pracovního místa (Hlášenka volného pracovního místa [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.mpsv.cz/documents/20142/206502/HI%25C3%25A1%25C5%25A1enka+voln%25C3%25A9ho+pracovn%25C3%25ADho+m%25C3%25ADsta_2022_02.pdf/072e1572-e9b2-0580-a0dc-1c4d92cfef17).

¹² Oznámení volných pracovních míst ÚP ČR – Hlášenka. In: *gov.cz* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://portal.gov.cz/sluzby-vs/oznameni-volnych-pracovnich-mist-uradu-prace-cr-S9941>.

¹³ § 38 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2023, č. j. 6 Azs 248/2022-23, bod 16.

¹⁵ Hlášenka volného pracovního místa. In: *Úřad práce ČR* [online]. [cit. 2024-12-29]. Dostupné na: <https://www.uradprace.cz/hlaseni-volnych-mist-1>.

¹⁶ Ke změně došlo zákonem č. 408/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2023, č. j. 6 Azs 248/2022-23.

k zaměstnávání na celém území Evropské unie, nýbrž jenom na území státu, který je vydal, což je uvedeno shodně i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 4. 2017, č. j. 6 Azs 60/2017-13: „*Pracovní vízum vydané jiným členským státem Evropské unie neopravňuje cizince k výkonu zaměstnání na území České republiky. Cizinec může být přijat do zaměstnání a zaměstnáván, jen je-li držitelem platné zaměstnanecké karty, modré karty, nebo povolení k zaměstnání a platného povolení k pobytu na území České republiky dle § 89 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti. Výjimky z tohoto pravidla jsou pak stanoveny v § 98 a § 98a zákona o zaměstnanosti.*“

Ačkoliv při aplikaci předpisů upravujících zaměstnávání cizince ze třetích států je jeho státní příslušnost stěžejní, není možné rezignovat na zkoumání i ostatních aspektů, protože v některých případech má i cizinec ze třetích zemí volný vstup na trh práce a ve vztahu k zaměstnávání má tak stejné postavení jako občan EU, a tedy i občan ČR. Zákon taxativně vymezuje právní důvody, které cizince ze třetích zemí opravňují být zaměstnáván bez dalších povolení. Důvodem může být dostatečná integrace cizince (trvalý pobyt), vazba na jiný členský stát EU (povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie, vyslání na území České republiky v rámci nadnárodního poskytování služeb zaměstnavatelem usazeným v jiném členském státu Evropské unie), žádanost a specifičnost jeho kvalifikace (záchranář, novinář) nebo krátkodobost a specifičnost činnosti (vědecký pracovník), kdy obě tyto podmínky musí být splněny.¹⁸

Jak již bylo uvedeno výše, i v případě volného vstupu na trh práce je nutné u cizince zkoumat, zda má i pobytové oprávnění. V případě, že oprávněním k pobytu nedisponuje, může např. požádat o neduální zaměstnaneckou kartu, která zahrnuje jenom právo k pobytu. V tom případě není ani nutné ověřovat, zda jsou splněny podmínky testu trhu práce, a tedy pracovní místo nemusí být zařazené do Centrální evidence volných pracovních míst,¹⁹ neboť cizinec má na pracovním trhu materiálně postavení občana ČR anebo občana EU.

1.1 MODRÁ KARTA A JEJÍ NOVELIZACE SMĚRNICÍ 2021/1883/ES

Co se týče samotných povolení k zaměstnávání cizinců ze třetích zemí, právní řád v České republice jich zná několik. Vzhledem k rozsáhlosti tématu se autorka rozhodla hlouběji zabývat pracovním povolením ve formě modré karty, a to zejména s přihlédnutím na jeho aktuálnost a použití v jiných členských státech Evropské unie.

Modrá karta je forma povolení pro cizince ze třetích zemí pobývat a pracovat na území Unie. Je tedy duálním povolením k pobytu, které spojuje povolení k pobytu s pracovním povolením pro pozice vyžadující vysokou kvalifikaci. Pro její obdržení je potřeba, aby žadatel předložil pracovní smlouvu, případně závaznou nabídku zaměstnání na zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci. Za vysokou kvalifikaci se považuje řádně ukončené vysokoškolské vzdělání nebo vyšší odborné vzdělání v délce trvání alespoň

¹⁸ STEINICHOVÁ, L. a kol. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, § 98. In: *ASPI* [online]. [cit. 2024-12-29]. Dostupné na: <https://www.aspi.cz/>.

¹⁹ DANĚK, M. – VYŠKOVSKÁ, M. – FOJTÍKOVÁ, J. *Zaměstnávání cizinců na území České republiky*. Práce, mzdy, pojištění. Olomouc: ANAG, 2018, s. 122.

tři roky nebo dosažení vyšší odborné dovednosti. Vyšší odbornou dovedností se rozumí znalosti, dovednosti a kompetence doložené odbornou praxí srovnatelnou s vysokoškolským vzděláním, které souvisejí s povoláním nebo s odvětvím uvedeným v pracovní smlouvě nebo v závazné pracovní nabídce a které byly získány minimálně během doby, kterou pro vybraná povolání vyhláškou stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí.²⁰

Systém modrých karet má unijní právní základ, který byl navržen Komisí v rámci plnění cílů stanovených v tzv. Lisabonské strategii z roku 2000. Tou se členské státy zavázaly, že budou usilovat o udržitelný hospodářský růst a konkurenceschopnost EU.²¹ K jeho dosažení mělo přispět přijetí směrnice, která by zatraktivnila a usnadnila zaměstnávání kvalifikovaných osob ze zemí mimo EU. Nástroje, kterými k tomu mělo dojít, byly zejména

- a) usnadnění procesu přijímání vysoce kvalifikovaných pracovníků a jejich rodinných příslušníků tím, že se zavede zrychlený postup pro jejich zaměstnání;²²
- b) přístup k pracovnímu trhu v ostatních členských státech, a to po 18 měsících oprávněného pobytu v prvním členském státě;²³
- c) umožnění sloučení rodiny držitele modré karty.²⁴

Dne 25. 5. 2009 vstoupila v platnost směrnice 2009/50/ES o vysoce kvalifikovaných pracovnících a do roku 2012 transponovaly směrnici do svého vnitrostátního práva všechny členské státy kromě Dánska, Irska a tehdy ještě Spojeného království. Zároveň přijetím této směrnice a jejím následným implementováním do národních právních úprav by nemělo být dotčeno právo členských států regulovat počet cizinců pracujících v rámci zaměstnání v rámci vysoké kvalifikace.^{25, 26}

Přesto, že modrá karta byla míněna jako prostředek, jehož prostřednictvím lze zjednodušit proces zaměstnávání jak na straně zaměstnavatele, tak i zaměstnance, data před započítáním prací na její novelizaci ukazovala, že tato varianta není příliš využívána (tvoří jenom 22,7 % z celkově vydaných pracovních povolení pro cizince ze třetích zemí v EU), nýbrž přednost je stále dávaná národním úpravám. Z 1,3 milionu vydaných pracovních povolení v EU v roce 2021 bylo přibližně jenom 29 tisíc modrých karet, přičemž drtivou většinu vydalo Německo (19 502). Ve stejném roce vydaly německé úřady téměř dvakrát více modrých karet než všechny ostatní země EU dohromady.²⁷

²⁰ § 42i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

²¹ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions. In: *European Parliament* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm.

²² Bod 7 preambule Směrnice 2009/50/ES.

²³ Článek 18 Směrnice 2009/50/ES.

²⁴ Článek 15 Směrnice 2009/50/ES.

²⁵ Článek 8 preambule Směrnice 2009/50/ES.

²⁶ V právním prostředí ČR je kvótový systém zaveden nařízením č. 220/2019 Sb. jenom ve vztahu k zaměstnanecké kartě.

²⁷ RASCHE, L. The EU's race for talent Common challenge, no shared response: Policy Brief [online]. 10. 5. 2023 [cit. 2024-07-21]. Dostupné na: https://www.delorscentre.eu/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20230510_RaceforTalent_Rasche.pdf.

V letech 2012 až 2020 bylo v souhrnu vydáno kolem 174 tisíc modrých karet, z toho Česká republika jich vydala necelé dva tisíce.²⁸

Paralelnost evropské právní úpravy a národních právních úprav pro tutéž kategorii občanů třetích zemí prostřednictvím modrých karet se neukázala jako efektivní. Ačkoliv oba rámce poskytovaly platformu, jak zaměstnat vysoce kvalifikované pracovníky, národní předpisy mnohdy poskytovaly větší flexibilitu a rychlost. Například ve Španělsku se žádosti obvykle vyřizovaly ve lhůtě 20 dnů. Na rozdíl od některých zemí nejsou pro profese, které nepodléhají regulaci, stanoveny žádné formální kvalifikační požadavky a není třeba provádět test trhu práce. Navíc někteří registrovaní zaměstnavatelé mají zjednodušený přístup k zaměstnávání.²⁹ Také ve Španělsku může cizinec pracující na základě pracovního povolení změnit zaměstnavatele za podmínek, že pracovní pozice splňuje kvalifikační požadavky jako ta předešlá, zatímco v režimu modré karty byla změna pozice povolena až po 24 měsících.³⁰

Příkladem může být i tehdejší členská země Spojené království, která se od počátku na systému modré karty nezúčastňovala, ale měla vlastní právní rámec, jak zaměstnávat vysoce kvalifikované cizince ze třetích zemí. Povolení se zakládalo na tzv. bodovém systému, kde body jsou uchazeči udělovány např. na základě kvalifikace, zkušenosti nebo odhadovaného budoucího výdělku. Je tak stanovená hranice, kterou musí uchazeč dosáhnout, aby mu povolení bylo uděleno. Spojené království bodový systém využívá i po svém vystoupení z Evropské unie.³¹

Rozdílnost úpravy v jednotlivých zemích přitom představuje nebezpečí větší roztržitosti úprav napříč členskými státy a menší efektivitu využívání modrých karet. V původním návrhu novelizované verze směrnice bylo i ustanovení o zákazu paralelních systémů jednotlivých členských států, avšak v průběhu legislativního procesu bylo toto ustanovení odmítnuto.³²

Důvody, proč Evropská komise pouhé tři roky po zavedení směrnice o modré kartě začala pracovat na návrhu její novelizace, jsou následující. Předpokládá se, že podíl obyvatelstva v produktivním věku (15–64 let) na celkové populaci EU se sníží z 63,9 % na 54,4 % v roce 2100, což představuje celkové snížení o 57,4 milionu osob.³³ V dohledné budoucnosti bude téměř každé zaměstnání vyžadovat určitou míru digitální

²⁸ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

²⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC.

³⁰ Volume I: EU Member States' and international schemes for attracting highly qualified workers [online]. August 2016, s. 24 [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/f1d26375-4768-4742-a014-18b852dac596_en?filename=volume_i_-_eu_member_states_and_international_schemes_for_attracting_highly_qualified_workers_en.pdf.

³¹ Immigration And Social Security Co-Ordination (EU Withdrawal) Act 2020.

³² DE LANGE, T. – VANKOVA, Z. The Recast EU Blue Card Directive: Towards a Level Playing Field to Attract Highly Qualified Migrant Talent to Work in the EU? *European Journal of Migration and Law* [online]. 2022, Vol. 24, No. 4, s. 489–515, s. 495 [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340138>.

³³ Population projections in the EU. In: *eurostat* [online]. 21. 2. 2020 [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=497115#Ageing_society.

gramotnosti, přičemž některé z nich budou vyžadovat odborné znalosti v oblasti informačních a komunikačních technologií. 38 % firem, které se v roce 2014 pokoušely najít nebo zaměstnat odborníky v oblasti informačních a komunikačních technologií, hlásilo obtíže s obsazením volných pozic.³⁴

Pandemie covidu-19 a ruská agrese na Ukrajině zdůraznily strategické závislosti a potřebu pracovních sil v Evropě. Například dosažení cílů EU v oblasti energetiky a snížení závislosti na dovozu energie z Ruska vyžaduje kvalifikovanou pracovní sílu na celém evropském trhu pro rychlé zavádění projektů zvyšování energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie.³⁵ Zároveň mezi 20 profesí s nedostatkem pracovní síly (tzv. *bottle neck professions*), patří 18, které vyžadují vysokou kvalifikaci. Nedostatek kvalifikovaných pracovníků v EU je nejzřetelnější v oblastech jako zdravotnictví, ICT a inženýrství, které se zásadně opírají o dovednosti v oblasti STEM (věda, technologie, inženýrství a matematika).³⁶

Co se týče původní právní úpravy, kterou obsahovala směrnice 2009/50/ES, mzda za pozici, na které lze zaměstnat cizince na základě modré karty, musela být ve výši 1,5násobku průměrné mzdy v daném členském státě.³⁷ To mělo dopad zejména na studenty a výzkumné pracovníky ze třetích zemí, kteří chtěli v EU po ukončení studia nebo dokončení výzkumu zůstat a pracovat, ale jejich výchozí pozice čerstvých absolventů způsobovala, že se potýkali s dalšími překážkami při vstupu na pracovní trh. V počáteční fázi své kariéry často jsou schopni dosáhnout na nižší odměnu, než je celostátní průměr, což reflektuje jejich omezenější profesní zkušenosti. Tato situace jim činí obtížnější splnění požadavků pro získání modré karty, neboť nenaplní minimální mzdovou hranici stanovenou v dané zemi.³⁸

Lze tedy shrnout, že k nedostatečné atraktivitě směrnice přispěla vysoká hranice potřebné odměny, výhodnější vnitrostátní systémy pro vysoce kvalifikované migranty a nedostatečná propagace výhod modré karty. Liknavost členských států při uplatňování právních předpisů EU může být způsobena tím, že pravidla EU dovolují, aby členské státy přijaly příznivější předpisy na národní úrovni. Zároveň vytvoření jednotného systému pracovní migrace na úrovni EU je komplikované, protože klíčová rozhodovací pravomoc v této oblasti nadále zůstává v rukou jednotlivých států.³⁹

³⁴ Hard-to-fill ICT vacancies: an increasing challenge. In: *eurostat* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200221-1>.

³⁵ Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a European Year of Skills 2023. Brussels, 12 October 2022. COM(2022) 526 final, 2022/0326 (COD). In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 12. 10. 2022, s. 2 [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0526>.

³⁶ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC.

³⁷ Článek 4 odst. 3 Směrnice Rady 2009/50/ES.

³⁸ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC.

³⁹ MARTÍN, I. – KALANTARYAN, S. *Reforming the EU Blue Card as a Labour Migration Policy Tool?* [online]. European University Institute, Migration Policy Centre, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2015, s. 2 [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: <https://data.europa.eu/doi/10.2870/550159>.

Směrnice o modré kartě 2021/1883 byla do českého právního řádu transponována novelou zákona č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nejvýznamnější změny v oblasti modrých karet budou analyzovány v podkapitolách níže.

1.1.1 OSOBNÍ PŮSOBNOST

V době před novelizací směrnice byly z působnosti modré karty výslovně vyloučeny osoby požívající mezinárodní ochranu a žadatelé o azyl. Ti nemohli o modrou kartu požádat ani v případě, že jsou vysoce kvalifikovaní a mají odpovídající nabídku práce. To mělo negativní důsledky, nejen pokud jde o zvýšení počtu vysoce kvalifikovaných pracovních sil v EU a uspokojení budoucích demografických potřeb a potřeb trhu práce, ale také pokud jde o usnadnění integrace této skupiny cizinců.⁴⁰

Ustanovení zákona o pobytu cizinců na území České republiky do českého právního řádu transponuje, že o modrou kartu mohou žádat i osoby požívající mezinárodní ochranu.⁴¹ Skutečnost, že se jedná o tyto osoby, musí být uvedena v průkazu o povolení k pobytu. Jde o výjimku ze zákona o pobytu cizinců, kdy je souběh statusů dle zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců vyloučen.⁴² Nové znění směrnice nově umožňuje požádat o modrou kartu nejen v hostitelském členském státě, ale i v jakémkoliv jiném členském státě. Tím se jim poskytuje mobilita v rámci EU, která byla doposud dostupná pouze pro uprchlíky, kteří získali dlouhodobý pobyt nebo byli naturalizováni v některém z členských států.⁴³

1.1.2 UZNÁVÁNÍ KVALIFIKACÍ

Podle směrnice o modrých kartách z roku 2021 mají členské státy povinnost uznávat vyšší odborné dovednosti a zkušenosti jako ekvivalent vysokoškolského vzdělání v oblasti informačních a komunikačních technologií. Seznam profesí, pro které budou vyšší odborné dovednosti považovány za rovnocenné vysokoškolské kvalifikaci, je uveden v příloze směrnice, kdy „[v]yšší odbornou dovedností se rozumí znalosti, dovednosti a kompetence doložené odbornou praxí srovnatelnou s vysokoškolským vzděláním, které souvisí s povoláním nebo s odvětvím uvedeným v pracovní smlouvě nebo v závazné pracovní nabídce a které byly získány minimálně během doby, kterou pro vybraná povolání vyhláškou stanoví Ministerstvo práce a sociálních věcí“.⁴⁴

Příslušná vyhláška č. 205/2023 Sb., o seznamu zaměstnání, u nichž se vysoká kvalifikace dokládá vyšší odbornou dovedností, stanoví, že se jedná o zaměstnání, která jsou

⁴⁰ UNHCR Guidelines on International Legal Standards Relating to Decent Work for Refugees. In: *UNHCR: The UN High Refugees Agency* [online]. July 2021, s. 23 [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2021/en/123889>.

⁴¹ § 42i odst. 1 a 7 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁴² Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁴³ DE LANGE – VANKOVA, c. d., s. 489–515, s. 499.

⁴⁴ § 42i zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

dohledatelná v Klasifikaci zaměstnání (CZ-ISCO) zveřejněné Českým statistickým úřadem na jeho webových stránkách⁴⁵ ve skupině zaměstnání „řídící pracovníci v oblasti služeb informačních a komunikačních technologií“ (kód 133) a „specialisté v oblasti informačních a komunikačních technologií“ (kód 25).

Došlo i k usnadnění prokazování vysoké kvalifikace pro uchazeče, kteří již pracovali jako držitelé modré karty v jiném členském státě EU po dobu alespoň 2 let před podáním žádosti. Tito uchazeči nemají povinnost tento doklad předkládat Ministerstvu vnitra ČR.⁴⁶

K uznávání kvalifikací v ČR lze uvést, že jde-li o výkon zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, jedná se o regulované povolání, ministerstvo rozhodne o vydání modré karty po vyjádření příslušného uznávacího orgánu, kterým je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy.⁴⁷ Jedná se o regulovaná povolání, např. jako právník nebo lékař, u kterých se požaduje nostrifikace, tedy uznání zahraniční kvalifikace.

1.1.3 PODPORA MOBILITY V RÁMCI EVROPSKÉ UNIE

Jedním z prostředků k zatraktivnění systému modrých karet je podpora mobility jejich držitelů mezi členskými státy EU. Tento systém nabízí výhodu, kterou národní předpisy jednotlivých států kvůli rozdílným jurisdikcím nemohou zajistit. I původní směrnice umožňovala držitelům modré karty se přesídlit za účelem zaměstnání na území jiného členského státu, přičemž bylo možné navázat na splnění podmínek k vydání modré karty z prvního členského státu (tj. ze země, která modrou kartu vydala).

Požadovaná doba pobytu v prvním členském státě je nyní zkrácena z 18 na 12 měsíců. Pro držitele modré karty EU se zejména neuplatňuje test trhu práce, pokud to není vyžadováno ani při žádosti o první vstup, a nejsou zaváděny žádné kvóty a druhý členský stát nemůže znovu ověřovat kvalifikace pro neregulovaná povolání.⁴⁸

Pokud žadatel o modrou kartu je již držitelem platné modré karty v jiném členském státě, nemusí předkládat dokument podobný výpisu z Rejstříku trestů České republiky od země, kde pobýval nejméně 6 měsíců v posledních 3 letech. Prokáže-li, že před podáním žádosti pracoval na základě modré karty minimálně 2 roky, nemusí předkládat ani doklad prokazující vysokou kvalifikaci.⁴⁹ Směrnice zaručuje držitelům modré karty, že budou moci začít pracovat ve druhém členském státě nejpozději do 30 dnů od podání jejich žádosti.⁵⁰

⁴⁵ Klasifikace zaměstnání ISCO. In: CZ-ISCO [online]. [cit. 2024-12-27]. Dostupné na: <http://www.cz-isco.cz/>.

⁴⁶ § 42i odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁴⁷ § 42i odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁴⁸ Návrh Směrnice o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysoce odborné dovednosti [online]. Ve Štrasburku dne 7. 6. 2016. 2016/0176 (COD) [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378>.

⁴⁹ § 42j odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁵⁰ Článek 22 odst. 3 Směrnice 2021/1883.

1.1.4 ZMĚNA ZAMĚSTNAVATELE A PRACOVNÍ POZICE

Před příslušnou novelou směrnice musel cizinec v prvních dvou letech pobytu postupovat stejně jako při podání žádosti o zaměstnaneckou kartu, pokud chtěl změnit pracovní pozici nebo zaměstnavatele a předem získat souhlas Ministerstva vnitra.⁵¹ Nyní stačí, že zaměstnanec tuto změnu Ministerstvu vnitra oznámí.⁵² Nadále se musí jednat o pracovní pozici, která je uvedena v Centrální evidenci Ministerstva práce a sociálních věcí jako vhodná pro držitele modré karty. To znamená, že pokud zaměstnanec zůstává pracovat u stejného zaměstnavatele na jiné pozici, zaměstnavatel musí tuto pozici nahlásit krajské pobočce Úřadu práce ČR stejným způsobem jako při žádosti o novou pozici. Obecně totiž platí, že výkon práce pro jiného zaměstnavatele, anebo na jiné pracovní pozici, jaké odpovídá pracovní povolení, se považuje za nelegální práci.

V rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2024, sp. zn. 18 A 86/2022, se Městský soud vyjádřil k této problematice sice ve vztahu k zaměstnanecké kartě, ale autorka se domnívá, že jeho závěry jsou použitelné i na všechny typy pracovních povolení, a tedy i ve formě modré karty, pokud jde o pojmání nelegální práce. „*O rozpor se zaměstnaneckou kartou půjde například tehdy, pokud cizinec vykonává práci u jiného zaměstnavatele (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2021 č. j. 7 Azs 118/2021-31 nebo ze dne 16. února 2023 č. j. 6 Azs 117/2022-33), na jiném místě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. dubna 2023 č. j. 4 Ads 25/2023-26) nebo realizuje práci jiného druhu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. září 2020 č. j. 2 Ads 83/2019-26). Rozpor se zaměstnaneckou kartou je tedy nutné chápat v tom smyslu, že cizinec vykonává práci jinak (jinde či pro někoho jiného), než jak mu vydaná karta stanoví.*“

1.1.5 SNÍŽENÍ HRANICE MINIMÁLNÍ POTŘEBNÉ MZDY

Jednou z podmínek, která musí být pro vydání modré karty splněna, je minimální výše mzdy v pracovní smlouvě v příslušném členském státě. Směrnice 2009/50/ES určovala její horní hranici, a to na minimálně ve výši 1,5násobku výše průměrné roční mzdy, což by při průměrné mzdě k 4. 6. 2025 ve výši 46 165 Kč činilo 69 247 Kč.⁵³

Přesto, že účelem směrnice, a i paušálního stanovení minimální mzdy, byla harmonizace podmínek napříč všemi členskými státy, stanovení hranice minimální mzdy potřebné pro obdržení modré karty na 1,5násobek výše průměrné roční mzdy v příslušném členském státě dopadalo na jednotlivé státy a samotné využívání modrých karet

⁵¹ § 42i odst. 9 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky účinného do dne 30. 6. 2023.

⁵² Tamtéž.

⁵³ Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 27. března 2025 o výši průměrné hrubé roční mzdy v České republice za rok 2024 pro účely vydávání modrých karet podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

rozdílně. Například stanovenou podmínku mzdy v ČR splňovalo 32 % kvalifikovaných pracovníků, v Řecku jen 18 %.⁵⁴

Mzda uvedená v pracovní smlouvě se po novelizaci směrnice musí přinejmenším rovnat minimální výši stanovené členskými státy s dolní hranicí 1,0 a horní hranicí 1,6násobku průměrné hrubé roční mzdy v příslušném členském státě.⁵⁵ Stanovení pevného rozpětí výše mzdy harmonizuje podmínky pro získání modré karty v jednotlivých členských státech a zároveň umožňuje, aby státy nastavily mzdu tak, aby co nejlépe odpovídala trhu. Ve směrnici 2009/50/ES byla nižší minimální mzda ponechaná na úvaze jednotlivých států uvedena pouze pro nedostatková povolání, a to na minimální úrovni 1,2násobku průměrné mzdy. Současný stav tak usnadňuje přístup k modré kartě absolventům, kteří z důvodu nedostatečných pracovních zkušeností nedosáhnou na výši mzdy vyžadovanou pro získání modré karty. Přesto se ČR rozhodla ponechat mzdovou hranici pro vydání modré karty nezměněnou, tedy ve výši 1,5násobku průměrné mzdy.⁵⁶ Jak vyplývá z posouzení dopadů návrhu na novelizaci směrnice 2009/50/EC, ČR by snížením hranice z 1,5násobku na 1,2násobek průměrné mzdy zvýšila přístup k modré kartě kvalifikovaným pracovníkům o 64,1 %.⁵⁷

1.1.6 PODPORA SLUČOVÁNÍ RODIN

Novelizovaná směrnice o modré kartě EU výrazně zlepšila podmínky pro vstup, pobyt a práci rodinných příslušníků držitelů modré karty. Dříve museli držitelé modré karty nejdříve získat povolení a teprve potom žádat o slučování rodiny⁵⁸ a zároveň bylo možné podat tuto žádost jen na území státu, kde bude žadatel o modrou kartu zaměstnán, což znamená, že často museli do země přijít na turistická víza jen kvůli podání žádosti.⁵⁹ Nová směrnice umožňuje rodinným příslušníkům podat žádost a obdržet rozhodnutí současně se žadatelem o modrou kartu, a to i když se nacházejí mimo území ČR, v tom případě se žádost podává na zastupitelském úřadu ČR.⁶⁰ Další změnou je, že rodinní příslušníci nyní mají jednodušší přístup na pracovní trh – členské státy již nemohou požadovat čekací dobu až 12 měsíců ani provádět testy trhu práce.⁶¹ V ČR měli rodinní příslušníci cizinců ze třetích zemí pobývajících na základě dlouhodobého pobytu za účelem společného soužití rodiny volný přístup na trh práce i předtím.⁶²

⁵⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC.

⁵⁵ Článek 5 odst. 3 Směrnice 2021/1883.

⁵⁶ § 42j odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

⁵⁷ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly skilled employment and repealing Directive 2009/50/EC.

⁵⁸ Článek 5 odst. 3 Směrnice 2009/50/ES.

⁵⁹ DE LANGE – VANKOVA, *c. d.*, s. 489–515.

⁶⁰ § 42a odst. 5 zákona č. 326/1999Sb, o pobytu cizinců na území České republiky.

⁶¹ Článek 4 odst. 2 Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

⁶² § 98 písm. l) zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

1.1.7 MOŽNOST ZRUŠENÍ TESTU TRHU PRÁCE

Podle směrnice 2009/50/ES náleželo členským státům právo provádět testy trhu práce při udělování modrých karet. V novelizovaném znění je toto právo ponecháno, ale je vyzdvihnuta situace, kdy je trh práce členského státu vážně narušen, například vysokou nezaměstnaností v určitém povolání nebo odvětví v konkrétním regionu. V takovém případě je možné, aby dané volné místo bylo obsazeno pracovní silou z dotyčného členského státu či z ostatních členských států EU, státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v daném členském státě, kteří jsou již součástí jeho trhu práce, nebo dlouhodobě pobývajících rezidenty.^{63, 64}

Vzhledem k tomu, že je na rozhodnutí jednotlivých členských států, zda budou testy trhu práce využívat a za jakých podmínek, se Česká republika rozhodla, že za účelem zatraktivnění modrých karet a zkrácení lhůt pro jejich vydávání možnosti podrobení daného pracovního místa, až na výše uvedenou výjimku v podobě vysoké nezaměstnanosti, testu trhu práce nevyužije. Volným pracovním místem, které lze obsadit držitelem modré karty, se rozumí pracovní místo oznámené krajské pobočce Úřadu práce a současně jde o pracovní místo, pro jehož výkon se vyžaduje vysoká kvalifikace.⁶⁵ To znamená, že uchazeč o modrou kartu může stále podat žádost pouze na volné pracovní místo oznámené úřadu práce a vedené v centrální evidenci volných pracovních míst. Může však podat žádost ihned po zveřejnění tohoto místa, aniž by musel čekat 30 (případně v závislosti na situaci na pracovním trhu 10) dnů, zda se na toto místo nenajde vhodný kandidát z domácího trhu práce. Uvedenou změnu nalezneme v novelizovaném § 37a zákona o zaměstnanosti, přičemž účinnosti nabyla 1. 1. 2024.⁶⁶

Účelem zrušení testu práce je usnadnění, a tedy i zrychlení procesu zaměstnání kvalifikovaných pracovníků, čemuž napomáhá i další novelizované ustanovení § 44 odst. 7 zákona č. 326/199 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, které stanoví, že maximální možná délka platnosti modré karty se prodlužuje z 2 let na 3 roky.

1.2 ZAMĚŠTNÁVÁNÍ VYSOCE KVALIFIKOVANÝCH PRACOVNÍKŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO

Spolková republika Německo je dlouhodobě zemí, která je ekonomicky závislá na migraci.⁶⁷ V roce 2022 žilo v Německu 20,2 milionu osob s migračním původem, tedy osob, které se přistěhovaly od roku 1950 (první generace), nebo jejich

⁶³ Článek 6 odst. 2 a 3 Směrnice 2021/1883.

⁶⁴ Návrh Směrnice o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysoce odborné dovednosti [online]. [cit. 2024-08-04]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378>.

⁶⁵ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona č. 173/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

⁶⁶ Ke změně došlo zákonem č. 408/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁶⁷ Největší vlnu ekonomických migrantů zažívala země v minulém století, kdy zahraniční pracovníci, označováni „gastarbeiteri“ zejména ze států jižní Evropy emigrovali do Německa za účelem dočasné práce, především v průmyslu a stavebnictví. Program, zahájený v 60. letech, měl přispět k vyřešení nedostatku pracovní síly, ačkoli mnozí gastarbeiteri se nakonec v Německu usadili i se svými rodinami.

přímých potomků (druhá generace).⁶⁸ Tento trend však pokračuje i nadále a Německo má nejvyšší počet ekonomických migrantů ze všech zemí EU.⁶⁹ Ke konci roku 2022 je v Centrálním registru cizinců (*Ausländer Zentral Register*) evidováno přibližně 351 tisíc osob ze zemí mimo Evropskou unii, které měly povolení k přechodnému pobytu za účelem zaměstnání.⁷⁰ Přesto zejména zajištění odborných pracovníků na německém pracovním trhu je i nadále obtížné. V roce 2023 zůstalo neobsazeno průměrně 570 535 pracovních míst pro pracovníky s vysokou kvalifikací. V předchozím roce 2022 to bylo více než 630 tisíc pracovních míst.⁷¹

V současnosti je celkově z volných pracovních míst 80 % míst určeno právě kvalifikovaným pracovníkům. Jde zejména o průmyslová odvětví, práci ve zdravotnictví, ošetrovatelství, strojírenství, elektrotechniku, jakož i akademický sektor v technických profesích, medicíně a informačních technologiích.⁷²

Pro efektivní řešení nedostatku kvalifikovaných pracovníků byl ze strany státu potřebný právní rámec pro komplexní úpravu zaměstnávání vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích států. Z toho důvodu byl přijat zákon *Fachkräfteeinwanderungsgesetz* (dále jen „FED“), který novelizuje řadu ostatních zákonů, zejména zákon o pobytu cizinců *Aufenthaltsgesetz* (dále jen „AufentG“) nebo předpisy upravující sociální zabezpečení (*Sozialgesetzbuch*). FED zjednodušuje proces zaměstnávání tím, že stanovuje podmínky zrychleného uznávání zahraničních kvalifikací, zvýšenou podporu výuky německého jazyka v zahraničí a efektivnější a transparentnější řízení správních orgánů.⁷³

Zákon částečně vstoupil v účinnost 18. 11. 2023, zatímco poslední část zákona vstoupila v účinnost teprve 1. 7. 2024. Předpis transponuje řadu směrnic Evropské unie, a to směrnici 2021/1883 o modré kartě pro vysoce kvalifikované pracovníky, o sezónních pracovnících, o vnitropodnikovém převedení zaměstnance a směrnici o podmínkách vstupu a pobytu studentů a výzkumníků ze třetích zemí. Na straně druhé usnadňuje migraci nad rámec této směrnice, a to například prostřednictvím institutů, které budou rozebrány v následujících podkapitolách níže.

⁶⁸ Pressemitteilung Nr. 158 vom 20. April 2023. In: *Destatis: Statistisches Bundesamt* [online]. [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: https://www.destatis.de/EN/Press/2023/04/PE23_158_125.html.

⁶⁹ Migration and migrant population statistics. In: *eurostat* [online]. [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics#Migration_flows:_Immigration_to_the_EU_was_5.1_million_in_2022.

⁷⁰ Pressemitteilung Nr. 158 vom 20. April 2023.

⁷¹ KUNATH, G. – TIEDEMAN, J. – WERNER, D. *Jahresrückblick 2023 – Rückgang der Fachkräftelücke, aber keine Entspannung* [online]. Studie im Rahmen des Projektes Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (KOFA) in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Köln, 2024, s. 1 [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/KOFA_kompakt_und_Studien/2024/KOFA_Kompakt_3_2024_Jahresr%C3%BCckblick_2023.pdf.

⁷² Statistik der Bundesagentur für Arbeit Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. *Arbeits- und Fachkräftemangel trotz Arbeitslosigkeit* [online]. Nürnberg, March 2024, s. 11 [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Fachkraeftebedarf/Generische-Publikationen/Arbeits-und-Fachkraeftemangel-trotz-Arbeitslosigkeit.pdf?__blob=publicationFile.

⁷³ Deutscher Bundestag. Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Drucksache 19/8285, 19. Wahlperiode [online]. 13. 3. 2019, s. 2 [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: <https://dserv.bundestag.de/btd/19/082/1908285.pdf>.

1.2.1 ZRYCHLENÉ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ (BESCHLEUNIGTES FACHKRÄFTEVERFAHREN)

Pro zaměstnání cizince ze třetích zemí je shodně s právní úpravou v České republice vyžadováno pracovní povolení, které se vydává ve správním řízení. V závislosti na konkrétní zemi žadatelů může docházet k dlouhým dobám vyřízení. FED za účelem zkrácení tohoto procesu zavádí tzv. „zrychlené řízení“ (*Beschleunigtes Fachkräfteverfahren*). Tento typ řízení je zaveden mimo jiné i pro vydávání modrých karet, avšak pro zaměstnavatele ani budoucího zaměstnance není povinností, nýbrž možností, aby řízení absolvovali ve „zrychleném“ režimu.

V rámci zrychleného řízení uzavře zaměstnavatel na základě plné moci jménem žadatele (budoucího zaměstnance), který v daném momentě pobývá v cizině, dohodu s příslušným Úřadem pro cizince (*Ausländerbehörde*). Na základě této dohody zastává úřad pro cizince roli zprostředkovatele a komunikuje tak s dalšími dotčenými orgány. Zejména jde o komunikaci v souvislosti s udělením víz na německém zastupitelském úřadě v cizině a s uznáváním kvalifikace, kdy v případě regulovaného povolání musí uznávací orgán (*Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen*) vydat nebo souhlasit s vydáním oprávnění k výkonu povolání. Rovněž dohlíží na dodržování stanovených lhůt pro zpracování jednotlivých kroků procesu (např. uznání odborných a vysokoškolských kvalifikací, souhlas Spolkové agentury práce). Úřad pro cizince informuje zaměstnavatele o všech získaných souhlasech a o případných vadách žádosti.^{74, 75}

Zaměstnavatelé, kteří zaměstnávají velký počet kvalifikovaných pracovníků, mohou s úřadem pro cizince uzavřít rámcovou dohodu, na jejímž základě pak probíhají jednotlivá řízení.

Úřad pro cizince v případě kladného rozhodnutí v rámci zrychleného řízení vydá předběžný souhlas. Tento souhlas je nutný pro žádost o vízum na německém zastupitelském úřadě v zahraničí. Udělení předběžného souhlasu Úřadem pro cizince však nezaručuje, že vízum bude vydáno. Proti předběžnému souhlasu se není možno odvolat, tedy v českém právním prostředí odpovídá institutu závazného stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu.

V uvedeném lze shledat paralelu, co se týče aktivní legitimace k podání žádosti s českou právní úpravou, kdy je i zaměstnavatel oprávněn podat v zastoupení cizince žádost o zaměstnaneckou nebo modrou kartu, v případě, že je cizinec nebo jeho zaměstnavatel účastníkem programu schváleného vládou za účelem dosažení ekonomického nebo jiného významného přínosu pro Českou republiku a umožňují to podmínky tohoto programu.⁷⁶ Jde o programy „Vysoce kvalifikovaný zaměstnanec“, „Kvalifikovaný zaměstnanec“ a „Klíčový a vědecký personál“ realizované na základě usnesení vlády č. 58 ze dne 26. 8. 2019. Tyto programy lze taktéž považovat za prostředek urychlení správního řízení za účelem vydání pracovního povolení, protože účastníkům programu

⁷⁴ §81a Aufenthaltsgesetz.

⁷⁵ *Fragen und Antworten zum beschleunigten Fachkräfteverfahren* [online]. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 2022 [cit. 2024-09-23]. Dostupné na: <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ausbildung-und-Beruf/beschleunigtes-fachkraefteverfahren.html>.

⁷⁶ § 42g odst. 5 a §42i odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

je umožněno nahradit náležitosti žádosti o zaměstnaneckou kartu jako doklad o zajištění o ubytování nebo pracovní smlouva písemným potvrzením zaměstnavatele.⁷⁷

1.2.2 CHANCEKARTE

Při zaměstnávání občanů států mimo Evropskou unie je jak v ČR, tak i v ostatních členských státech předpokladem pro udělení pracovního povolení zásadně předložení pracovní smlouvy nebo nabídky zaměstnání, tedy je zde povinnost mít zaměstnání sjednáno ještě před příchodem do země zaměstnávání. Toto pravidlo prolamuje institut tzv. *Chancekarte*, typ pobytového a do určité míry pracovního povolení, které umožňuje cizincům ze třetích zemí přicestovat a pobývat v Německu bez předem sjednané práce po dobu jednoho roku, přičemž během této doby by si měl být uchazeč schopen najít práci.

Chancekarte je tak povolením k pobytu za účelem hledání zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci,⁷⁸ přičemž je i pracovním povolením, protože opravňuje uchazeče o zaměstnání pracovat na poloviční úvazek 20 hodin týdně nebo pracovat na pozici vyžadující vysokou kvalifikaci, která je zaměřená na pozdější výkon kvalifikovaného zaměstnání (tzv. *Probebeschaeftigung*)⁷⁹ na ne déle než dva týdny. Zaměstnání na poloviční úvazek je však jenom přechodného charakteru a slouží cizinci k tomu, aby finančně překlenul období hledání si odpovídající pracovní pozice. Pokud si najde pracovní místo vyžadující vysokou kvalifikaci, nemůže bez dalšího začít pracovat, ale musí být splněny všechny ostatní požadavky zákona o pobytu cizinců (*Aufenthaltsgesetz*), tzn. musí získat pracovní povolení, například ve formě modré karty. Jedná se tedy o dvoustupňový proces, kdy sice cizinec na základě vydání *Chancekarte* do Německa přicestuje a může pobývat za níže uvedených podmínek, ale následně po nalezení zaměstnání bude muset podniknout další kroky v rámci správního řízení.

K získání *Chancekarte* je nutné prokázat absolvování dvouletého odborného vzdělání (*Berufsausbildung*) nebo vysokoškolského vzdělání. Na rozdíl od požadavků na získání modré karty musí mít žadatel vysokoškolské nebo odborné vzdělání v délce minimálně 2 let, nepostačí tedy jen dostatečná úroveň odborných dovedností. Dále je nutné, aby uchazeč disponoval znalostí německého jazyka na úrovni B2 tohoto rámce a prokázal, že si je schopen pokrýt náklady na živobytí (v roce 2024 minimální částka na pokrytí životních nákladů činila 1 027 EUR).⁸⁰ Další podmínkou je získání minimálního počtu bodů (6 z 20 možných). Body je možné získat následovně:

- za již uznanou zahraniční kvalifikaci (4 body),
- za kvalifikaci v oblasti „nedostatkových“ povolání⁸¹ (1 bod), za prokázání 2 až 3leté praxe v oboru odpovídajícímu kvalifikaci (2 až 3 body),

⁷⁷ § 42h odst. 2 nebo § 42l odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR.

⁷⁸ § 20a odst. 1 *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*.

⁷⁹ § 20a odst. 2 bod 1 *Fachkräfteeinwanderungsgesetz*.

⁸⁰ Die Chancenkarte im Überblick. In: *Auswärtiges Amt* [online]. [cit. 2024-08-02]. Dostupné na: <https://digital.diplo.de/chancenkarte>.

⁸¹ Tzv. *Mangelsberufe*, jejich seznam je dostupný online: The Federal Government. List of shortage occupations according to Section 18g (1) (2) (1) of the Residence Act (*AufenthG*) [online]. [cit. 2024-08-02].

- za splnění věkové hranice pod 40 nebo 35 let (1 nebo 2 body),
- za předchozí pobyt v Německu v trvání alespoň 6 měsíců v posledních 5 letech (1 bod),
- za podání žádosti spolu s partnerem (1 bod).

Bodový systém pro zaměstnávání kvalifikovaných pracovníků má původ v Kanadě, kde vznikl koncem 60 let. Od té doby jej přijalo několik zemí, jako třeba Austrálie, Spojené království a Nový Zéland.⁸² V těchto zemích se ale prostřednictvím bodových systémů reguluje dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání, nikoliv krátkodobý pobyt za účelem hledání vysoko kvalifikované práce, jako je tomu v tomto případě ve Spolkové republice Německo.

Z pohledu potenciálních uchazečů představuje *Chancekarte* možné riziko následného neudělení pracovního povolení, pokud nejsou splněny všechny další podmínky pro výkon zaměstnání v Německu. Z toho plyne, že pro cizince může být přívětivější cesta za kvalifikovaným zaměstnáním např. prostřednictvím turistického víza, na jehož základě do země přicestuje a může pobývat po vyhrazený čas (zpravidla 90 dní) a hledat zaměstnání, přičemž toto obnáší méně náročný administrativní proces než proces spojený s vydáním *Chancekarte*. Taktéž do úvahy přichází možnost online pohovoru a následně přicestovat do Německa na základě např. modré karty.⁸³

S ohledem na to, že systém *Chancekarte* je účinný teprve od 1. 7. 2024, nelze uvažovat, jak efektivní bude jeho dopad na zaměstnávání vysoce kvalifikovaných cizinců ze třetích zemí. Se zřetelem na jeho transparentní proces založený na udělování bodů za splnění předem určených kritérií, lze očekávat, že z pohledu uchazečů bude atraktivním pracovním povolením.

1.2.3 UZNÁVÁNÍ KVALIFIKACE (ANERKENNUNGSPARTNERSCHAFT)

FED dále zavádí nový typ pobytového a pracovního povolení, které umožňuje pracovat uchazečům s vysokoškolským nebo odborným vzděláním v délce minimálně 2 let, kdy toto vzdělání bylo v zemi, ze které se uchazeč hlásí (nejčastěji země původu) již uznáno.⁸⁴ Cílem tohoto institutu je urychlit zaměstnávání vysoce kvalifikovaného cizince tak, aby bylo možné jej zaměstnat hned po příchodu do země zaměstnání, tedy Německa, i bez řízení na uznání kvalifikace.

Dostupné na: https://www.make-it-in-germany.com/fileadmin/1_Rebrush_2022/a_Fachkraefte/PDF-Dateien/3_Visum_u_Aufenthalt/2024_Mangelberufe_EN.pdf.

⁸² PALOP-GARCIA, P. – ENGLER, M. *Hat die Chancenkarte eine Chance? Eine Analyse des neuen deutschen Punktesystems zur Steuerung der Erwerbsmigration* [online]. DeZIM Briefing Notes 11. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM), 2023, s. 5 [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: <https://www.dezim-institut.de/publikationen/publikation-detail/hat-die-chancenkarte-eine-chance/>.

⁸³ BRÜCKER, H. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages [online]. Deutscher Bundestag, s. 7 [cit. 2024-07-27]. Dostupné na: <https://www.bundestag.de/resource/blob/949394/62c8f6be30414673b94ed0188d529a26/20-4-219-E-data.pdf>.

⁸⁴ § 16d odst. 2 bod 1 písm. a) Fachkräfteeinwanderungsgesetz.

Specifičnost tohoto pobytového a pracovního povolení spočívá v tom, že uznání odborné kvalifikace uchazeče probíhá v momentě, kdy se již uchazeč nachází v Německu. Na jeho udělení ale potřebuje mít sjednané zaměstnání na pracovní pozici vyžadující vysokou kvalifikaci. Sjednání musí být i dohoda mezi budoucím zaměstnancem a zaměstnavatelem, z níž vyplývá, že uznávací řízení proběhne už v rámci pracovního vztahu (tzv. *Anerkennungspartnerschaft*), přičemž toto ujednání může být i součástí pracovní smlouvy.

Strany pracovního vztahu, tedy budoucí zaměstnanec (cizinec) i zaměstnavatel, se zavazují nejpozději po příjezdu zahájit u příslušného orgánu řízení o uznání jeho v zahraničí získané odborné kvalifikace. Cizinec však může výkon práce zahájit již první den pobytu v Německu. Podmínkou pro vydání tohoto povolení je i dostatečná znalost německého jazyka minimálně na úrovni A2.⁸⁵

Byť formální řízení o uznání kvalifikace probíhá až po nástupu do práce, podmínkou pro zaměstnání cizince v rámci institutu *Anerkennungspartnerschaft* je potvrzení od správního orgánu, jehož působnost spočívá v ověřování odborného vzdělání *Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen* (dále jen „ZAB“). To spočívá v ověření, zda je zahraniční vysokoškolské vzdělání srovnatelné s německým vysokoškolským vzděláním. ZAB poté vydá úřední osvědčení, které popisuje zahraniční vysokoškolskou kvalifikaci a její uplatnění. Výhodou tohoto procesu je, že se nejedná o oficiální proces uznávání kvalifikace, a tudíž není tak časově náročný.⁸⁶

Z povahy věci není možné cizince zaměstnat v rámci *Annerkennungspartnerschaft* v regulovaných zaměstnáních, jako je například lékař, protože u těchto povolání se vyžaduje úplné uznání kvalifikace. Z uvedeného zákon stanoví výjimky, kdy je možné cizince přesto zaměstnat, ale do momentu uznání kvalifikace je oprávněn vykonávat jen pomocné práce.⁸⁷

Povolení k pobytu za účelem provedení uznávacího řízení s vedlejším zaměstnáním se zpočátku vydává na dobu až 12 měsíců. Lze jej prodloužit vždy o jeden rok až na maximální dobu pobytu tří let. S tímto povolením k pobytu může osoba vykonávat vedlejší zaměstnání v rozsahu až 20 hodin týdně vedle zaměstnání, pro které se cizinec dohodl se zaměstnavatelem v rámci *Anerkennungspartnerschaft*. S ohledem na možnost okamžitého výkonu práce po příchodu cizince do Německa je tedy tento institut shodný s *Chancekarte*.

⁸⁵ Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung [online]. S. 93 [cit. 2024-09-16]. Dostupné na: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/entwurf-gesetz-weiterentwicklung-fachkraefteeinwanderung.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

⁸⁶ Bewertung von Hochschulabschlüssen. In: *Annerkennung in Deutschland* [online]. [cit. 2024-09-16]. Dostupné na: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de/pro/bewertung-hochschulabschluesse.php>.

⁸⁷ Beschäftigung im Rahmen einer Anerkennungspartnerschaft. In: *Die Bundesregierung* [online]. [cit. 2024-09-16]. Dostupné na: <https://www.make-it-in-germany.com/de/unternehmen/einreise/beschaeftigung-anerkennungspartnerschaft>.

ZÁVĚR

Problematika zaměstnávání vysoce kvalifikovaných pracovníků ze třetích zemí nabývá v důsledku strukturálních změn na trhu práce, demografického vývoje a technologického pokroku stále většího významu. Institut modré karty, jakožto unijní nástroj pro řízenou pracovní migraci, byl v reakci na nízkou míru využití a řadu praktických nedostatků revidován prostřednictvím směrnice 2021/1883/ES. Tato novelizace přinesla zásadní změny směřující ke zjednodušení administrativních postupů, zvýšení mobility držitelů karty v rámci EU a větší otevřenosti vůči širšímu okruhu kvalifikovaných uchazečů.

Za dobu své existence se modrá karta na území České republiky nestala často užívanou formou pracovního povolení. V roce 2023 bylo modrých karet vydáno jen 505.⁸⁸ S ohledem na skutečnost, že o volbě konkrétní formy pracovního povolení rozhoduje primárně zaměstnavatel, a to zejména z toho důvodu, že jednou z podmínek pro vydání modré karty je zařazení příslušného pracovního místa do centrální evidence volných pracovních míst obsaditelných držiteli modré karty, přičemž tento krok je iniciován výlučně na základě žádosti zaměstnavatele, je třeba zkoumat nízkou míru využívání tohoto typu pobytového oprávnění právě z pohledu této strany pracovněprávních vztahů. Podle názoru autorky modrá karta oproti nejužívanější formě pracovního povolení, zaměstnanecké kartě, nepředstavovala žádnou výhodu pro zaměstnavatele, právě naopak, přinášela zátěž ve formě minimální hranice mzdy, která je každý rok navyšována sdělením Ministerstva práce a sociálních věcí, a tedy pro zaměstnavatele může představovat kromě samotného finančního i administrativní břemeno. Tato hranice mzdy pro rok 2025 činí 69 247 Kč, přičemž ji pracovníci ve vysoce kvalifikovaných povoláních ne vždy dosahují. Například průměrná mzda zdravotní sestry činí v roce 2025 58 552 Kč,⁸⁹ a to i přesto, že na trhu je dlouhodobě nedostatek pracovníků, kteří by tyto pozice ve zdravotnictví obsadili.⁹⁰ Vzhledem k výše uvedenému lze krok českého zákonodárce ponechat násobek průměrné hrubé mzdy potřebné pro získání modré karty hodnotit spíše negativně a dá se předpokládat, že jejich popularita razantně nestoupne.

Pozitivně lze naopak hodnotit změnu spočívající v umožnění mobility pracovníků, kteří již modrou kartou disponují z jiných členských států Evropské unie, což může nejen přinést větší zájem cizinců ze třetích zemí přesunout se do České republiky, ale i administrativně zrychlit správní řízení o udělení takového pracovního povolení.

Závěrem lze konstatovat, že Česká republika se v oblasti migrační politiky drží spíše tradičního přístupu, zatímco Německo představuje progresivní model s důrazem na rychlost, transparentnost a otevřenost, a nabízí inspirativní nástroje jako *Chance-karte* nebo *Anerkennungspartnerschaft*. Obecně však Česká republika patří k zemím

⁸⁸ EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship. In: *eurostat* [online]. [cit. 2025-05-30]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resbc1/default/table.

⁸⁹ Pracovníci a mzdy ve zdravotnictví. In: *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2025-05-30]. Dostupné na: <https://csu.gov.cz/pracovnici-a-mzdy-ve-zdravotnictvi?pocet=10&start=0&podskupiny=263&razi=-datumVydani>.

⁹⁰ Chybí dva a půl tisíce zdravotních sester. Pomoci by měl vládní program, věří hlavní sestra Česka. In: *iRozhlas* [online]. [cit. 2025-05-30]. Dostupné na: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/chybi-dva-a-pul-tisice-zdravotnich-sester-pomoci-mel-vladni-program-veri-hlavni_2502211024_jar.

Evropské unie, které jsou lukrativní pro pracovníky ze zahraničí, o čemž svědčí i jejich neustálý nárůst.⁹¹

V širším pojetí bude úspěšnost systému modrých karet a pracovní migrace obecně do značné míry záviset na schopnosti členských států efektivně implementovat evropské předpisy, zajistit dostatečnou institucionální kapacitu a současně nabídnout atraktivní podmínky pro vysoce kvalifikované pracovníky. V tomto ohledu se nabízí potřeba dalšího výzkumu i mezinárodní komparace s cílem optimalizovat migrační rámec jak na úrovni národní, tak evropské.

Mgr. Petra Dobravská
EY Law advokátní kancelář, s. r. o.
petra.dobravska@gmail.com

⁹¹ Ekonomická aktivita cizinců. In: *Český statistický úřad* [online]. [cit. 2025-06-12]. Dostupné na: <https://csu.gov.cz/ekonomicka-aktivita-cizincu?pocet=10&start=0&podskupiny=293&razeni=-datumVydani>.

SKONČENIE PRACOVNÉHO POMERU SO ZÁSTUPCAMI ZAMESTNANCOV V KONTEXTE SPRAVODLIVEJ POŽIADAVKY ICH ĎALŠIEHO ZAMESTNÁVANIA

LUCIA MERTL

Abstract: **Termination of Employment with an Employee Representative Bodies
in the Context of the Just Demand for Further Employment**

The presented paper focuses mainly on the content and limits of the concept of the so-called “just demand for further employment of an employee representative”, primarily through an analysis of relevant court decisions, with a particular focus on assessing the proportionality between the protection of employee representatives and the legitimate interests of the employer. Particular attention is devoted to identifying the conceptual threshold beyond which the obligation to maintain the employment relationship – despite opposition from the employee representatives – can no longer be regarded as fair. The main objective of the paper is to explore where the notional boundary lies – beyond which it cannot be justly expected to employ such employee any further.

Keywords: employee representatives; just demand for further employment; trade union; termination of employment relationship; invalidity

Kľúčové slová: zástupcovia zamestnancov; spravodlivá požiadavka ďalšieho zamestnávania; odborová organizácia; skončenie pracovného pomeru; neplatnosť

DOI: 10.14712/23366478.2025.673

ÚVOD

V prípade, že u zamestnávateľa pôsobia zástupcovia zamestnancov,¹ títo zohrávajú významnú úlohu pri jednostrannom skončení pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa. Miera účasti zástupcov zamestnancov sa líši v závislosti od toho, či je daná výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru radovému zamestnancovi,² alebo zamestnancovi, ktorý je zástupcom zamestnancov. Právna úprava ochrany

¹ Za zástupcu zamestnancov sa pre účely tohto príspevku bude v súlade s 11a ods. 1 Zákonníka práce v spojení s ust. § 240 ods. 9 Zákonníka práce považovať člen odborového orgánu, člen zamestnaneckej rady a zamestnanecký dôverník.

² Za radového zamestnanca sa pre účely tohto príspevku považuje osoba iná ako člen odborového orgánu, člen zamestnaneckej rady a zamestnanecký dôverník, ktorí sú osobitne chránení.

zástupcov zamestnancov zakotvená v Zákonníku práce predstavuje kľúčový prostriedok pracovnoprávnej ochrany, ktorej účelom je garantovať, aby títo funkcionári mohli nerušené a efektívne vykonávať svoju funkciu pri zastupovaní záujmov zamestnancov voči zamestnávateľovi.

Ústrednou témou tohto príspevku je posúdenie otázky tzv. „spravodlivej požiadavky“ okrem iného aj v kontexte recentného rozsudku Najvyššieho súdu SR.³ Cieľom tohto príspevku nie je polemizovať s názormi a závermi Najvyššieho súdu SR vyslovenými v tomto rozhodnutí, ale analyzovať jednotlivé aspekty jednostranného skončenia pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov a poukázať na niektoré výkladové a praktické problémy takéhoto skončenia.

Analýzou právnej úpravy a rozhodnutí súdov, predovšetkým najvyšších súdnych autorít, sa pokúsime najmä stanoviť obsah pojmu tzv. spravodlivej požiadavky ďalšieho zamestnávania.

V nadväznosti na uvedené koncipujeme nasledovnú hypotézu: „*Nesprávna a nejednotná interpretácia spravodlivej požiadavky ďalšieho zamestnávania zástupcu zamestnancov znižuje predvídateľnosť súdnych rozhodnutí a porušuje princíp právnej istoty.*“

SKONČENIE PRACOVNÉHO POMERU SO ZÁSTUPCOM ZAMESTNANCOV

Na jednostranné úkony smerujúce k skončeniu pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov, ktorými sú výpoveď a okamžité skončenie pracovného pomeru, sa vzťahuje podmienka predchádzajúceho súhlasu takýchto zástupcov zamestnancov. Požiadavku udelenia súhlasu možno považovať za vyššiu formu spolupôsobenia odborovej organizácie pri skončení pracovného pomeru, ktorá nahrádza prerokovanie.⁴

Ochrana zástupcov zamestnancov je garantovaná ustanovením § 240 ods. 9 Zákonníka práce,⁵ ktorého primárnym účelom je poskytnúť tejto kategórii zamestnancov zvýšenú ochranu pred represívnym konaním zamestnávateľa, ktoré môže byť motivované výkonom ich funkcie alebo kompetencií. Nejedná sa však o absolútnu alebo neobmedzenú ochranu pred skončením pracovného pomeru z akéhokoľvek dôvodu.

V prípade, že zástupcovia zamestnancov odmietnu udeliť súhlas, je výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru z tohto dôvodu neplatné. S poukazom na

³ Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. 5. 2024, sp. zn. 8CdoPr/1/2024.

⁴ Napr. Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 29. 5. 2024, sp. zn. 8CdoPr/1/2024: „Zákonník práce neupravuje žiadnu priamu alebo nepriamu zákonnú väzbu medzi § 74 Zákonníka práce a § 240 ods. 9 Zákonníka práce. Účelom prerokovania skončenia pracovného pomeru v zmysle § 74 Zákonníka práce je zabezpečiť ochranu zamestnanca pred skončením pracovného pomeru získaním relevantných skutočností, ktoré vedú k úmyslu zamestnávateľa skončiť pracovný pomer so zamestnancom. Účelom získania súhlasu v zmysle § 240 ods. 9 Zákonníka práce je zabezpečiť vyššiu ochranu zamestnanca pred konaniami zamestnávateľa, ktoré môžu byť motivované jeho činnosťou u zástupcov zamestnancov a vedúce k skončeniu pracovného pomeru. Dovolací súd súhlasí s prezentovaným názorom dovolateľky spočívajúcim v tom, že ustanovenie § 240 ods. 9 Zákonníka práce má vo vzťahu § 74 Zákonníka práce postavenie *lex specialis*.“

⁵ Ochrana zástupcov zamestnancov pri skončení pracovného pomeru v Českej republike je garantovaná ustanovením § 61 ods. 2 zákona č. 262/2006 Sb., Zákoník práce v platnom znení.

ustanovenie § 240 ods. 10 Zákonníka práce⁶ sa jedná o relatívnu neplatnosť, nakoľko takéto neplatné skončenie pracovného pomeru môže byť následne predmetom posudzovania súdom v konaní o neplatnosť skončenia pracovného pomeru, pričom ak súd zistí, že ostatné podmienky skončenia pracovného pomeru sú splnené a že od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať, aby zamestnanca ďalej zamestnával, je skončenie pracovného pomeru platné. Posúdenie, či od zamestnávateľa (ne)možno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie prináleží výlučne súdu, a teda súd v jednotlivom prípade sám podľa svojej vlastnej úvahy vymedzuje hypotézu tejto relatívne neurčitej (abstraktnej) právnej normy z neobmedzeného okruhu okolností.

K ŽIADOSTI ZAMESTNÁVATEĽA O UDELENIE SÚHLASU S JEDNOSTRANNÝM SKONČENÍM PRACOVNÉHO POMERU

Zákonník práce v žiadnom svojom ustanovení neustanovuje náležitosti žiadosti o udelenie súhlasu so skončením pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov a ani jej formu. Zamestnávateľ je povinný obrátiť sa na zástupcov zamestnancov vopred, t.j. pred tým, ako pristúpi k skončeniu pracovného pomeru. Zákon rovnako tak nekladie žiadne podmienky na odpoveď zástupcov zamestnancov s výnimkou podmienky na formu neudelenia súhlasu, ktorá musí byť písomná.⁷ Súhlasné alebo nesúhlasné stanovisko zástupcovia zamestnancov nemusia vôbec odôvodňovať.⁸

Určité vymedzenie náležitosti žiadosti o udelenie súhlasu možno nájsť v súdnych rozhodnutiach, pričom v tejto súvislosti poukazujeme na rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR z 22. 9. 2020, sp. zn. 21 Cdo 778/2020, v ktorom Najvyšší súd ČR uzavrel, že zmysel a účel zákona je naplnený aj vtedy, ak zamestnávateľ požiada odborovú organizáciu len o vyjadrenie k výpovedi (nie predchádzajúci súhlas) a odborová organizácia na túto žiadosť odpovie, že s týmto návrhom nesúhlasí. Zvýšená ochrana zástupcu zamestnancov je v tomto prípade zabezpečená tým, že odborová organizácia dostala možnosť sa vyjadriť k zamýšľanému prepusteniu konkrétnych zamestnancov; Zmysel a účel zákona⁹ nevyžaduje, aby výpoveď bola neplatná len preto, že zamestnávateľ namiesto predchádzajúceho súhlasu požiadal odborovú organizáciu o vyjadrenie k výpovedi.

Forme a obsahu žiadosti o udelenie súhlasu sa Najvyšší súd ČR venoval aj v ďalšom rozhodnutí,¹⁰ pričom uzavrel, že zamestnávateľ nie je povinný v žiadosti o udelenie predchádzajúceho súhlasu uviesť výpovedný dôvod a ani nijak bližšie zdôvodňovať, prečo k výpovedi hodlá pristúpiť, pričom zamestnávateľ nie je ani povinný zdôvodňovať, prečo od neho nemožno spravodlivo požadovať, aby zamestnanca ďalej zamestnával.

⁶ § 61 ods. 4 českého Zákonníka práce.

⁷ Podľa ustanovenia § 240 ods. 9 Zákonníka práce, druhá veta: „*Za predchádzajúci súhlas sa považuje aj, ak zástupcovia zamestnancov písomne neodmietli udeliť zamestnávateľovi súhlas do 15 dní odo dňa, keď o to zamestnávateľ požiadal.*“

⁸ BĚLINA, M. – DRÁPAL, L. a kol. *Zákoník práce: komentář*. 4. vyd. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 420.

⁹ § 61 ods. 2 českého Zákonníka práce.

¹⁰ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 24. 1. 2023, sp. zn. 21 Cdo 2100/2022.

Sme toho názoru, že ak by aj žiadosť zamestnávateľa obsahovala nedostatky, prípadne formálne chyby (napríklad by bola formulovaná ako žiadosť o prerokovanie a nie žiadosť o udelenie súhlasu) a zástupcovia zamestnancov by písomne oznámili zamestnávateľovi, že so skončením pracovného pomeru nesúhlasia, výpoveď nemožno považovať za neplatnú pre nesplnenie podmienky výpovede spočívajúcej v nedostatkoch žiadosti zamestnávateľa. Tento názor formulujeme nielen s ohľadom na účel predmetnej právnej normy, ktorým je najmä dať možnosť zástupcom zamestnancov vyjadriť sa k zamýšľanému skončeniu pracovného pomeru, ale aj s poukazom na závery Najvyššieho súdu ČR uvádzané vyššie. Za nesprávny je však potrebné považovať postup, ak by žiadosť zamestnávateľa absentovala celkom.¹¹ Odborná verejnosť tiež zastáva názor, že pokiaľ dôvod jednostranného skončenia pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa nekorešponduje s dôvodom uvedeným v žiadosti o udelenie súhlasu, je potrebné na takýto úkon nazerať tak, že zamestnávateľ vôbec nepožiadala zástupcov zamestnancov o udelenie súhlasu.¹²

K NUTNOSTI PREUKAZOVAŤ DODATOČNÉ DÔVODY SKONČENIA PRACOVNÉHO POMERU

V odbornej literatúre (najmä slovenskej) a niektorých súdnych rozhodnutiach sa možno stretnúť s názorom, že v prípade, že zástupcovia zamestnancov neudelia súhlas so skončením pracovného pomeru podľa ustanovenia § 240 ods. 9 Zákonníka práce, pre platné skončenie pracovného pomeru nebude postačovať existencia jedného dôvodu, ktorý je rozhodujúcou skutočnosťou, pre ktorú sa zamestnávateľ rozhodol skončiť pracovný pomer so zamestnancom, ale v tomto prípade sa uplatní ešte vyššia právna ochrana člena zástupcu zamestnancov, pretože zamestnávateľ bude musieť preukazovať aj iné (ďalšie) dôvody, ktoré u zamestnanca nastali v dôsledku jeho konania a pre ktoré nemožno od zamestnávateľa požadovať, aby zamestnanca aj ďalej zamestnával (zjednodušene uvedené, pre skončenie pracovného pomeru u radového zamestnanca postačuje jedno porušenie pracovnej disciplíny, u zástupcu zamestnancov, ak by sa dopustil rovnakého či podobného porušenia, sú potrebné ešte ďalšie porušenia pracovnej disciplíny, ktorými sa akoby odôvodní postup, že sa vôbec uvažuje o skončení pracovného pomeru).¹³ Závery odbornej literatúry sa opierajú najmä o rozhodnutia najvyšších súdnych autorít, a to tak v Českej republike, ako aj v Slovenskej republike. Jedná sa konkrétne o rozsudok Najvyššieho súdu ČR zo dňa 16. 4. 2009, sp. zn. 21 Cdo 1539/2008, a zároveň uznesenie Najvyššieho súdu SR z 21. 12. 2015, sp. zn. 6Cdo/273/2013.

Analýzou predmetných rozhodnutí sa pokúsime dospieť k záveru, či sú názory vyjadrené v týchto rozhodnutiach všeobecne aplikovateľné na jednostranné skončenie

¹¹ Porovnaj napr. Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 24. 1. 2023, sp. zn. 21 Cdo 2100/2022, bod 28.

¹² Napr. BĚLINA – DRÁPAL a kol., c. d.

¹³ ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kol. *Zákonník práce, Zákon o kolektivním vyjednávání: komentár. Zv. II.* 2. dopl. a repr. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2023, s. 1087.

pracovného pomeru z akéhokoľvek dôvodu, alebo či je možné tieto závery aplikovať len v určitých prípadoch.

V právnej veci vedenej pod sp. zn. 21 Cdo 1539/2008 bolo predmetom konania určenie neplatnosti výpovede podanej zamestnankyni pracujúcej na pozícii účtovník, ktorá bola zároveň členkou príslušného odborového orgánu. Dôvodom výpovede bola nadbytočnosť. Zamestnávateľ zamestnankyni ponúkol pracovné miesto obsluhy pásu, ktoré zamestnankyňa zo zdravotných dôvodov odmietla. Odborová organizácia súhlas so skončením pracovného pomeru neudelila. Súd prvého stupňa určil, že výpoveď je neplatná. Na základe odvolania podaného zamestnávateľom bola žaloba súdom druhého stupňa zamietnutá s odôvodnením, že bude pravidlom, že v prípade výpovedného dôvodu tzv. nadbytočnosti (automaticky, bez ďalšieho) nebude možné od zamestnávateľa spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie zamestnanca, pretože opačný záver by viedol k takému následku, že zamestnávateľ by nebol oprávnený vykonávať organizačné zmeny, pokiaľ by ich následkom bola nadbytočnosť zamestnancov, ktorí sú zároveň členmi odborového orgánu. Voči rozhodnutiu odvolacieho súdu žalobkyňa podala dovolanie.

Najvyšší súd ČR ako súd dovolací uzavrel, že ak dá zamestnávateľ výpoveď zamestnancovi aj napriek tomu, že príslušný odborový orgán odmietol udeliť predchádzajúci súhlas s týmto skončením, súd je v konaní o neplatnosť skončenia pracovného pomeru povinný skúmať všetky hmotnoprávne podmienky (tak formálne, ako aj materiálne) takéhoto skončenia, a to vrátane toho, či možno od zamestnávateľa spravodlivo požadovať, aby zamestnanca naďalej zamestnával.

Dovolací súd dodal, že pre posúdenie otázky či možno od zamestnávateľa spravodlivo požadovať, aby naďalej zamestnával zamestnanca, ktorý je osobitne chránený, ak je dôvodom výpovede nadbytočnosť zamestnanca z dôvodu organizačných zmien, sú rozhodujúce konkrétne okolnosti, za ktorých došlo k organizačnej zmene u zamestnávateľa, ktorá má za následok nadbytočnosť zamestnanca, pričom sa prihliada aj na postavenie zamestnanca (napr. s ohľadom na jeho osobné, rodinné a majetkové pomery). S poukazom na použitú formuláciu „ak je dôvodom výpovede nadbytočnosť zamestnanca z dôvodu organizačných zmien“ sa domnievame, že závery tohto rozhodnutia nie sú všeobecne aplikovateľné na všetky prípady skončenia pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov, ale len na prípady, v ktorých bolo dôvodom skončenia pracovného pomeru nadbytočnosť zamestnanca, prípadne organizačné zmeny všeobecne. Takýto záver odvodzujeme aj z účelu právnej normy, ktorým je ochrana zástupcov zamestnancov pred konaním zamestnávateľa, ktoré by bolo motivované funkciou alebo činnosťou takejto osoby, a nie pred skončením právneho pomeru z akéhokoľvek dôvodu.

V právnej veci vedenej pod sp. zn. 6Cdo/273/2013 Najvyšší súd SR riešil obdobnú vec. Podanou žalobou sa žalobkyňa domáhala určenia neplatnosti výpovede z dôvodu nadbytočnosti podľa ustanovenia § 63 ods. 1 písm. b) Zákonníka práce. Žalobkyňa argumentovala tým, že jej žalovaný neponúkol vhodnú prácu, hoci takúto mal, že ako predsedníčke Výboru OZO (odborovej základnej organizácie) zástupcovia zamestnancov odmietli udeliť súhlas s výpoveďou a že organizačná zmena nebola odsúhlasená zriaďovateľom žalovaného. Súd prvého stupňa rozhodol, že podaná výpoveď je neplatná z dôvodu absencie rozhodnutia žalovaného o organizačnej zmene, nesúhlasu zástupcu

zamestnancov s výpoveďou v zmysle § 240 ods. 8 Zákonníka práce¹⁴ a nesplnenia ponukovej povinnosti inej vhodnej práce. Krajský súd na základe v poradí tretieho odvolania rozhodol tak, že žalobu zamietol. Najvyšší súd SR, ktorý rozhodoval o dovolaní žalobkyne rozsudok odvolacieho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, pričom uviedol, že výpoveď z dôvodu nadbytočnosti, ak inak jej podmienky budú splnené, bude neplatná pre nesúhlas zástupcu zamestnancov, a len ak budú zistené skutočnosti, pre ktoré od neho nemožno spravodlivo požadovať, aby žalobkyňu naďalej zamestnával, bude výpoveď považovaná za platnú. Dovolací súd vytkol zamestnávateľovi ako žalovanému, že v konaní žiadne takéto konkrétne skutočnosti vyplývajúce z hmotného práva netvrdil, a teda ani nepreukazoval a urobil tak až na výzvu súdu teda po uplynutí takmer troch rokov od začatia konania. Tým došlo podľa názoru dovolacieho súdu k porušeniu procesného práva žalobkyne na zachovanie zásad rovnosti účastníkov konania a nestrannosti súdu. Nad rámec uvedeného, zamestnávateľ sa následne na súde bránil tvrdením o údajnom porušení pracovnej disciplíny žalobkyňou, ktoré malo byť spáchané pred piatimi rokmi, pričom v období takéhoto údajného porušenia pracovnej disciplíny neboli voči žalobkyňi vyhovené žiadne dôsledky z tvrdeného porušenia pracovnej disciplíny.

Sme toho názoru, že neexistuje žiadny dôvod, aby vyššie uvedené závery najvyšších súdnych autorít platili paušálne na všetky prípady, v ktorých sa zamestnávateľ rozhodne pristúpiť k skončeniu pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov aj napriek nesúhlasu príslušného orgánu.

Analýzou predmetných súdnych rozhodnutí možno dospieť k záveru, že dovolacie súdy prijali takéto závery výlučne v prípadoch skončenia pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov z dôvodu nadbytočnosti. Organizačné zmeny sú často považované za účelové, a preto je správne, ak súd v konaní o určenie neplatnosti výpovede z dôvodu organizačných zmien podrobne skúma, čo viedlo zamestnávateľa práve k výberu osoby, ktorá pôsobí ako zástupca zamestnancov u zamestnávateľa.

Najvyšší súd SR v predmetnom rozhodnutí judikoval nasledovnú právnu vetu, ktorá bola zverejnená aj v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 78/2016: „*Súd v konaní o neplatnosť výpovede danej zástupcovi zamestnancov neskúma z vlastnej iniciatívy, či od zamestnávateľa možno spravodlivo požadovať, aby zamestnanca naďalej zamestnával (§ 240 ods. 9 Zákonníka práce)*.“¹⁵

V prostredí Slovenskej republiky sa prioritne akceptuje ako forma precedensu judikát vo forme publikovanej právnej vety. Táto veta vychádza z konkrétneho rozhodnutia najvyššieho súdu, pričom jeho výber, následná abstrakcia a znenie právnej vety podliehajú určitému procesu. Publikovaná právna veta sa stáva právnou normou veľmi podobnou právnemu predpisu.¹⁶

¹⁴ V súčasnosti § 240 ods. 9 Zákonníka práce.

¹⁵ K tomu napr. Nález Ústavného súdu SR č. k. I. ÚS 115/2020 zo 6. 10. 2020: „*Ustálená prax musí byť zrejme nielen dovnútra (že o nej vie najvyšší súd, príp. sporové strany), ale aj vonok (vo vzťahu k verejnosti). Ak nastane situácia, že najvyšší súd považuje určitý právny názor za ustálený, je vhodné, aby ho publikoval v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky.*“

¹⁶ MORAVČÍKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2016, roč. 22, č. 11, s. 28.

S právnou vetou¹⁷ ako takou možno súhlasiť. Ak chce zamestnávateľ zvrátiť neplatnosť výpovede podanej zástupcovi zamestnancov, zaťažuje ho bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno, prečo od neho nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie. Zamestnávateľ, ktorý sa domáha uplatnenia výnimky musí teda nielen tvrdiť, ale aj preukazovať tvrdenia, prečo od neho nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie. Zároveň, takto musí konať včas a z vlastnej iniciatívy, nie až na výzvu súdu.

S čím však nemožno súhlasiť je záver, že zamestnávateľ je v každom jednotlivom prípade jednostranného skončenia pracovného pomeru bez súhlasu zástupcov zamestnancov povinný preukazovať iné dôvody ako tie, ktoré ho viedli k skončeniu pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov.

Publikovaná právna veta nesmie byť interpretovaná a aplikovaná tak, aby zamestnávateľ a pod hrozbou straty v spore nútila do uvádzania a preukazovania ďalších dôvodov, pre ktoré od neho nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie v prípade, v ktorom uplatnil výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru napríklad z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny. Nevidíme dôvod, prečo by v prípade jednostranného skončenia pracovného pomeru z dôvodu porušenia pracovnej disciplíny nepostačoval aj len jeden dôvod, a to ten, ktorý viedol zamestnávateľa k uplatneniu takéhoto jednostranného skončenia.

Pri prijatí organizačnej zmeny má zamestnávateľ spravidla na výber, s ktorým zamestnancom skončí pracovný pomer z dôvodu nadbytočnosti. Preto, ak si zamestnávateľ vyberie zamestnanca, ktorý je zároveň zástupcom zamestnancov, bude potrebné skúmať, či takéto jeho konanie nebolo účelové a či nebolo motivované výkonom funkcie takéhoto zamestnanca. V tomto prípade bude potrebné skúmať, ako dlho trval pracovný pomer dotknutého zamestnanca, ako si plnil pracovné povinnosti, aké sú jeho rodinné a majetkové pomery a tiež, koľko osôb pracovalo na „zrušenej“ pracovnej pozícii, a teda prichádzalo teoreticky do úvahy.

Vyššie uvádzané závery dovolacích súdov teda možno aplikovať len vo veciach, ktorých skutkové okolnosti sú dostatočne podobné (vykonanie organizačných zmien a následná výpoveď zástupcovi zamestnancov z tohto dôvodu) a nie v akejkoľvek veci. Navyše, právna veta publikovaná v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 78/2016 nepojednáva o potrebe preukazovať ďalšie dôvody nad rámec výpovedného dôvodu, ale len judikuje, že okolnosti, pre ktoré nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie musí tvrdiť a preukazovať zamestnávateľ, nakoľko je vecou strán sporu, aby tvrdili a preukazovali skutočnosti potrebné pre rozhodnutie. Súd môže mať o prejednávanej veci len taký obraz, ktorý vyplynul z vykonaného dokazovania (zásada formálnej pravdy v civilnom sporovom konaní).

K podobnému záveru sa prikláňa aj prof. Švec, ktorý uvádza, že takýto názor zvyšhodňuje zástupcov zamestnancov v porovnaní s ostatnými zamestnancami bez objektívneho dôvodu. Súd by sa pri skúmaní mal zamerať skôr na to, či skončenie pracovného pomeru nebolo účelové, realizované ako „pomsta“ zástupcovi zamestnancov za jeho činnosť súvisiacu s jeho funkciou.¹⁸

¹⁷ Právna veta zverejnená aj v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 78/2016.

¹⁸ ŠVEC – TOMAN, c. d., s. 1087.

Ako už bolo vyššie uvedené, ustanovenie § 240 ods. 10 Zákonníka práce predstavuje relatívne abstraktnú právnu normu, ktorá poskytuje orgánu aplikujúcemu právo široký priestor pre výklad a úvahu. Práve pri aplikácii takto neurčitej právnej normy je nevyhnutné dôkladne zvážiť, či určitý judikát je v danej veci vôbec relevantný a aplikovateľný. Ak súd nekriticky aplikuje právnu vetu, alebo výňatok z rozhodnutia v prípade, ktorého skutkové okolnosti nie sú dostatočne podobné, takáto aplikácia spravidla nebude opodstatnená a správna.

K SPRAVODLIVEJ POŽIADAVKE ĎALŠIEHO ZAMESTNÁVANIA ZÁSTUPCU ZAMESTNANCOV V KONTEXTE ROZSUDKU NAJvyššieho súdu SR

Napriek tomu, že cieľom tohto príspevku nie je detailná analýza Rozsudku Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 8CdoPr/1/2024, vzhľadom na snahu poskytnúť rám-cové zhodnotenie jednotlivých aspektov skončenia pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov, považujeme za nevyhnutné uviesť aspoň stručné zhrnutie skutkového stavu.

V uvedenej právnej veci sa jednalo o skončenie pracovného pomeru s predsedom odborovej organizácie z dôvodu, že predseda odborovej organizácie popri svojom zamestnaní vykonávanom v pracovnom pomere začal vykonávať inú zárobkovú činnosť, ktorá mala k predmetu činnosti zamestnávateľa konkurenčný charakter, a to bez predchádzajúceho písomného súhlasu zamestnávateľa, čím porušil ustanovenie § 83 Zákonníka práce.¹⁹

Predseda odborovej organizácie uzavrel pracovnú zmluvu s konkurenčnou spoločnosťou a zaviazal sa pre ňu vykonávať prácu na rovnakej pozícii, pričom o udelenie súhlasu s výkonom takejto činnosti nikdy nepožiadaval. Zamestnávateľ zamestnanca opakovane písomne vyzval na skončenie pracovného pomeru a upozornil ho na možnosť skončenia pracovného pomeru, čo predseda odborovej organizácie neuposlúchol a ďalej pokračoval vo výkone práce pre konkurenčného zamestnávateľa.

Nad rámec uvedeného predseda odborovej organizácie v rozhodnom období nevykonával prácu u zamestnávateľa, u ktorého pôsobila odborová organizácia, ktorej bol predsedom. Nakoľko predseda odborovej organizácie takýto pracovný pomer neskončil ani napriek opakovaným písomným výzvam zamestnávateľa, zamestnávateľ písomne požiadal odborovú organizáciu o udelenie súhlasu so skončením pracovného pomeru, ktorá udelenie súhlasu písomne odmietla.

Predseda odborovej organizácie výpoveď napadol na súde, nakoľko túto považoval za neplatnú z viacerých dôvodov špecifikovaných v žalobe, pričom okrem iného namietal, že žiadosť zamestnávateľa o prerokovanie výpovede a udelenie súhlasu so skončením pracovného pomeru neobsahovala náležitosti podľa § 61 ods. 2 Zákonníka práce;

¹⁹ § 83 ods. 1 Zákonníka práce: „Zamestnanec môže popri svojom zamestnaní vykonávanom v pracovnom pomere vykonávať inú zárobkovú činnosť, ktorá má k predmetu činnosti zamestnávateľa konkurenčný charakter; len s predchádzajúcim písomným súhlasom zamestnávateľa. Ak sa zamestnávateľ nevyjadrí do 15 dní od doručenia žiadosti zamestnanca, platí, že súhlas udelil.“

žalobca namietal, že bolo povinnosťou zamestnávateľa predložiť odborovej organizácii písomnú žiadosť a k žiadosti predložiť konkrétnu výpoveď, ktorá bude predmetom prerokovania a rozhodnutia o udelení alebo neudelení súhlasu s konkrétnou výpoveďou.²⁰

Súd prvého stupňa podanej žalobe vyhovel a určil, že výpoveď je neplatná z dôvodu, že nebola podaná včas, nakoľko bola podaná až tri mesiace po tom, ako sa zamestnávateľ o porušovaní pracovnej disciplíny dozvedel. Súd neprihliadol na argumenty zamestnávateľa, ktorý tvrdil, že sa jednalo o opakované a dlhotrvajúce porušovanie pracovnej disciplíny, ktoré svojou povahou možno prirovnať k tzv. reťazovým absenciám, pri ktorých vzniká dôvod na skončenie pracovného pomeru každý jeden deň, v ktorý zamestnanec bez ospravedlnenia nenastúpi do práce. Analogicky, v danom prípade sa zamestnanec dopúšťal porušenia pracovnej disciplíny v každý jeden deň trvania pracovného pomeru u konkurenčného zamestnávateľa.²¹

Krajský súd v Bratislave ako súd odvolací napadnutý rozsudok súdu prvej inštancie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie s odôvodnením, že pokiaľ má podľa tvrdenia zamestnávateľa dôvod výpovede spočívať v dlhodobom porušovaní pracovnej disciplíny rovnakým spôsobom (ako tomu bolo v prejednávanej veci), dvojmesačná subjektívna lehota uvedená v § 63 ods. 4 Zákonníka práce neskončí skôr, než po uplynutí 2 mesiacov odo dňa nasledujúceho po poslednom takomto porušení pracovnej disciplíny.

V tejto súvislosti dodávame, že účelom ustanovenia § 63 ods. 4 Zákonníka upravujúceho lehotu na uplatnenie výpovede je chrániť právnu istotu zamestnanca, jeho stabilitu v pracovnom i rodinnom živote, ktorá by mohla byť výpoveďou po tak dlhšej dobe od uplynutia výpovedného dôvodu z pohľadu zákona neželane narušená.²²

Okresný súd po vrátení veci opakovane rozhodol, že výpoveď je neplatná, pričom v tomto prípade svoje rozhodnutie založil na tom, že porušenie pracovnej disciplíny nemožno hodnotiť ako závažné, pričom takýto svoj záver bližšie nezdôvodnil. Súd prvého stupňa v tejto súvislosti zdôraznil, že skončenie pracovného pomeru nebolo v súlade s § 240 ods. 9²³ a 10²⁴ Zákonníka práce.

²⁰ § 61 ods. 2 Zákonníka práce: „Zamestnávateľ môže dať zamestnancovi výpoveď iba z dôvodov ustanovených v tomto zákone. Dôvod výpovede sa musí vo výpovedi skutkovo vymedziť tak, aby ho nebolo možné zameniť s iným dôvodom, inak je výpoveď neplatná. Dôvod výpovede nemožno dodatočne meniť.“

²¹ Napr. Rozsudok Najvyššieho súdu ČR z 30. 10. 1969, sp. zn. 7 Cz 71/69, uverejnený pod č. 51 V Zbierke súdnych rozhodnutí a stanovísk, roč. 1970: „Je-li důvodom rozvázání pracovního poměru výpovědi podle § 46 odst. 1 písm. f) zák. práce zaviněná absence pracovníka, neskončí jednoměsíční lhůta podle § 46 odst. 3 zák. práce – ať jde o krátkodobé absence nebo o dlouhodobou absenci – dříve, než po uplynutí jednoho měsíce ode dne následujícího po poslední zaviněné absenci; zjistila-li organizace až později, že šlo o zaviněnou absenci, běží tato lhůta ode dne následujícího po dni, kdy se organizace dozvěděla, že šlo o zaviněnou absenci.“

²² Napr. Rozsudok Najvyššieho súdu SR z 24. 2. 2016, sp. zn. 8Cdo/871/2015.

²³ § 240 ods. 9 Zákonníka práce: „Zamestnávateľ môže dať členovi príslušného odborového orgánu, členovi zamestnaneckej rady alebo zamestnaneckému dôverníkovi výpoveď alebo s nimi okamžite skončiť pracovný pomer len s predchádzajúcim súhlasom týchto zástupcov zamestnancov. Za predchádzajúci súhlas sa považuje aj, ak zástupcovia zamestnancov písomne neodmietli udeliť zamestnávateľovi súhlas do 15 dní odo dňa, keď o to zamestnávateľ požiadal. Zamestnávateľ môže použiť predchádzajúci súhlas len v lehote dvoch mesiacov od jeho udelenia.“

²⁴ § 240 ods. 10 Zákonníka práce: „Ak zástupcovia zamestnancov odmietli udeliť súhlas podľa odseku 9, je výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa z tohto dôvodu neplatné; ak sú ostatné podmienky výpovede alebo okamžitého skončenia pracovného pomeru splnené a súd v spore podľa § 77 zistí, že od zamestnávateľa nemôže spravodlivo požadovať, aby zamestnanca naďalej zamestnával, je výpoveď alebo okamžité skončenie pracovného pomeru platné.“

Zamestnávateľ proti rozsudku podal odvolanie. Odvolací súd napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa zmenil tak, že žalobu zamietol.²⁵ Odvolací súd uviedol, že s bližšie neodôvodneným záverom súdu prvej inštancie, že sa nejedná o závažné porušenie pracovnej disciplíny, nesúhlasí. Odvolací súd uzavrel, že v tomto prípade sa jednalo o závažné porušenie pracovnej disciplíny, pričom zároveň zdôraznil, že: „Žalobca teda nielenže pracoval pre konkurenčnú spoločnosť, čím porušil ust. § 83 ods. 1 Zákonníka práce, ale súčasne prestal plniť pracovné povinnosti u žalovanej. Vyššie uvedené skutočnosti však podľa názoru odvolacieho súdu nemožno odignorovať pri hodnotení všetkých okolností prípadu. Vzhľadom na tento postoj žalobcu k oprávneným podnikateľským záujmom svojho zamestnávateľa a tiež vzhľadom na to, že žalobca sa takto správal napriek tomu, že bol predsedom odborovej organizácie a tým aj určitým zástupcom zamestnancov žalovanej, je odvolací súd toho názoru, že od žalovanej nemožno spravodlivo požadovať, aby žalobcu naďalej zamestnávala. Žalovaná predsa nemôže naďalej zamestnávať človeka, ktorý v pozícii predsedu odborového orgánu koná v priamom rozpore s jej záujmami, čím nepochybne vplýva aj na správanie sa iných zamestnancov.“²⁶

Proti rozsudku odvolacieho súdu podal zamestnanec dovolanie. Dovolací súd uzavrel, že pokiaľ zamestnávateľ v spore nepoprel skutkové tvrdenia týkajúce sa náležitého skutkového nevymedzenia výpovedného dôvodu, ktoré nekorešpondovalo s jeho žiadosťou o súhlas odborovej organizácie so skončením pracovného pomeru výpoveďou v zmysle ustanovenia § 74 v spojení s § 61 ods. 2 Zákonníka práce, bolo povinnosťou súdov namietané skutkové tvrdenia žalobcu považovať za nesporné a z nich vychádzať pri meritórnom rozhodnutí, v dôsledku čoho odvolací súd rozhodnutie súdu druhej inštancie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Záver Najvyššieho súdu SR považujeme za problematický najmä s ohľadom na nižšie uvedené argumenty. Prvým argumentom je, že zamestnávateľ skutkové tvrdenia o nedostatkoch žiadosti v konaní opakovane účinne popieral, a to tak ústne, ako aj písomne, nehovoriac o tom, že tak žiadosť zamestnávateľa, ako aj odpoveď na ňu boli obsahom súdneho spisu, a teda záver dovolacieho súdu nemal oporu v obsahu súdneho spisu. Druhým, nemenej dôležitým argumentom je, že dovolací súd v zásade nie je oprávnený vykonávať prieskum skutkového stavu a nemôže spochybňovať skutkové zistenia, prehodnocovať vykonané dôkazy a ich hodnotenie vykonané súdmi nižších stupňov, nakoľko dovolanie nie je prostriedkom určeným na revíziu skutkových zistení, ktoré urobili súdy prvej a druhej inštancie, na ktorých je založené napadnuté alebo jemu predchádzajúce rozhodnutie a ani prostriedkom určeným na prehodnotenie vykonaného

²⁵ Rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 13. 5. 2020, sp. zn. 6CoPr/4/2020.

²⁶ V tejto súvislosti autorka dopĺňa, že Najvyšší súd SR ako súd dovolací sa už otázkou výkonu inej zárobkovej činnosti v rozpore s ust. § 83 ods. 1 Zákonníka práce okrajovo zaoberal, a to v Uznesení Najvyššieho súdu SR z 25. 2. 2016, sp. zn. 3Cdo 289/2013. V prejednávanej právnej veci sa jednalo o skončenie pracovného pomeru so zamestnancom, ktorý bol počas trvania pracovného pomeru u odporcu v pracovnom pomere nielen s odporcom, ale súbežne aj s inou obchodnou spoločnosťou. Predmet činnosti oboch spoločností bol zhodný. Žalobca pracovný pomer s druhou spoločnosťou neukončil po svojom nástupe do zamestnania k žalovanej, i keď bol na to upozornený. Žalobca v konaní nepreukázal, že bol v takejto inej obchodnej spoločnosti zamestnaný len „formálne“; zistené bolo, že od nej poberal aj mzdu. Súd nižšieho stupňa uzavrel, že týmto konaním sa dopustil závažného porušenia pracovnej disciplíny podľa § 63 ods. 1 písm. c) Zákonníka práce a tiež porušenia organizačného a pracovného poriadku vydaného žalovanou.

dokazovania; Naopak dovolací súd viazaný skutkovým stavom tak, ako ho zistil odvolací súd.²⁷ Tretím argumentom je, že žiadosť zamestnávateľa spolu s informáciami, ktoré zamestnávateľ ústne podal zástupcom zamestnancov, bola v súlade so Zákonníkom práce. Zo žiadneho ustanovenia Zákonníka práce nevyplýva, že by žiadosť o udelenie súhlasu so skončením pracovného pomeru mala byť písomná, alebo že by k žiadosti zamestnávateľ mal pripojiť písomný návrh výpovede.

Krajský súd v Bratislave po vrátení veci viazaný názorom dovolacieho súdu rozhodol tak, že napadnutý rozsudok súdu prvej inštancie potvrdil (a teda určil, že podaná výpoveď je neplatná). Svoje rozhodnutie založil Krajský súd v Bratislave na argumentoch dovolacieho súdu, a teda, že ak výpoveď nebola prerokovaná spôsobom vylučujúcim pochybnosť o tom, konkrétne aká výpoveď a z akého dôvodu bola daná, je v zmysle ustanovenia § 74 v spojení s § 61 ods. 2 Zákonníka práce neplatná.

Proti predmetnému rozhodnutiu podal dovolanie žalovaný, ktoré Najvyšší súd SR rozsudkom sp. zn. 8CdoPr/1/2024 zamietol.

Dovolateľ podané dovolanie uplatnil tak z dôvodov tzv. zmätočnosti podľa ustanovenia § 420, písm. f) CSP, ako aj podľa ustanovenia § 421 CSP pre právne otázky.

V kontexte tohto príspevku je dôležitá najmä otázka, či sa zamestnanec dopustí (závažného) porušenia pracovnej disciplíny, ak poruší ustanovenie § 83 ods. 1 Zákonníka práce, t.j. bez predchádzajúceho písomného súhlasu vykonáva inú zárobkovú činnosť, ktorá má k predmetu činnosti zamestnávateľa konkurenčný charakter a či sa na takéto porušenie nazerá rovnako, ak je zamestnanec zároveň členom odborového orgánu a je osobitne chránený, zjednodušene, či sa na porušenie určitej povinnosti vyplývajúcej z pracovného pomeru nazerá odlišne podľa toho, o akú kategóriu zamestnanca sa jedná (radový zamestnanec vs. zamestnanec, ktorý je zástupcom zamestnancov). Dovolací súd k týmto dovolacím otázkam zaujal stanovisko, že sa jedná o akademické otázky a ich vyriešenie by nepredstavovalo rozhodnutie v prospech žalovanej.

Z obsahu predmetného rozhodnutia však možno vyvodíť, že Najvyšší súd SR nepovažoval porušenie ustanovenia § 83 ods. 1 Zákonníka práce spočívajúce v dlhodobom výkone inej zárobkovej činnosti pre konkurenčnú spoločnosť za dostatočne závažné porušovanie pracovnej disciplíny, nakoľko Najvyšší súd SR uzavrel, že: „*V danom prípade bolo povinnosťou žalovanej nielen tvrdiť, ale aj preukázať existenciu skutočností, pre ktoré nie je možné spravodlivo požadovať, aby takéhoto zamestnanca ďalej zamestnával. Podľa názoru dovolacieho súdu ani tvrdený konkurenčný charakter spoločnosti ktorej žalobca uzavrel pracovný pomer, nepredstavuje relevantný dôvod pre splnenie podmienky vyplývajúcej z § 240 ods. 10 Zákonníka práce.*“

Otázka tzv. spravodlivej požiadavky na ďalšie zamestnávanie je upravená okrem ustanovenia § 240 ods. 10 Zákonníka práce aj v ustanovení § 79 ods. 1 Zákonníka práce, ktorý sa týka neplatnej výpovede podanej radovému zamestnancovi.²⁸

²⁷ Napr. Uznesenie Najvyššieho súdu SR z 27. 1. 2021, sp. zn. 1Cdo/145/2020.

²⁸ § 79 ods. 1 Zákonníka práce: „*Ak zamestnávateľ dal zamestnancovi neplatnú výpoveď alebo ak s ním neplatne skončil pracovný pomer okamžite alebo v skúšobnej dobe a ak zamestnanec oznámil zamestnávateľovi, že trvá na tom, aby ho naďalej zamestnával, jeho pracovný pomer sa nekončí, s výnimkou, ak súd rozhodne, že nemožno od zamestnávateľa spravodlivo požadovať, aby zamestnanca naďalej zamestnával.*“

Po preskúmaní relevantných súdnych rozhodnutí súdov SR a ČR vo veci skončenia pracovného pomeru so zástupcami zamestnancov bez ich súhlasu možno konštatovať, že tieto pojednávajú najmä o skončení pracovného pomeru z dôvodu tzv. nadbytočnosti. Na druhej strane, vo vzťahu k ustanoveniu § 79 ods. 1 Zákonníka práce možno nájsť rozhodnutia, v ktorých súd uzavrel, že od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie. Niet dôvodu, pre ktorý by bolo vylúčené rozumné a primerané použitie relevantných rozhodnutí vzťahujúcich sa k ustanoveniu § 79 ods. 1 Zákonníka práce aj na prípady jednostranného skončenia pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov.

V tejto súvislosti si dovoľujeme poukázať na rozhodnutie Najvyššieho súdu ČR,²⁹ ktorý odmietol dovolanie zamestnankyne a uzavrel, že rozhodnutia súdov nižších stupňov boli v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou dovolacieho súdu. Táto otázka bola následne predmetom posudzovania Ústavným súdom ČR,³⁰ ktorý sa s rozhodnutiami súdov nižších stupňov vrátane uznesenia Najvyššieho súdu ČR stotožnil a ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú odmietol.

V tejto právnej veci zamestnankyňa, ktorá bola zároveň odborovou funkcionárkou, opakovane používala pracovnú e-mailovú adresu na zasielanie správ odborového charakteru bez povolenia zamestnávateľa a bez súhlasu zamestnávateľa stiahla z pracovného e-mailu približne 1600 služobných e-mailových adries zamestnancov a tieto uložila mimo server zamestnávateľa, čo bolo súdmi vyhodnotené ako sústavné menej závažné porušovanie povinností. Zamestnankyňa sa okrem iného bránila tým, že pre platnosť výpovede podanej odborovému funkcionárovi je nutné, aby jeho konanie, ktoré je dôvodom výpovede, bolo závažnejšieho charakteru ako konanie, ktoré by bolo dostatočne závažné na výpoveď iného zamestnanca.³¹

Súd uviedol, že prihliadol na osobu žalobkyne, jej postoj k plneniu pracovných úloh, k jej celkovému postoju k zamestnávateľovi a tiež na to, že zamestnankyňa si svojvoľne na účely výkonu odborovej činnosti zvolila prostriedky zamestnávateľa bez jeho súhlasu a za žiadnych okolností nebola ochotná od tohto svojho konania ustúpiť; súd tiež prihliadol k dĺžke trvania porušovania predpisov zo strany zamestnankyne a stupňujúcej sa tendencii, nakoľko zamestnankyňa nábádala ostatných zamestnancov, aby používali na odborovú činnosť služobné e-mailové adresy. Najvyšší súd ČR dodal: „*Požiadavka žalovanej, aby sa pracovná e-mailová adresa zamestnávateľa nepoužívala na účely odborovej komunikácie v situácii, keď sú zabezpečené dostatočné komunikačné prostriedky iného druhu, možno považovať za oprávnenú.*“³²

Najvyšší súd ČR zároveň uviedol, že zákonník práce nestanovuje nižší stupeň intenzity porušenia pracovnej povinnosti, ako je menej závažné porušenie, preto každé

²⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu ČR z 16. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1199/2020.

³⁰ Uznesenie Ústavného súdu ČR z 13. 10. 2020, sp. zn. IV. ÚS 2497/20.

³¹ S uvedeným záverom žalobkyne možno rozhodne polemizovať, nakoľko zo žiadneho ustanovenia Zákonníka práce, a to tak slovenského, ako ani českého, nevyplýva, že by zástupcovia zamestnancov boli „oslobodení“ od riadneho plnenia pracovných povinností a dodržiavania pracovnej disciplíny. Záver, že zástupca zamestnancov sa musí dopustiť závažnejšieho konania ako radový zamestnanec, aby zamestnávateľ mohol pristúpiť s jednostranným skončením pracovného pomeru, je nedôvodný a nemá oporu ani v zákonníku práce a ani v ustálenej judikatúre.

³² Uznesenie Najvyššieho súdu ČR z 16. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1199/2020.

porušenie pracovnej povinnosti, ktoré nedosahuje intenzitu zvlášť závažného porušenia pracovnej povinnosti, je jej menej závažným porušením.

Veľmi podobne sa Najvyšší súd ČR postavil k jednostrannému skončeniu pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov, ktorý pracoval ako mestský policajt.³³ Zamestnanec sa opakovane dopustil porušenia pracovnej disciplíny, a to napríklad aj tak, že počas služby sa nachádzal v herni.³⁴ Najvyšší súd ČR uzavrel, že napriek nesúhlasu odborovej organizácie od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie, pričom sa stotožnil so závermi súdov nižších stupňov, ktoré prihliadli nielen na osobu zamestnanca a charakter jeho práce (žalobca bol mestským policajtom, ktorý vykonával prácu pred očami verejnosti), ale aj na situáciu, za ktorej k porušeniu konkrétnej povinnosti žalobcu došlo (občania sa anonymne sťažovali, že mestskí policajti sa bezdôvodne zdržujú v herni) a intenzitu porušenia konkrétnej povinnosti (žalobca bol v herni v ten istý deň dvakrát a opustil ju až potom, čo ho pristihli nadriadení a donútili ho herňu opustiť). Najvyšší súd ČR uzavrel, že záver súdu, že od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie musí spočívať na iných (ďalších) skutočnostiach, ako len obyčajnom konštatovaní, že boli splnené všeobecné podmienky platnosti výpovede (medzi nimi tiež príslušný stupeň intenzity porušenia pracovných povinností zamestnancom). Predpoklady pre naplnenie relatívne neurčitej hypotézy v každom jednom prípade vymedzuje súd, pričom nie je vylúčené, že tento okruh okolností sa môže (aj do značnej miery) zhodovať s okolnosťami, ktoré sám súd vymedzil pri zvažovaní vymedzenia relatívne neurčitej hypotézy ustanovenia vymedzujúceho výpovedné dôvody pri výpovedi danej zamestnávateľom.³⁵

Prostredníctvom záverov rozhodnutí, ktoré sme podrobili analýze, možno poukázať na odlišný prístup najvyšších súdnych autorít ČR a SR k posudzovaniu otázky, čo možno považovať za porušenie pracovnej disciplíny a kde sa nachádza tá pomyselná hranica, za ktorou už od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie. Domnievame sa, že v určitých prípadoch aj sám výpovedný dôvod pre porušenie pracovnej disciplíny bude bez ďalšieho, najmä po zvážení charakteru takéhoto porušenia a okolností, za ktorých k porušeniu došlo, (napr. trvanie porušovania, či zamestnanec dobrovoľne od porušovania upustil, a pod.), spôsobilý naplniť požiadavku, že od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie.

ZÁVER

Skončenie pracovného pomeru so zástupcom zamestnancov vykazuje určité osobitosti oproti skončeniu pracovného pomeru s radovým zamestnancom, pričom právna úprava v Slovenskej republike sa v podstatnom ohľade neodlišuje od tej českej. Ustanovenie zákonníka práce, v súlade s ktorým zamestnávateľ môže skončiť pracovný pomer so zástupcom zamestnancov len s predchádzajúcim súhlasom týchto zástupcov zamestnancov je potrebné vykladať v súlade s jeho účelom, ktorý je vyjadrený najmä

³³ Rozsudok Najvyššieho súdu ČR zo 26. 10. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3561/2010.

³⁴ V pracovni době od 8.35 do 8.55 hodin a od 9.39 do 10.35 hodin svévolně a bezdůvodně setrval v herně.

³⁵ § 52, písm. g) českého Zákonníka práce.

v ustanovení § 240 ods. 8 Zákonníka práce, podľa ktorého sú títo zástupcovia zamestnancov v čase funkčného obdobia a počas šiestich mesiacov³⁶ po jeho skončení chránení proti opatreniam, ktoré by ich mohli poškodzovať vrátane skončenia pracovného pomeru a ktoré by boli motivované ich postavením alebo činnosťou.

Orgán aplikujúci právo je v konaní povinný skúmať najmä to, či jednostranné skončenie pracovného pomeru uplatnené zamestnávateľom nebolo motivované postavením alebo činnosťou takéhoto zástupcu zamestnancov.

V prípade, že zamestnanec, ktorý je zároveň zástupcom zamestnancov, preukázateľne porušuje pracovnú disciplínu, bude na mieste uzavrieť, že od zamestnávateľa nemožno spravodlivo požadovať ďalšie zamestnávanie. Na druhej strane, ak súd v konaní dospeje k záveru, že dôvodom skončenia pracovného pomeru bola činnosť alebo postavenie takéhoto zamestnanca, bude nevyhnutné dospieť k záveru, že skončenie pracovného pomeru je neplatné. Takýto záver súdu však nemôže byť svojvoľný, ale musí byť podporený konkrétnymi dôkazmi.

Právny štát je postavený (okrem iného) na dôvere občanov v právo a právny poriadok, pričom podmienkou takejto dôvery je aj dostatočná miera právnej istoty občanov. Právna istota je jedným z definíčných princípov právneho štátu. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne, a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii.³⁷ Právnu normu je preto potrebné vykladať najmä s ohľadom na jej účel. Účelom zvýšenej ochrany zástupcov zamestnancov je ich ochrana pred represívnym konaním zamestnávateľa, ktoré môže mať pôvod v ich funkcii alebo činnosti.

V prípade, že súd chce aplikovať na ním prejednávanú vec určité rozhodnutie súdnej authority, musí dôsledne zvažovať konkrétne skutkové okolnosti takéhoto prípadu, aby rozhodnutie aplikoval správne, t. j. môže ho aplikovať len vo veci, ktorej skutkové okolnosti sú dostatočne podobné. V prípade, že takáto dôsledná a kritická analýza nie je pred rozhodnutím súdu realizovaná, môže sa stať, že ustálená rozhodovacia prax, na ktorú súd odkáže, v skutočnosti vôbec nie je v danej veci relevantná.

V tomto kontexte je dôležité zodpovedať si otázku, či výkon kompetencie zástupcu zamestnancov môže byť dôvodom, ktorý zbavuje tohto zamestnanca povinnosti dodržiavať pracovnú zmluvu, právne predpisy a interné predpisy zamestnávateľa. Zástupcovia zamestnancov sa často domnievajú, že majú určité privilegované postavenie a že sa na nich nevzťahuje všeobecná pracovná disciplína, čo možno badať aj v argumentácii žalobcov v súdnom konaní o určenie neplatnosti výpovede.³⁸ Avšak, zo žiadneho ustanovenia zákonníka práce a ani analyzovaných súdnych rozhodnutí nevplyýva, že osoba,

³⁶ Podľa § 61 ods. 2 českého Zákonníka práce sa uplatňuje iná dĺžka ochrany: „*Ide-li o člena orgánu odborové organizace, který působí u zaměstnavatele, v době jeho funkčního období a v době 1 roku po jeho skončení, je k výpovědi nebo k okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatel povinen požádat odborovou organizaci o předchozí souhlas. Za předchozí souhlas se považuje též, jestliže odborová organizace písemně neodmítla udělit zaměstnavateli souhlas v době do 15 dnů ode dne, kdy byla o něj zaměstnavatelem požádána.*“

³⁷ Nález Ústavného súdu SR z 18. 3. 1999, sp. zn. PL. ÚS 15/98.

³⁸ viď napr. Uznesenie Najvyššieho súdu ČR z 16. 6. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1199/2020, kde v súdnom konaní žalobkyňa tvrdila, že pre platnosť výpovede podanej odborovému funkcionárovi je nutné, aby jeho konanie, ktoré je dôvodom výpovede, bolo závažnejšieho charakteru ako konanie, ktoré by bolo dostatočne závažné na výpoveď iného zamestnanca.

ktorá je zástupcom zamestnancov, nie je povinná dodržiavať pracovnú disciplínu. Zastávame teda názor, že zástupcovia zamestnancov majú rovnaké povinnosti súvisiace s pracovným pomerom ako ostatní zamestnanci, ktorí takúto funkciu nevykonávajú (a zamestnávateľ má rovnaké práva porušovanie sankcionovať).

Rovnaký názor zastáva aj prof. Švec, ktorý uvádza, že výkon funkcie zástupcu zamestnancov nepredstavuje objektívny dôvod na suspenziu (neuplatňovanie) pracovných povinností, či už vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov alebo vnútropodnikových predpisov zamestnávateľa, resp. z ostatných dokumentov, z ktorých vyplýva povinnosť zamestnanca ich dodržiavať.³⁹ Zákoník práce v žiadnom svojom ustanovení neobsahuje vylúčenie povinnosti akéhokoľvek zamestnanca dodržiavať predpisy tvoriace obsah pracovnej disciplíny zamestnanca.

Analýzou súdnych rozhodnutí sme dospeli k záveru, že súdy v Slovenskej republike pri posudzovaní tzv. spravodlivej požiadavky ďalšieho zamestnávania postupujú prísne formalisticky a nekonzistentne, často odvolávajú sa na ustálenou judikatúru, ktorá v danej veci vôbec nie je použiteľná, nakoľko skutkové okolnosti prípadu nie sú dostatočne podobné. Táto nekonzistentnosť následne vedie k tomu, že účastníci pracovnoprávných vzťahov nemajú jednoznačnú oporu v rozhodovacej praxi, a teda nevedia predvídať právne dôsledky svojho konania, resp. nekonania.

Na druhej strane, v Českej republike možno v rozhodnutiach súdov pozorovať dôsledné zohľadňovanie individuálnych okolností prípadu, pričom je kladený dôraz na zmysel a účel právnej normy, a to bez prílišného bazírovania na formálnych náležitostiach takéhoto skončenia (napr. označenie žiadosti o udelenie súhlasu, obsah žiadosti, a pod.). Súčasná judikatúra českých súdov tiež nestanovuje odlišné štandardy v oblasti dodržiavania pracovnej disciplíny pre zástupcov zamestnancov v porovnaní s radovými zamestnancami. Prístup český súdov teda reflektuje snahu o zabezpečenie ochrany zástupcov zamestnancov v súlade s právnou normou, avšak bez toho, aby títo boli nedôvodne protežovaní.

Na základe uvedeného možno uzavrieť, že nesprávna a nejednotná interpretácia spravodlivej požiadavky ďalšieho zamestnávania zástupcu zamestnancov zo strany súdov znižuje predvídateľnosť súdnych rozhodnutí a porušuje princíp právnej istoty.

Mgr. Lucia Mertl
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
lucia.mertl@flaw.uniba.sk

³⁹ ŠVEC – TOMAN, *c. d.*, s. 1083.

VYŠŠÍ MOC A *HARDSHIP* Z POHLEDU ČESKÉHO EXPORTÉRA DLE CISG, ČESKÉHO A NĚMECKÉHO PRÁVA*

BÁRA MIKA**

Abstract: *Vis Major and Hardship from the Perspective of a Czech Exporter, Under CISG, Czech, and German Law*

Participation in international trade comes with specific risks, including broader exposure to unforeseen disruptions that can prevent or significantly (and negatively) impact contractual performance and amount to *vis major* or hardship situations.

Given the Czech Republic's strong export orientation, Czech businesses are particularly exposed to these risks. Ideally, *vis major* and hardship would be addressed contractually. However, the exporters may lack the leverage to negotiate fair risk allocation in such cases, making it essential to understand how *vis major* and hardship are regulated under the applicable law. This article examines the treatment of *vis major* and hardship under CISG, Czech law, and German law – the three of the most relevant and frequently used legal frameworks for Czech exporters.

CISG subsumes both *vis major* and hardship under Article 79, excusing liability for breach of contract but lacking clarity on further performance or contract adaptation. Czech law follows the PICC template and distinguishes between the two: *vis major* results in contract termination, while hardship requires renegotiation and allows judicial intervention. German law follows a similar dual approach but prioritizes contract modification over termination and does not require renegotiation. Unlike Czech law and CISG, German law does not recognize *vis major* as a distinct legal doctrine. The article concludes that Czech law offers the most clear and adaptable framework for exporters, balancing contractual stability with legal mechanisms for adjustment.

Keywords: international trade; *vis major*; hardship; CISG; Czech law; German law

Klíčová slova: mezinárodní obchod; vyšší moc; *hardship*; CISG; české právo; německé právo

DOI: 10.14712/23366478.2025.674

1. ÚVOD

Česká republika patří mezi otevřené vývozní ekonomiky, výrazná většina českého hrubého domácího produktu je dlouhodobě vytvářena exportem zboží, a to

* Tento článek vznikl díky grantové podpoře Grantové agentury Univerzity Karlovy, projekt GA UK č. 342 222 „Vis major, překážky plnění a hardship v kontextu mezinárodního obchodu“.

** Autorka je studentkou doktorského programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v oboru mezinárodní právo soukromé a právo mezinárodního obchodu.

především v rámci společného trhu EU.¹ Čeští podnikatelé jsou proto aktivními účastníky mezinárodního obchodu a ve svých smluvních vztazích musí překlenout nejen geografickou vzdálenost, ale také odlišnosti právních řádů svých zákazníků. Mezinárodní prvek pak s sebou může přinášet i větší zranitelnost smlouveného obchodu vůči dopadům mimořádných událostí. Přeshraniční vztahy jsou totiž z povahy věci vystaveny vlivům, které se čistě tuzemských obchodů přímo nedotknou: importní/exportní cla či sankce omezující obchodní vztahy s konkrétním státem, zahraniční válečné konflikty nebo stávky pracovníků v přístavech a jiné výpadky námořní dopravy. Tato rizika lze ošetřit smluvně, ale prodávající není vždy v pozici, kdy může vhodné řešení nastavit. Úpravu dopadů mimořádných událostí ale zpravidla nabízí i zákonodárce a český exportér může přirozeně zvažovat zejména režim Úmluvy OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží (dále jen „CISG“), českého a německého práva.

CISG je z pohledu mezinárodního práva soukromého primární právní režim kupních smluv českého exportéra, a to díky aplikační přednosti. U kupní smlouvy uzavřené českým podnikatelem, jako prodávajícím, se zahraničním obchodním partnerem se CISG prosadí vždy bez ohledu na to, zda má protistrana sídlo ve smluvním státě CISG či nikoliv.² Český exportér se sice může CISG vyhnout,³ typicky volbou jiného rozhodného práva s výslovným odmítnutím aplikace CISG,⁴ ale třeba častá smluvní formulace „*tato smlouva se řídí českým právem*“ k vyloučení CISG nepostačuje, je-li tímto způsobem voleno právo smluvního státu CISG.⁵ Pokud jde o zvolené národní režimy, domácí české právo představuje přirozenou preferenci tuzemských podnikatelů. Německé právo bylo naopak vytipováno jako režim, který může být často požadován ze strany kupujících, protože významná část českého exportu má své zákazníky právě v Německu,⁶ nebo je dokonce s Německem korporátně propojena.⁷

Konkrétní exportér může jistě výhodnost konkrétní právní úpravy posuzovat velmi subjektivně, ale za nejpodstatnější měřítko považují její rozsah a následky aplikace pro exportéra jako postiženou stranu. U každého zkoumaného režimu se proto zaměřím jen na tyto parametry. Cílem článku je za pomoci komparativní metody zodpovědět následující výzkumné otázky: Intervenuje zkoumané právo ve prospěch postižené, nastane-li

¹ V roce 2022 byl podíl exportu na českém HDP odhadován na 75 %, z toho asi 80 % zboží bylo vyvezeno v rámci EU, nejvíce do Německa. Viz Ministerstvo průmyslu a obchodu. Exportní strategie ČR 2023–2033: strategie podpory exportu a internacionalizace firem [online]. [cit. 2025-03-15]. Dostupné na: https://mpo.gov.cz/assets/cz/zahranicni-obchod/podpora-exportu/2023/8/ES_2023.pdf.

² Jde o tzv. nepřímou aplikaci CISG dle článku 1 odst. 2(b) CISG. Dle tohoto pravidla stačí, pokud pravidla mezinárodního práva soukromého odkáží na právní řád státu, který je smluvní stranou CISG. V případě českého exportu se uplatní článek 4 písm. (a) Nařízení Řím, relevantním režimem je proto české právo, a tedy bude opět aplikována CISG.

³ Viz článek 6 CISG.

⁴ BRUNNER, CH. – GOTTLIEB, B. *Commentary on the UN sales law (CISG)*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 2019, s. 94.

⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 32 Cdo 2978/2016 ze dne 18. 4. 2018.

⁶ Český vývoz byl v roce 2024 opět rekordní. In: *Švaz průmyslu a dopravy České republiky* [online]. 6. 2. 2025 [cit. 2025-03-15]. Dostupné na: <https://www.spcr.cz/aktivity/proexportni-servis/17121-cesky-vyvoz-byl-v-roce-2024-opet-rekordni>.

⁷ Notoricky známým příkladem je společnost Škoda Auto, a. s., která je součástí německého koncernu Volkswagen, ale zmínit lze i další skupiny jako Siemens nebo Bosch.

vyšší moc, i *hardship*? Nastane-li vyšší moc nebo *hardship*, jaká práva, resp. možnosti řešení má postižená strana?

V zájmu konzistence budu při posuzování pracovat se dvěma variantami mimořádných změn okolností, vyšší moci a *hardship*, a to s pomocí definic dle Principů mezinárodních obchodních smluv UNIDROIT (dále jen „**PICC**“).⁸ PICC definují vyšší moc⁹ jako překážku v plnění, která způsobuje (dočasnou) nemožnost plnění smlouvy.¹⁰ *Hardship* je charakterizován jako situace, kdy dojde k zásadnímu narušení smluvní rovnováhy, buď navýšením ceny, nebo snížením hodnoty plnění¹¹. V důsledku *hardship* je další plnění smlouvy pro postiženou stranu významně ztíženo, ale není nemožné. K výskytu vyšší moci i *hardship* dochází až po uzavření smlouvy a jako následek událostí, nad kterými nemá postižená strana kontrolu a v době smlouvy je nebylo možné rozumně předvídat a nelze je ani překonat. Obě kategorie se mohou mezi sebou prolínat¹² a jedna konkrétní událost, např. přírodní katastrofa nebo pandemie, může pro různé smlouvy představovat vyšší moc i *hardship*. Dělicí linií je především míra negativního dopadu na vztah smluvních stran, tedy nemožnost nebo jen ztížení dalšího plnění smlouvy,¹³ což má i vliv na možné způsoby řešení situace.

2. ÚPRAVA VYŠŠÍ MOCI A *HARDSHIP* DLE CISG

Mezi hlavní cíle CISG patří vytvoření jednotných pravidel mezinárodního obchodu¹⁴ a snaha o neutralitu a odpoutání se od specifických národních úprav je zřetelná i v otázce řešení dopadů mimořádných událostí. Příslušný článek 79 CISG pracuje s pojmem „překážka“,¹⁵ čímž se vyhýbá pojmosloví PICC i dalším výrazům využívaným v národních právních řádech,¹⁶ a výklad článku 79 CISG by neměl být

⁸ Kategorizaci dle PICC využívám jako neutrální optiku, která není přímo spojena s žádným ze zkoumaných právních režimů, ale zároveň byla vytvořena v kontextu mezinárodního obchodu. PICC má zároveň povahu zákonodárského textu, což při zkoumání přístupu různých zákonodárců považuji za vhodnější než např. porovnávání s úpravou vyšší moci a *hardship* ve vzorových smluvních doložkách Mezinárodní obchodní komory (ICC).

⁹ Viz článek 7.1.7 PICC, který používá termín „*force majeure*“. Kromě toho se v literatuře vyskytuje i latinský překlad „*vis major*“.

¹⁰ V případě vyšší moci se (následně) plnění nepředpokládá, článek 7.1.7 PICC je i systematicky zařazen mezi pravidla pro případy neplnění smlouvy.

¹¹ Viz články 6.2.1 až 6.2.3 PICC. Do češtiny se tento pojem dá přeložit například jako hospodářská/ekonomická nemožnost, nebo jen jako „podstatná změna okolností“ či „zásada změny okolností“.

¹² Chapter 6 – Section 2: Article 6.2.2 (Definition of hardship). In: UNIDROIT Principles 2010. In: *UNIDROIT* [online]. Odst. 6 [cit. 2025-03-15]. Dostupné na: <https://www.unidroit.org/instruments/commercial-contracts/unidroit-principles-2010/chapter-6-section-2/#1623694323415-30641944-9988>.

¹³ V ostatních znacích, jako je nezávislost na vůli stran nebo nepředvídatelnost, jde o velmi podobné kategorie. BRUNNER, CH. *Force Majeure and Hardship Under General Contract Principles: Exemption for Non-Performance in International Arbitration*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law & Business, 2009, s. 421.

¹⁴ FOUNTOLAKIS, CH. The Parties' Choice of 'Neutral Law' in International Sales Contracts. *European Journal of Law Reform*. 2005, Vol. VII, No. 3/4, s. 314.

¹⁵ V anglickém originále je využíván pojem „*impediment*“.

¹⁶ CISAR, I. Článek 79. In: ROZEHNALOVÁ, N. a kol. *Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží (CISG): komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2024, s. 290; DIMATTEO, L. *Contractual Excuse*

národní úpravou ani ovlivněn.¹⁷ Právě pro svou ambici překlenout rozličné národní úpravy ve prospěch uniformního řešení¹⁸ je úprava překážek plnění označována za jedno z nejkomplikovanějších a interpretačně nesložitějších ustanovení CISG.¹⁹

Podle článku 79 CISG není smluvní strana odpovědná za nesplnění smlouvy, pokud jí v plnění zabránila překážka, která „*nezávisela na její vůli, a ohledně které nebylo možno rozumně očekávat, že by s ní strana počítala v době uzavření smlouvy, nebo že by tuto překážku nebo její důsledky odvrátila nebo překonala*“. Formulačně se úprava velmi podobá článku 7.1.7 PICC, který upravuje vyšší moc. CISG ale na vyšší moc přímo neodkazuje a článek 79 CISG je tak aplikovatelný na jakoukoliv situaci, která splní předepsané podmínky.²⁰ Vzhledem k tomu, že pravidlo představuje výjimku ze zásady *pacta sunt servanda*²¹ určenou výjimečným situacím, naplnění podmínek je nutné vykládat restriktivně.²²

Z hlediska českého exportéra není problematické ani tak to, co v článku 79 CISG je, ale spíše, co v textu chybí. Úprava CISG je velmi strohá a z pouhého textu nelze vyčíst odpověď na žádnou ze stanovených výzkumných otázek. Není zřejmé, zda „překážka“ vyžaduje nemožnost plnění ve smyslu vyšší moci, nebo postačuje ztížené plnění ve smyslu *hardship*. CISG obsahuje ochranu proti nárokům z porušení povinnosti, ale není jasné, zda nesplněný smluvní závazek zaniká, nebo zda lze od smlouvy odstoupit. Z hlediska řešení *hardship* není v CISG zabudován žádný konkrétní postup stran, který známe z PICC, tedy znovutevření jednání mezi stranami a možnost obrátit se na soud s žádostí o úpravu obsahu nebo ukončení smlouvy. Není zřejmé, zda jsou tyto možnosti stranám k dispozici a za jakých podmínek. V následujících dvou podkapitolách se budu těmto výkladovým otázkám věnovat podrobněji.

2.1 ROZSAH APLIKACE ČLÁNKU 79 CISG

Je-li plnění nemožné, postižená strana zjevně čelí překážce v plnění, historicky tak byla úprava CISG popisována jako standard „*blížíci se*“ nemožnosti plnění.²³

Under the CISG: Impediment, Hardship, and the Excuse Doctrines. *Pace International Law Review*. 2015, Vol. 27, No. 1/5, s. 260.

¹⁷ ATAMER, Y. Article 79. In: KROLL, S. – MISTELIS, L. – VISCACILLAS, M. (eds.). *UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods: A Commentary*. München: C. H. Beck, 2011, s. 1047.

¹⁸ Zda se to podařilo, je diskutabilní, například prof. Hannold označil článek 79 CISG za „*možná nejméně úspěšný pokus o uniformní pravidlo*“. Viz HONNOLD, J. *Uniform Law For International Sales Under The 1980 United Nations Convention*. 4th ed. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Law & Business, 2009, s. 627.

¹⁹ FLECHTNER, H. The Exemption Provisions of the Sales Convention, Including Comments on ‘Hardship’ Doctrine and the 19 June 2009 Decision of the Belgian Cassation Court. *Belgrade Law Review*. 2011, Vol. 59, No. 3, s. 84.

²⁰ SCHLECHTRIEM, P. *Uniform Sales Law – The UN Convention on Contracts for the International Sale of Goods*. Vienna: Manz, 1986, s. 102.

²¹ CÍŠÁR, c. d., s. 289.

²² United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL). *Digest of Case Law on the United Nations Convention on the International Sale of Goods Digest*. Vienna: United Nations, 2016, Art. 79; BRUNNER – GOTTLEB, c. d., s. 560.

²³ United Nations Commission on International Trade Law, c. d., s. 375; MAZZOTTA, F. Why Do Some American Courts Fail to Get It Right? *Loyola University Chicago International Law Review*. 2005, Vol. 3, No. 1, s. 87.

Někteří autoři uvádí, že článek 79 CISG se týká situací, kdy je plnění nemožné,²⁴ nebo odkazují na vyšší moc²⁵ a existují i soudní rozhodnutí, která dovozovala, že článek 79 CISG upravuje vyšší moc.²⁶ Doktrína a praxe se shodují na tom, že článek 79 CISG se uplatní na zásahy (nepředvídatelné, nekontrolovatelné a nepřekonatelné) vyšší moci.

V případě *hardship* je situace o poznání složitější, protože je nutné zodpovědět si otázku, zda pouhé ztížení plnění představuje jeho překážku ve smyslu článku 79 CISG. Tato otázka je dlouhodobě sporná.²⁷ Někteří autoři takový výklad odmítají,²⁸ mimo jiné s odkazem na skutečnost, že při přípravě textu CISG nebyl přijat návrh na zahrnutí úpravy *hardship*.²⁹ Na druhou stranu, text článku 79 CISG neobsahuje žádný výslovný požadavek na to, aby překážka způsobila přímo nemožnost plnění.³⁰ Komplikovanost situace ilustruje rozhodování belgických soudů ve věci *Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S.*³¹ Fakticky šlo o žalobu prodávajícího, který byl zasažen nárůstem ceny oceli na trzích o 70 %. Soud první instance žalobu zamítl s tím, že článek 79 CISG nepokrývá *hardship* a neumožňuje úpravu smlouvy. Odvolací soud prodávajícímu vyhověl, protože věc vyhodnotil jako mezeru v CISG umožňující použití národního režimu,³² na základě čehož aplikoval národní pravidlo pro *hardship*. Nejvyšší soud Belgie použití národního práva odmítl, namísto toho použil „mezinárodní režim“ PICC a změnu smlouvy přiznal.³³ Rozhodnutí bylo hojně kritizováno především pro snahu vyložit si *hardship* „národní optikou“, popř. skrze PICC, namísto přímého výkladu článku 79 CISG. Z mého pohledu kauza *Scafom* ukazuje, že největší slabinou CISG je právě absence přesnějších pravidel. Ať už je správný výklad jakýkoliv, těžko si představit, že prodávajícímu série rozsudků včas přinesla potřebné narovnání smluvních poměrů.

Mezi komentátory panují různé přístupy k věci, k výkladu ve prospěch *hardship* jsou využívány obecné principy CISG, např. dobrá víra, nebo se autoři přiklání k prvnímu

²⁴ FLAMBOURAS, D. The Doctrines of Impossibility of Performance and Clausula Rebus Sic Stantibus in the 1980 Convention on Contracts for the International Sale of Goods and the Principles of European Contract Law – A Comparative Analysis. *Pace International Law Review*. 2001, Vol. 13, No. 2, s. 277.

²⁵ CISÁR, c. d., s. 289; MALACKA, M. – HALLA, S. – HRNČÍŘIKOVÁ, M. *Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží*. Praha: Leges, 2021.

²⁶ Kontroverzním případem je italské rozhodnutí *Tribunale Civile di Monza*, ze dne 14. 1. 1993, které přirovnalo článek 79 CISG s vyšší mocí dle ustanovení 1467 italského občanského zákoníku.

²⁷ CISÁR, c. d., s. 293.

²⁸ BRUNNER, c. d., s. 216 a tam citované zdroje z 80. a 90. let 20. století.

²⁹ Viz United Nations Conference on Contracts for the International Sale of Goods, Vienna, 10 March – 11 April 1980: Official records, Documents of the Conference and summary records of the plenary meetings and of the meetings of the Main Committees (A/CONF.97/C.1/L.191/Rev.1). New York: UN, 1981, s. 381.

³⁰ CISG-AC Opinion No. 7, Exemption of Liability for Damages under Article 79 of the CISG, Rapporteur: Professor Alejandro M. Garro, Columbia University School of Law, New York, N.Y., USA. Adopted by the CISG-AC at its 11th meeting in Wuhan, People's Republic of China, 2007. Výrok 3.1 stanoviska zní: „The language of Article 79 does not expressly equate the term ‘impediment’ with an event that makes performance absolutely impossible.“ V překladu: „Znění článku 79 výslovně neztotožňuje pojem ‚překážka‘ s událostí, která zcela znemožňuje plnění.“

³¹ Rozhodnutí belgického nejvyššího soudu (Court of Cassation) ze dne 19. 6. 2009 ve věci *Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S.*

³² Viz článek 7 odst. 2 CISG.

³³ DAI, T. A Case Analysis of *Scafom International BV v. Lorraine Tubes S.A.S.*: The Application of Article 79 of the United Nations Convention on International Sale of Goods. *Perth International Law Journal*. 2016, Vol. 131, s. 132.

či druhému soudnímu závěru ve věci *Scaфом*.³⁴ V literatuře nakonec převážil výklad článku 79 CISG ve prospěch aplikace na *hardship*, k čemuž přispělo zejména výkladové stanovisko poradního výboru CISG (*CISG Advisory Council*)³⁵ č. 7, dle kterého *hardship* může představovat překážku dle článku 79 CISG.³⁶ Jedním z argumentů byla skutečnost, že vyloučení *hardship* z okruhu CISG povede k využívání národních pravidel a takový výklad by tedy šel proti celkovému smyslu CISG poskytnout neutrální úpravu oproštěnou od národních specifik. Vzhledem k tomu, že článek 79 CISG výslovně nevyžaduje nemožnost plnění, není k takovému výsledku důvod. Tématu se pak věnovalo znovu stanovisko poradního sboru CISG č. 20,³⁷ které potvrdilo předchozí výklad a přidalo další detaily, především v otázce následků *hardship* dle CISG. Tento závěr byl akceptován i v praxi.³⁸

I přes dostatečný rozsah je úspěch postižené strany usilující o ochranu článku 79 CISG výjimečnou záležitostí.³⁹ V případě *hardship* si nedostupnost článku 79 CISG vysvětlují tak, že situace ztíženého plnění těžko dosáhne tak vysoké intenzity, aby přímo bránila plnění smlouvy a kvalifikovala se na „překážku“. Formulace článku 79 CISG tak *hardship* sice teoreticky pokrývá, ale není pro něj příznivá. Zároveň CISG klade důraz na odbornost účastníků mezinárodního obchodu, takže například nárůst cen na trzích je považován za předvídatelný vývoj nebo za riziko akceptované postiženou stranou.⁴⁰ Shrňme tedy, že CISG poskytuje postižené straně úlevu, nastane-li vyšší moc i *hardship*, nastavuje však přísný standard, jehož je zvláště v případě *hardship* těžké dosáhnout.

2.2 PRÁVA STRAN PŘI APLIKACI ČLÁNKU 79 CISG

Překážka dle článku 79 CISG představuje tzv. liberační důvod, tedy vylučuje odpovědnost za porušení smlouvy, především pak povinnost postižené strany k náhradě škody nebo úhradě smluvních pokut a podobných sankcí.⁴¹ Nároky za období trvání překážky jsou navíc vyloučeny trvale i v případě překážek dočasného charakteru.⁴² Mimo to však článek 79 odst. 5 CISG pouze uvádí, že kterákoli ze stran může stále vykonat své „jiné právo“ dle CISG, než je právě nárokování náhrady škody. Stranám tak zůstává zachován prostor k aplikaci specifických ustanovení CISG,

³⁴ K jednotlivým přístupům podrobněji CISÁR, c. d., s. 293–294.

³⁵ Jde o neformální skupinu akademiků specializovaných na CISG, kteří se svou činností snaží mimo jiné podpořit uniformní výklad CISG.

³⁶ CISG-AC Opinion No. 7, výrok 3.1.

³⁷ CISG-AC Opinion No. 20, *Hardship under the CISG*, Rapporteur: Prof. Dr. Edgardo Muñoz, Universidad Panamericana, Guadalajara, Mexico. Adopted by the CISG Advisory Council following its 27th meeting, in Puerto Vallarta, Mexico, 2020.

³⁸ Například rozhodnutí v ICC arbitráži č. 2508/2000 z roku 2000 konstatovalo, že prudký nárůst ceny zboží může představovat překážku dle článku 79 CISG.

³⁹ CISG-AC Opinion No. 7, odst. 2–4.

⁴⁰ United Nations Commission on International Trade Law, c. d., s. 377.

⁴¹ BRIDGE, M. *The International Sale of Goods, Law and Practice*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, para. 10.44; STOLL, H. – GRUBER, G. Article 74. In: SCHLECHTRIEM, P. – SCHWENZER, I. (eds.). *Commentary on the UN Convention on the International Sale of Goods (CISG)*. 2nd ed. Oxford, New York: Oxford University Press, 2005, s. 105; TICHÝ, L. Článek 79 [Zproštění odpovědnosti]. In: TICHÝ, L. *CISG (Úmluva OSN o smlouvách o mezinárodní koupi zboží)*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 349.

⁴² STOLL – GRUBER, c. d., s. 348.

např. právo druhé strany pozastavit plnění (článek 71 CISG), možnost snížit kupní cenu (článek 50 CISG) nebo požadovat náhradu nákladů na zachování zboží (články 85 a 86 CISG).⁴³ Z hlediska postižené strany je však nejpodstatnější dopad článku 79 CISG na povinnost k dalšímu plnění dle smlouvy a právo na odstoupení od smlouvy. CISG také nic neříká o „právech na řešení“ překážky, kam bych zařadila varianty známé z PICC úpravy *hardship*: právo na obnovení jednání stran a právo obrátit se na soud pro úpravu obsahu nebo ukončení smlouvy.

Pokud jde o právo na další plnění, CISG automaticky nespojuje zánik práva na náhradu škody a zánik práva na další plnění smlouvy. Naopak, příslušný návrh byl během příprav CISG zamítnut⁴⁴ a výše zmíněné zachování „jiných práv“ dle článku 79 odst. 5 CISG bylo při přípravě CISG vykládáno jako zachování práva na smluvní plnění bez ohledu na existenci překážky.⁴⁵ Uplatněním liberačních důvodů tedy povinnost k smluvnímu plnění nezaniká.⁴⁶ S přihlédnutím k principu dobré víry při výkladu CISG⁴⁷ byl však nakonec ustálen výklad, že zřejmým smyslem CISG je poskytnout postižené straně účinnou ochranu před následky překážky, což by mohlo být negováno právě trvajícím požadavkem na plnění smlouvy. Pokud bychom striktně trvali na plnění smlouvy, v době, kdy je toto plnění nemožné, těžko by byla postižená strana zproštěna negativních následků neplnění, jak předpokládá článek 79 CISG.⁴⁸ V důsledku tohoto rozporu tak právo na smluvní plnění nebude vykonatelné⁴⁹ a nárok na něj odpadá.⁵⁰ Na druhou stranu, u porušení dílčích smluvních povinností (např. plnit včas) kryje ochrana podle článku 79 CISG jen příslušné porušení, povinnosti k plnění smlouvy se nijak nedotkne.⁵¹ Stejně tak v případě časově omezené překážky lze plnění vymoci po jejím odpadnutí.⁵² Konstrukce článku 79 CISG tak vede k zániku práva plnění jen v omezených, krajních případech, kde jiný závěr nedává smysl.

Smlouva samotná zaniká, až pokud dojde k jejímu ukončení stranou, která je postižena neplněním smlouvy,⁵³ a s otázkou dalšího plnění souvisí také právo na odstoupení od smlouvy. CISG obecně podmiňuje možnost odstoupit od smlouvy podstatným porušením smluvních povinností.⁵⁴ Pokud tedy překážka způsobí třeba „jen“ zpoždění dodávky zboží (tj. porušení povinnosti dodat zboží včas), bude na kupujícím, aby dokázal,

⁴³ CISG-AC Opinion No. 20, odst. 9.1.

⁴⁴ ISHIDA, Y. CISG Article 79: Exemption of Performance, and Adaptation of Contract Through Interpretation Of Reasonableness – Full of Sound and Fury, but Signifying Something. *Pace International Law Review*. 2018, Vol. 30, No. 2, s. 343.

⁴⁵ HONNOLD, c. d., s. 641.

⁴⁶ ATAMER, *Article 79*, s. 1045; nebo CISÁR, c. d., s. 298.

⁴⁷ Viz článek 7 odst. 1 CISG.

⁴⁸ ATAMER, Y. Availability of Remedies other than Damages in Case of Exemption According to Art. 79 CISG. In: BÜCHLER, A. – MÜLLER-CHEN, M. (eds.). *Private Law: national – global – comparative, Festschrift für Ingeborg Schwenzer zum 60. Geburtstag*. Berne: Stämpfli, 2011, s. 85.

⁴⁹ SCHWENZER, I. Wider Perspective: Force Majeure and Hardship in International Sales Contracts. *Victoria University of Wellington Law Review*. 2008, Vol. 39, No. 4, s. 720.

⁵⁰ TICHÝ, c. d., s. 355; nebo CISÁR, c. d., s. 299.

⁵¹ Tamtéž.

⁵² ISHIDA, c. d., s. 346.

⁵³ ATAMER, *Availability of Remedies other than Damages in Case of Exemption According to Art. 79 CISG*, s. 96.

⁵⁴ Viz články 49 a 64 ve spojení s článkem 25 CISG, který definuje „podstatné porušení“ jako porušení, které „způsobuje takovou újmu druhé straně, že ji ve značné míře zbavuje toho, co tato strana je oprávněna

že došlo k podstatnému porušení smlouvy. CISG tím chrání strany před automatickým zánikem smlouvy, které nemusí dávat smysl zejména, pokud je překážka dočasného charakteru.⁵⁵

Výše popsaná práva stran nijak neřeší samotnou překážku, soustředí se spíše na její efekt na zasažené smluvní plnění, resp. smlouvu jako celek. Takový přístup konvenuje překážkám typu vyšší moci, protože pro „řešení“ nemožnosti plnění je podstatné především to, zda je možné od smlouvy odstoupit, nebo zda lze očekávat odpadnutí překážky a vyžadovat (obnovení) plnění. V kontextu *hardship* jde ale o úpravu velmi chudou, zvláště v porovnání s PICC, které počítají s aktivním řešením situace ve snaze překážku překlenout a pokračovat v plnění smlouvy.

Dle vzoru PICC přichází v úvahu právo na obnovení jednání o smlouvě a možnost zásahu třetí strany, která by smlouvu autoritativně upravila nebo ukončila. Je tedy otázkou, zda lze některé z těchto řešení využít také v režimu CISG, když článek 79 CISG nic takového ani nenaznačuje. Snaha o takový výklad není příliš přesvědčivá a spočívá v aplikaci principu dobré víry,⁵⁶ popřípadě dalších principů a zvyklostí v mezinárodním obchodě,⁵⁷ někdy i analogii vůči jiným pravidlům CISG,⁵⁸ nebo v doplnění CISG skrze mezinárodní úpravu, jako tomu bylo ve věci *Scaform*.⁵⁹ Zmíněné stanovisko poradního výboru CISG č. 20 se vymezilo vůči takovým praktikám a odmítlo, že by v rámci CISG bylo možné dovodit kterékoliv z uvedených způsobů řešení *hardship* situace.⁶⁰ V případě znovuoobnovení jednání je důvodem především skutečnost, že takové právo lze na smluvní straně jen těžko vynutit, hodnotit jeho naplnění (resp. smysluplnost plnění, protože „jednáním“ může být venkoncem i výměna e-mailů odmítajících jakékoliv změny smlouvy) nebo sankcionovat případné porušení.⁶¹ Jádrem argumentu proti zásahům třetí strany pak tkví v tom, že taková praxe byla při přípravě CISG odmítnuta, neboť odebírá stranám jejich iniciativu, aniž by zde byla jakákoliv záruka, že autoritativně uložená změna obsahu smlouvy bude pro strany vhodná, funkční nebo alespoň včasná.⁶² Z čistě praktického hlediska, bude-li změna smlouvy stanovena soudcem bez znalosti konkrétního oboru, nemusí být dostatečně zohledněny všechny komerční či odborné aspekty vzájemných vztahů smluvních stran. Zvolí-li si strany namísto soudu arbitráž, mohou docílit specializovanosti rozhodců a důvěrnosti smlouvy, ale zas jim mohou scházet opravné prostředky. V obou případech se strany nemusí s novou úpravou smluvních podmínek ztotožnit a bez sdílené vůle smlouvu dále plnit je situace odsouzena k dalším sporům. Žádný z těchto výsledků není optimální

očekávat podle smlouvy, ledaže strana porušující smlouvu nepředvídala takové důsledky a ani rozumná osoba v tomtéž postavení by je nepředvídala za týchž okolností“.

⁵⁵ ATAMER, *Article 79*, s. 1053.

⁵⁶ Viz článek 7 odst. 1 CISG.

⁵⁷ Viz článek 7 odst. 2 CISG.

⁵⁸ Toto se především týká možnosti úpravy smlouvy, kde je zmiňován článek 50 CISG, který umožňuje změnu kupní ceny. SCHWENZER, I. *Article 79*. In: SCHWENZER, I. (ed.). *Commentary on the Un Convention on the International Sale of Goods*. 4th ed. London: Oxford University Press, 2016, s. 1151.

⁵⁹ Jednotlivé varianty argumentů jsou podrobně popsány v AKSOY, H. *Elephant in the Room: CISG, Hardship, and Uniform Application*. *European Business Law Review*. 2023, Vol. 36, No. 3, s. 463–480.

⁶⁰ Taková praxe je samozřejmě možná a vítaná na bázi dobrovolnosti a lze si ji předem sjednat ve smlouvě.

⁶¹ SCHWENZER, I. – MUNOZ, E. *Duty to renegotiate and contract adaptation in case of hardship*. *Uniform Law Review*. 2019, Vol. 24, No. 3, s. 162.

⁶² Tamtéž, s. 167–168.

a v kontextu absence příslušného pravidla přímo v CISG by bylo těžko obhajitelné, proč má takový výklad dostat přednost. Existují ale i opačné přístupy, které preferují zahrnout do článku 79 CISG nejen *hardship*, ale také jeho řešení v rozsahu článku 6.2.3 PICC, a to s odvoláním na skutečnost, že *hardship* jinak nemůže být efektivně řešen.⁶³

Na základě výše uvedeného shrnuji, že článek 79 CISG lze považovat za komplexní pravidlo řešící vyšší moc i *hardship* (a zároveň vylučující jakoukoli národní alternativu). Řešení obou fenoménů je ale založeno především na vyloučení odpovědnosti za porušení smlouvy. Z hlediska následných práv postižené strany je situace složitější. Ukončení smluvního vztahu není automatické a další alternativy řešení (u *hardship*), typu úprava obsahu smlouvy soudem, nejsou k dispozici, pokud si je strany samy nesjednají nebo jim alespoň nejdou dobrovolně vstříc např. obnovením jednání o podmínkách smlouvy. Režim CISG se tak výrazně odlišuje od české a německé úpravy, které výslovně poskytují možnosti při řešení *hardship*. Přesto bych neřekla, že se jedná o výsledek, kterého by se český exportér měl snažit vyvarovat za každou cenu. Velkou výhodou CISG je třeba široká báze judikatury a literatury k otázce, která může podpořit řešení situací, které třeba v úzkém okruhu jedné jurisdikce ještě nevznikly. Stejně tak využití liberace v rámci *hardship* může být pro exportéra výhodné, české právo takovou variantu nenabízí.

3. PŘÍSTUP ČESKÉHO PRÁVA K ŘEŠENÍ VYŠŠÍ MOCI A *HARDSHIP*

Zatímco novelizace CISG je neproveditelná, české soukromé právo prošlo v roce 2012 důkladnou rekodifikací, která, mimo jiné, do zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), zavedla obecné *hardship* pravidlo. Podobně jako tomu bylo u reforem v jiných civilních jurisdikcích (např. ve Francii⁶⁴ nebo v Číně⁶⁵), i v tuzemském právu díky rekodifikaci vznikl duální systém s mnohem vyšší mírou podrobnosti, než jakou nabízí CISG. Relevantními pravidly jsou (i) § 2913 odst. 2 OZ, které zprošťuje povinnosti uhradit škodu při nesplnění závazku, pokud je důvodem „*mi-mořádná nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka vzniklá nezávisle na* [vůli škůdce]“ a (ii) § 1764 a násl. OZ, které při kvalifikované vnější změně okolností působící zásadně nepoměr mezi stranami umožňuje obnovit vyjednávání o smlouvě a následně skrze soud vynutit ukončení či změnu smluvního plnění.

Uvedená skladba pravidel v zásadě kopíruje články 7.1.7 a 6.2.2 PICC. Protože na rozdíl od CISG obsahuje české právo oddělená pravidla pro vyšší moc a *hardship*, bude i následující text dělen do dvou částí dle tohoto klíče. Výzkumné otázky budou zodpovězeny odděleně v každé podkapitole.

⁶³ ATAMER, *Article 79*, s. 1079.

⁶⁴ GRUNDMANN, S. – SCHÄFER, M.-S. The French and the German reforms of contract law. *European Review of Contract Law*. 2017, Vol. 13, No. 4, s. 486.

⁶⁵ HAN, S. Force majeure, change of circumstances and termination of contract. *Journal of Law, Society and Development*. 2016, Vol. 3, No. 1, s. 33.

3.1 VYŠŠÍ MOC DLE ČESKÉHO PRÁVA

Ustanovení § 2913 odst. 2 vychází z předrekodifikační úpravy⁶⁶ a stejně jako CISG⁶⁷ pracuje s pojmem překážka, nikoliv vyšší moc.⁶⁸ Někteří autoři nepovažují § 2913 odst. 2 OZ za pokus o kodifikaci vyšší moci.⁶⁹ Existují ale soudní rozhodnutí (ač z oblasti správního práva)⁷⁰ i literatura,⁷¹ které vyšší moc s § 2913 odst. 2 OZ přímo spojují, a dle mého názoru je takový závěr v souladu s výkladem, který k pojmu vyšší moc poskytl Nejvyšší soud. Historicky byl pojem vyšší moc v judikatuře často popisován jako „kvalifikovaná náhoda“ bez robustnější definice.⁷² Ve svém nedávném rozhodnutí ale Nejvyšší soud vyšší moc definoval jako: „*právní skutečnost spočívající v mimořádné, nepředvídatelné, neodvratitelné a nezaviněné události (typickými příklady jsou epidemie a pandemie, živelní pohromy, revoluce, a jiné objektivní překážky vzniklé nezávisle na vůli dotčených osob)*“.⁷³ V citovaném rozhodnutí Nejvyšší soud používá stejný slovník jako § 2913 OZ, ale nevyžaduje přímo nemožnost plnění. Ta je nicméně součástí hypotézy § 2913 odst. 2 OZ, jak potvrdil i Nejvyšší soud v jiné věci svým konstatováním, že „*za překážku [...] lze považovat skutkovou okolnost, která působí nemožnost splnění smluvní povinnosti škůdce [...]*“.⁷⁴ Na základě uvedené judikatury mám za to, že pokud vyšší moc způsobí nemožnost plnění, představuje překážku ve smyslu § 2913 odst. 2 OZ.⁷⁵ České právo tak pokrývá otázku vyšší moci. Z hlediska následků pro postiženou stranu české právo výslovně odlišuje následnou nemožnost plnění do ztíženého plnění, přičemž dle § 2006 OZ zaniká závazek, který se stane „nesplnitelným“ pro následnou nemožnost plnění. V českém režimu tak dojde k zániku povinnosti k smluvnímu plnění, pokud je v důsledku vyšší moci nemožné a zároveň je postižená strana zbavena negativních následků v podobě odpovědnosti za škodu.

⁶⁶ Zejména § 373 a 374 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.

⁶⁷ Někteří autoři i přímo dovozují, že článek 79 CISG patřil k inspiračním zdrojům § 2913 OZ. PAŠEK, M. § 2913 [Porušení smluvní povinnosti]. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. a kol. *Občanský zákoník: komentář*. 2. vyd. (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, marg. č. 15. Srov. také rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 125/2022 ze dne 25. 4. 2023, odst. 23.

⁶⁸ V rámci OZ je přímo pojem „vyšší moc“ využit na několika místech, např. jako prvek změkčující přísnost některých pravidel, viz např. odpovědnost za škodu způsobenou zvlášť nebezpečným provozem v ustanovení § 2925 OZ.

⁶⁹ ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek VI (§ 2521 až 3081)*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 965.

⁷⁰ Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 313/2020 ze dne 24. 6. 2021, který potvrdil přístup nižší instance k výkladu pojmu „vyšší moc“: „*Městský soud uvedl, že „objektivně neovladatelná událost“, které příjemce dotace nemohl předejít, je neurčitým právním pojmem. Proto je třeba jej vykládat jako pojem „vyšší moc“ uvedený například v Úmluvě o smlouvách o mezinárodní koupi zboží či jako pojem „nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka“ uvedený v § 2913 odst. 2 [...]*“.

⁷¹ ŠILHÁN, J. Příčina porušení ve vyšší moci. In: ŠILHÁN, J. *Právní následky porušení smlouvy v novém občanském zákoníku*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 193.

⁷² Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3269/2008 ze dne 22. 12. 2010: „*Může jít o události způsobené zejména vnějšími přírodními silami, např. o živelní událost, které nemohlo být provozovatelem zabráněno ani nemohla být objektivně odvrácena, a to ani při vynaložení takového úsilí, jež by bylo možné vynaložit. V takových případech jde o zásah zvenčí, nikoliv o okolnost mající původ ve vlastním provozu. Jde o podstatě o tzv. kvalifikovanou (nikoliv prostou) náhodu, neboli vyšší moc (vis maior).*“

⁷³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 2021/2023 ze dne 10. 4. 2024.

⁷⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 23 Cdo 125/2022 ze dne 25. 4. 2023, odst. 29.

⁷⁵ PAŠEK, c. d., marg. č. 11.

3.2 HARDSHIP DLE ČESKÉHO PRÁVA

Rekodifikace soukromého práva zavedla do českého právního řádu trojici ustanovení, § 1764 až § 1766 OZ, vymezující výjimečnou povahu *hardship*, jeho definici a konkrétní postup jejího řešení. Základním východiskem je důraz na závaznost smluv pro smluvní strany „i když se následně změni okolnosti do té míry, že ujednání [smlouvy] se pro některou z nich stane méně výhodné“.⁷⁶ Součástí jednání o smlouvě má být i zohlednění možného budoucího vývoje, a účelem zákonné úpravy *hardship* proto není omezení podnikatelských rizik,⁷⁷ ale jde o „korektiv, který je v souladu s ochranou legitimního očekávání nutno aplikovat toliko ve výjimečných situacích“.⁷⁸ V souladu s tím je *hardship* definován jako podstatná změna okolností, která je nepředvídatelná a neovlivnitelná, v jejímž důsledku vznikne zvlášť hrubý nepoměr v právech a povinnostech stran. Postižená strana zároveň nesmí převzít riziko změny na sebe.⁷⁹

První judikát Nejvyššího soudu k tématu se týkal právě základního požadavku na „změnu okolností“, kdy soud odmítl nešťastné zařazení nového znaleckého posudku do této kategorie.⁸⁰ Přestože další podmínky *hardship* nebyly ve věci posuzovány, judikát obsahuje cenný pohled Nejvyššího soudu na možný aplikační okruh nových pravidel: „[z]drojem změny okolností pak mohou být nejrůznější vnější faktory, ať již přírodní, technické, právní a právně-politické, či společensko-ekonomické povahy; musí vždy jít o zásadní a nepředvídatelné změny vnější povahy. [...] příkladmo působením přírodních sil, vlivem nemoci, zdravotního poškození či úmrtí, selhání techniky nebo škodní události způsobené třetí osobou, anebo změnou legislativy, společenských či politických poměrů nebo obecných poměrů hospodářských či ekonomických (výrazné zvýšení míry inflace, narušení dodavatelsko-odběratelských vztahů apod.).“⁸¹ Uvedený výčet působí trochu dojmem tlaku doby (začátkem roku 2023 byla třeba otázka inflace velmi aktuální), zajímavější je ale skutečnost, že mnohé z popsaných událostí patří také mezi tradiční příklady zásahů vyšší moci, typicky třeba „působení přírodních sil“.⁸² Přístup Nejvyššího soudu tak potvrzuje, že stejná událost může spadat pod kategorii vyšší moci i pod kategorii *hardship*. Rozhodujícím kritériem je až dopad do konkrétních smluvních vztahů.

⁷⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 33 Cdo 889/2024 ze dne 18. 2. 2025. V tomto případě soudy všech instancí odmítly upravit fixní cenu za dodávky plynu poté, co došlo k výrazné změně ceny plynu na světových trzích. Postižená strana argumentovala tím, že změnu způsobila válka na Ukrajině, což bylo soudy odmítnuto, protože: „je notorietou, že obchodování s energetickými komoditami s sebou riziko v podobě výkyvů cen nese“.

⁷⁷ OLIVA, J. – JANOUŠEK, J. Změna okolností. In: DOHNAL, J. – GALVAS, M. – OLIVA, J. a kol. *Obchodní smlouvy*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2024, s. 114.

⁷⁸ Tamtéž.

⁷⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 1191/2024 ze dne 13. 2. 2025 potvrzuje, že neexistuje žádná „skutečně nepředvídaná“ změna, jejíž riziko by nebylo možné přijmout ve smyslu § 1765 odst. 2 OZ, a tím vyloučit aplikaci *hardship* pravidel.

⁸⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2989/2022 ze dne 1. 2. 2023.

⁸¹ Tamtéž.

⁸² Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 1979/2012 ze dne 10. 1. 2013, které jako vyšší moc popsalo extrémní sílu větru, která způsobila pád jeřábu, nebo sp. zn. 23 Cdo 2321/2020 ze dne 30. 9. 2020, kde vyšší moc v podobě extrémních poryvů větru zapříčinila vyvrácení zdravých stromů.

Pokud jde o následky *hardship*, je v první řadě třeba poukázat na druhou větu § 2006 OZ, která výslovně vylučuje zánik smluvního závazku v situaci, kdy lze plnění stále dosáhnout, byť za ztížených podmínek nebo s většími náklady. OZ také neumožňuje postižené straně plnění odložit ani odepřít.⁸³ Trvá-li povinnost plnit – je třeba pozornost věnovat řešení vzniklé situace. Postižené straně svědčí právo domáhat se vůči protistraně obnovení jednání o smlouvě a v případě nezdaru se může obrátit na soud s návrhem na úpravu smlouvy nebo na její ukončení. Soud o osudu smlouvy rozhodne dle svého uvážení, aniž by byl návrhem stran vázán.⁸⁴

V případě úpravy smlouvy je obsahem soudního výroku přímo konkrétní změna práv a povinností stran.⁸⁵ Podíváme-li se na výhrady, které byly ohledně tohoto postupu vzneseny v kontextu CISG, mám za to, že český zákonodárce se s nimi částečně vyrovnal ku prospěchu věci. Česká úprava nestanoví jen to, že strany spolu mají jednat, ale také že na soud se mohou obrátit, pokud k dohodě nedojde v „přiměřené lhůtě“. K tomu je doplněna zákonná domněnka, že za přiměřenou lhůtu je považováno období dvou měsíců ode dne, kdy postižená strana změnu okolností zjistila nebo měla zjistit. Tyto detaily odlišují českou úpravu od PICC⁸⁶ a dodávají stranám vyšší míru jistoty. I pokud se sjednaná rovnováha smlouvy vychýlí vlivem vnějších okolností, po uplynutí konkrétní lhůty bude opět jasno v tom, že smlouva buď bude upravena (stranami či soudem), ukončena (soudem), nebo byla mimořádná situace postiženou stranou přijata a plnění pokračuje beze změny. Ani česká úprava se však nijak nevyrovnala s dílčími problémy, zejména jak má soud posoudit spravedlivou úpravu smlouvy, kdy má být preferováno ukončení smlouvy nebo jak bude nakládáno s opravnými prostředky. Tyto otázky jsou přenechány až soudní praxi. Ta ale bude vznikat relativně pomalu, protože § 1765 OZ je dispozitivní a jeho aplikace je ve smlouvách často bez náhrady vyloučena,⁸⁷ ať už přímo odkazem na OZ, nebo konstatováním, že strana/strany „přijímají riziko změny okolností“. Soudy opakovaně odmítly takové ujednání překonat, protože by tak byl popřen smysl takového smluvního ujednání.⁸⁸

Z hlediska českého exportéra považují tuzemskou úpravu za přehlednější než článek 79 CISG. Je zde jasně oddělena vyšší moc a *hardship*, s nemožností plnění (vyšší mocí) je automaticky spojen zánik závazku, u *hardship* jsou upřesněny práva postižené strany a doplněna zákonná domněnka ohledně délky trvání jednání mezi stranami. Dle mého názoru jde o zdařilou úpravu *hardship*, která má naději na zhodnocení v praxi,

⁸³ Viz poslední věta § 1765 OZ in: ŠVESTKA – DVOŘÁK – FIALA a kol., c. d.

⁸⁴ Srov § 1766 OZ.

⁸⁵ Například v Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 1191/2024 ze dne 13. 2. 2025 odkazuje na prvoinstanční rozhodnutí, kde výrokem soudu došlo v konkrétních obdobích ke snížení nájemného o 14 % a 26 %, a v rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 28 Cdo 2989/2022 ze dne 1. 2. 2023 šlo o novou částku kupní ceny. V obou případech byla prvoinstanční rozhodnutí nakonec zrušena a žaloby zamítnuty.

⁸⁶ Článek 6.2.3 PICC pouze stanoví, že postižená strana musí požádat o znovuoobnovení jednání bez zbytečného odkladu, další lhůty ani upřesnění už nejsou uvedeny.

⁸⁷ Přesná statistika neexistuje, vycházím tedy z vlastní advokátní praxe a zkušeností kolegů, srov. VESELÝ, P. Změna okolností, aneb „nejvylučovanější ustanovení“. *Bulletin-advokacie.cz* [online] 12. 8. 2015 [cit. 2025-03-15]. Dostupné na: <http://www.bulletin-advokacie.cz/zmena-okolnosti-aneb-nejvylucovanejsi-ustanoveni>.

⁸⁸ Rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 26 Cdo 1191/2024 ze dne 13. 2. 2025; nebo třeba rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 30 Co 333/2022 ze dne 8. 11. 2022

ovšem jen za předpokladu, že ji strany nepromyšleně nevyloučí, aniž by si sjednaly vhodnější alternativu řešení.

4. NĚMECKÁ ÚPRAVA VYŠŠÍ MOCI A *HARDSHIP*

Přístup německého práva k překážkám v plnění je relativně liberální a neklade takový důraz na vymáhání zásady *pacta sunt servanda*.⁸⁹ Úprava je obsažena v občanském zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, dále jen „BGB“) a v některých rysech jde o systém podobný tomu českému: např. rozlišuje se mezi nemožností plnění a „*hardship*“, přičemž v druhém případě má postižená strana možnost obrátit se na soud a požadovat úpravu smlouvy. V dalších podstatných aspektech se však oba režimy odlišují: např. BGB výslovně rozlišuje několik typů nemožnosti plnění, otázka odpovědnosti za škodu je řešena samostatně nebo právo na odstoupení od smlouvy svědčí druhé straně (podobně jako u CISG), v případě narušení základu smlouvy dle § 313 BGB není zakotvena povinnost stran nejdříve jednat a je preferována úprava smlouvy soudem před jejím ukončením, i když možné je oboje. Zajímavé také je, že současná německá úprava *hardship* vznikla „zezdola“ (*bottom-up*), na základě předchozí judikatury, která dovodila, že vnější okolnosti mohou narušit základ smlouvy,⁹⁰ a pokud je toto narušení tak silné, že dojde ke zhroutení základu smlouvy,⁹¹ je třeba v souladu s principem dobré víry vyvodit důsledky pro její interpretaci i účinky. Až následně byla judikatura přepsána do BGB. Proces kodifikace *hardship* v BGB je tak přesně opačný oproti českému příkladu.⁹²

Protože německé právo obsahuje oddělená pravidla pro „vyšší moc“ a *hardship*, budou stejně jako u českého práva výzkumné otázky zodpovězeny odděleně v každé podkapitole.

4.1 NEMOŽNOST PLNĚNÍ PODLE NĚMECKÉHO PRÁVA

Koncept vyšší moci⁹³ v německém právu neexistuje jako samostatná doktrína, která by fungovala jako liberační důvod v případě nemožnosti plnění.⁹⁴

⁸⁹ MAZZACANO, P. CISG Article 79 at 40: ‘Impediments’ to Uniform Interpretation? In: LONG, S. – VIGLIONE, F. (eds.). *The Transnational Sales Contract: 40 years influence of the CISG on national jurisdictions*. Italy: Wolters Kluwer, CEDAM, 2022, s. 10.

⁹⁰ K tomuto pojmu podrobněji viz dále v části 4.1.2.

⁹¹ V judikatuře se vžil termín „*Wegfall der Geschäftsgrundlage*“ do angličtiny překládaný jako „*disappearance/collapse of the contractual basis*“.

⁹² I v české literatuře bylo naznačeno, že by soudy mohly princip *hardship* aplikovat, a to s odkazem na pravidlo, že plnění nesmí odporovat dobrým mravům a musí být v souladu se zásadami poctivého obchodního styku. Srov. ELIÁŠ, K. Clausula rebus sic stantibus (Význam změny okolností pro trvání obligace ex contractu). *Obchodněprávní revue*. 2009, roč. 11, č. 6, s. 151–155. Dle mých informací však žádný takový rozsudek za účinnosti předchozího občanského zákoníku vyneset nebyl.

⁹³ BGB vyšší moc přímo nedefinuje, v německé judikatuře byl tento termín (*höhere Gewalt*) definován takto „*vnější událost [...], která je podle lidského poznání a zkušenosti nepředvídatelná, nelze ji zabránit nebo ji učinit neškodnou ekonomicky přijatelnými prostředky ani při vynaložení maximální péče, kterou lze za daných okolností rozumně očekávat, a kterou podnikatelský subjekt vzhledem k její četnosti také není připraven akceptovat*“. Viz Rozhodnutí Spolkového soudního dvora (*Bundesgerichtshof*) sp. zn. VI ZR 173/06 ze dne 16. 10. 2007.

⁹⁴ SCHWARZ – TRENOR – ORTNER, c. d., s. 311.

Německé právo ale obsahuje podrobnou úpravu následné nemožnosti plnění, která je definována v několika variantách v rámci § 275 BGB. Lze tedy konstatovat, že i přes absenci konceptu vyšší moci německé právo obsahuje úpravu porovnatelnou s článkem 79 CISG resp. § 2913 OZ.

Následky uplatnění § 275 BGB jsou odlišené dle příslušné kategorie nemožnosti, přičemž právo na plnění buď automaticky zaniká, nebo dlužník může plnění odepřít. První odstavec § 275 BGB zavádí tzv. pravou nemožnost plnění,⁹⁵ kdy nárok na plnění zaniká, pokud je nemožné pro dlužníka nebo jakoukoli třetí osobu. Pravá nemožnost plnění předpokládá, že k plnění objektivně nemůže dojít, i když dlužník plnit chce.⁹⁶ Společně s právem na nemožné plnění zaniká také právo na protiplnění.⁹⁷ Druhý odstavec popisuje tzv. faktickou či ekonomickou nemožnost, která nastane, pokud plnění vyžaduje po dlužníkovi náklady nebo úsilí, které jsou při zohlednění obsahu závazku a zásady poctivosti a dobré vůle v hrubém nepoměru k zájmu věřitele na obdržení plnění. Pravidlo má vyloučit povinnost k teoreticky možnému plnění, které ale má hospodářsky nesmyslné výsledky, proto § 275 odst. 2 BGB umožňuje takové plnění odepřít. Tradičním příkladem je ztroskotaná loď s unikátním zbožím, které sice zničeno není, ale pro plnění by bylo nutné vrak nalézt a zboží vylovit při vynaložení obrovských nákladů a úsilí na straně prodávajícího, zatímco užitek protistrany zůstává stejný – tedy vzniká mezi nimi zmíněný přílišný nepoměr. Ustanovení § 275 odst. 2 BGB přesto není úpravou pro *hardship*,⁹⁸ protože nemíří na míru ztížení plnění postižené strany. Nebude tak zahrnovat například dopad cenového výkyvu na trhu do smlouvy s fixní cenou, protože v takovém případě poroste užitek protistraně skrze vyšší zisk při zachování předem fixované ceny, a nepoměr mezi stranami nevznikne. V takovém případě musí dlužník usilovat o aplikaci *hardship* pravidla dle § 313 BGB za jiných podmínek (viz dále).⁹⁹ Třetí odstavec míří na situace, kdy je nemožnost plnění nějakým způsobem osobně spojená s dlužníkem, ten může plnění odepřít, pokud je po něm nelze rozumně požadovat s ohledem na osobní okolnosti (např. nemoc). Lze shrnout, že strana postižená událostí, kterou bychom dle PICC označili jako vyšší moc, by měla mít možnost uplatnit pravidla pro nemožnost plnění, zejména pak objektivní nemožnost dle odst. 1 § 275 BGB. Tato varianta je tak i německým právem pokryta.

Pokud jde o následky nemožnosti plnění, v případě objektivní nemožnosti dochází k zániku závazku automaticky, v případě odst. 2 nebo 3 § 275 BGB už ale závazek zaniká a plnění se „pouze“ stává nevyhmatelným.¹⁰⁰ Věřitel má právo smlouvu ukončit,¹⁰¹

⁹⁵ SCHUKZE, R. § 275(2). In: SCHUKZE, R. *Bürgerliches Gesetzbuch*. 10. Aufl. München: C. H. Beck, 2019.

⁹⁶ MARKESINIS, B. a kol. *The German Law of Contract: A Comparative Treatise*. 2nd ed. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2006.

⁹⁷ Viz § 326 (1) BGB.

⁹⁸ SCHWARZ, F. – TRENOR, J. – ORTNER, H. Germany. In: SCHWARZ, F. – TRENOR, J. – ORTNER, H. (eds.). *Contractual Performance and COVID-19: An In-Depth Comparative Law Analysis*. Netherlands: Wolters Kluwer, 2021, s. 309.

⁹⁹ RÖSLER, H. Hardship in German Codified Private Law: In Comparative Perspective to English, French and International Contract Law. *European Review of Private Law*. 2007, Vol. 15, s. 494–495.

¹⁰⁰ HONDIUS, E. – GRIGOLEIT, H. Overview: concepts dealing with unexpected circumstances. In: HONDIUS, E. – GRIGOLEIT, H. *Unexpected Circumstances in European Contract Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, s. 58.

¹⁰¹ Viz § 275 odst. 4 a 326 odst. 5 BGB.

bez ohledu na to, zda je dlužník za nemožnost zodpovědný.¹⁰² Ustanovení § 275 BGB nicméně neřeší odpovědnost dlužníka za náhradu škody, pouze povinnost k plnění. Dle BGB tedy platí, že postižená strana je povinna k náhradě škody, dokud nedokáže, že škodu nezavinila,¹⁰³ a to i za situace, kdy má dle BGB právo plnění odepřít.¹⁰⁴

V porovnání s CISG i § 2913 OZ, kde je příslušné pravidlo primárně zaměřeno na ochranu před nároky z náhrady škody, zaujalo německé právo odlišný přístup. Na druhou stranu, s ohledem na faktickou povahu vyšší moci dle PICC, zejména její nepředvídatelnost a nekontrolovatelnost a nepřekonatelnost, by i v německém režimu mělo být možné na základě těchto okolností dovést, že postižená strana není za nastalou situaci odpovědná, a tedy nenese ani odpovědnost za náhradu škody.¹⁰⁵

4.2 *HARDSHIP* PODLE NĚMECKÉHO PRÁVA

Německý koncept *hardship* vznikl v soudní praxi jako doktrína „ztráty/kolapsu základu smlouvy“ (*Wegfall der Geschäftsgrundlage*), a to na základě principu dobré víry dle § 242 BGB. Německé soudy se tímto způsobem snažily nalézt spravedlivou úpravu smluvních poměrů narušených turbulentními výkyvy minulého století, např. hyperinflací po první světové válce¹⁰⁶ či měnovou reformou po druhé světové válce.¹⁰⁷ Judikatorně dovozené principy byly následně v roce 2002 kodifikovány v § 313 BGB pod pojmem „*Störung der Geschäftsgrundlage*“, což bývá překládáno jako „narušení základu smlouvy“. Dle tohoto ustanovení platí, že pokud došlo k významné změně okolností, které představují narušení podstaty smlouvy, a to do té míry, že by strany smlouvu neuzavřely nebo by ji uzavřely s jiným obsahem, pokud by takovou změnu předvíдалy, je možné domáhat se změny smlouvy. Změna má přitom odpovídat míře, v jaké po postižené straně nelze rozumně požadovat plnění smlouvy bez takové úpravy. Zvažovány mají být přitom všechny okolnosti, zejména smluvní a zákonná distribuce rizika mezi stranami.¹⁰⁸ Jen v případě, kdy změna není možná, nebo nelze po jedné straně rozumně požadovat, že ji přijme, má postižená strana právo domáhat se ukončení smlouvy. Citovaná úprava se liší od PICC definice *hardship*, protože se nesoustředí na „hrubý nepoměr“ mezi plněními smluvních stran, ale na původní myšlenku, se kterou byla smlouva uzavírána. V principu ale § 313 BGB pokrývá i případy, kdy se plnění pro jednu ze stran stane významně nákladnější¹⁰⁹ (přece jen základní myšlenka smlouvy je i míra nákladů a přiměřený zisk stran), takže aplikační rozsah bude v praxi velmi podobný.

Z hlediska práv stran německý režim vůbec nepočítá s obnovením jednání o smlouvě, a k takovému kroku tedy nedává postižené straně právo ani zvláštní lhůtu. Smluvní

¹⁰² MARKESINIS, c. d.

¹⁰³ Viz § 280 BGB ve spojení s 283 BGB.

¹⁰⁴ SCHWAR – TRENOR – ORTNER, c. d., s. 311.

¹⁰⁵ TAL, E. Force Majeure and Excuses in Smart Contracts. *European Review of Private Law*. 2018, Vol. 26, No. 6, s. 793.

¹⁰⁶ RÖSLER, c. d., s. 487–488.

¹⁰⁷ Rozhodnutí Spolkového soudního dvora (*Bundesgerichtshof*) sp. zn. 5 StR 480/52 ze dne 23. 10. 1952.

¹⁰⁸ DIMATTEO, c. d., s. 262–263.

¹⁰⁹ RÖSLER, c. d., s. 489.

partneři tuto možnost samozřejmě vždy mají, ale jde čistě o dobrovolný krok, byť zcela logický. Podle BGB se postižená strana může na soud obrátit ihned po zjištění, že nastal *hardship*, přičemž cílem soudu bude smlouvu primárně upravit tak, aby byl obnoven její původní účel.¹¹⁰ Pokud úprava není možná, postižená strana může od smlouvy odstoupit. Strany se také mohou obrátit na soud, který může smlouvu upravit nebo ukončit.

Významnou odchylkou od ostatních zkoumaných úprav je skutečnost, že § 313 BGB není dispozitivní, a to s ohledem na svůj původ ve výkladu principu dobré vůle. Strany se nemohou dohodnout na vyloučení principu dobré vůle, a tedy ani na § 313 BGB.¹¹¹ Na druhou stranu se ale přednostně uplatní relevantní smluvní ustanovení (např. o úpravě fixní ceny),¹¹² což může aplikaci § 313 BGB omezit.

5. ZÁVĚR

Pro českého exportéra, který při přemítání o vhodném právním režimu pro svou smlouvu zvažuje i aspekt pravidel pro vyšší moc (nemožnost plnění) a *hardship*, bych na základě výše uvedené analýzy ráda zdůraznila tři hlavní závěry vycházející z uvedených výzkumných otázek. V první řadě, všechny tři zkoumané režimy v nějaké podobě nabízejí úpravu vyšší moci i *hardship*, samotnou volbou práva si tak exportér budoucí manévrovací prostor zásadně neomezí. Za druhé, v případě nemožnosti plnění z důvodu zásahu vyšší moci bude konečný výsledek u všech tří variant víceméně stejný. Pokud exportéra postihne objektivní nemožnost plnit, a to z důvodu vnějšího, nepředvídatelného a nekontrolovaného zásahu (vyšší moci), který nezavinil, měl by dosáhnout úlevy od povinnosti dále plnit a vyhnout se náhradě škody. Za nejpřehlednější považují českou úpravu § 2006 OZ a § 2913 OZ, která aspekt ukončení závazku plnit i vyšší moc jako liberační důvod stanoví výslovně. V případě CISG je nutné dovozovat zánik závazku, u německého práva bude zase nutné zaměřit se na odpovědnost postižené strany za vzniklou situaci, konečný výsledek ale nebude dle mého názoru výrazně odlišný.

Můj třetí závěr se týká specificky *hardship*, kde je režim všech tří úprav je nejdodlivější. Hlavní rozdíly se přitom netýkají ani tak charakteru *hardship* situace, jako spíše otázky následků a možnosti jejího řešení. Režim CISG zahrnuje *hardship* pod jednotnou kategorii „překážek“ dle § 79 CISG, a pracuje s *hardship* jako s liberačním důvodem ve vztahu k náhradě škody. CISG ale neposkytuje postižené straně právo na znovuoobnovení jednání o smlouvě ani možnost obrátit se s požadavkem na změnu nebo ukončení smlouvy k soudu / rozhodčímu tribunálu. Mám za to, že strany by mohly limitujícímu

¹¹⁰ Tamtéž s. 508; nebo SCHLECHTRIEM, P. The German Act to Modernize the Law of Obligations in the Context of Common Principles and Structures of the Law of Obligations in Europe. In: *Oxford University Comparative Law Forum* [online]. 2002 [cit. 2025-03-15]. Dostupné na: <https://ouclf.law.ox.ac.uk/the-german-act-to-modernize-the-law-of-obligations-in-the-context-of-common-principles-and-structures-of-the-law-of-obligations-in-europe/>.

¹¹¹ ROTH, G. H. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch Bd. 2a: Schuldrecht, Allgemeiner Teil*, §§ 241–432. 4. Aufl. München: C. H. Beck, 2003, s. 112.

¹¹² RÖSLER, c. d., s. 490.

efektu CISG předejít vlastní dohodou nebo i výslovným odkazem na PICC či národní pravidla (např. postup dle § 1766 OZ), které by se pak mohly aplikovat jako výsledek dohody stran, kterou CISG z principu umožňuje. V českém kontextu je ale pravděpodobnější spíše scénář *en bloc* vyloučení *hardship* pravidel OZ. Takové ujednání naopak nemá v kontextu přednostní aplikace CISG žádný efekt, pokud by nebylo možné zároveň dovodit, že strany obecně vylučují rizika spojená s *hardship* jako taková, tedy jedná se *de facto* o dohodu stran upravující rozsah § 79 CISG. Takový efekt by podle mě mohla mít třeba obecná formulace „*strany přijímají riziko změny okolností*“ bez dalšího upřesnění, kterou v praxi také vidám. Německá úprava formuluje svou vlastní doktrínu „narušení základu smlouvy“, čímž jsou pokryty i *hardship* situace. Stejně jako u CISG ani v německém režimu se nepočítá s právem na obnovení jednání o smlouvě, na rozdíl od CISG je zde ale přítomna zákonná možnost obrátit se na soud, a to se silně preferovaným výsledkem v podobě úpravy smlouvy. Ukončení smlouvy je k dispozici až ve chvíli, kdy úprava není možná nebo není rozumně přijatelná. Protože pravidlo vzešlo jako projev dobré víry, strany si aplikaci doktríny nemohou smluvně vyloučit tak snadno, jako se tomu děje v českém kontextu. Česká úprava je ze tří zkoumaných nejmladší a kompletně dispozitivní. Strany si mohou úpravu *hardship* modifikovat nebo zcela vyloučit dle svého uvážení. Často se tak i děje a dle ustálené judikatury pro toto vyloučení není žádný limit. Riziko lze přijmout vůči hrozbám, které nejsou známy ani teoreticky. Obecně je česká úprava velmi věrná PICC. Na rozdíl od CISG či německého práva je vyžadováno, aby postižená strana nejdříve usilovala o znovuoobnovení jednání ve věci (formulačně jde o právo postižené strany) a až následně je možné obrátit se na soud. Soud si přitom může vhodný postup zvolit sám, na výběr má mezi úpravou smlouvy a jejím ukončením, přičemž zákon neudává žádnou preferenci. Bonusem české úpravy je zakotvení zákonné domněnky dvou měsíců jako přiměřené doby, během které má proběhnout jednání stran před zahájením soudního řízení. Tím je částečně řešena otázka, jaké parametry jsou vyžadovány pro obnovení jednání – v zásadě jde o časově omezený test ochoty protistrany k jednání přistoupit.

Budeme-li předpokládat, že český exportér je stranou, která většinou nese větší riziko mimořádných událostí, považuji za nejvhodnější řešení trvat na české úpravě, které poskytuje největší prostor pro vhodné, funkční a variabilní řešení nepředvídaných situací. V režimu CISG je exportér sice bez odpovědnosti za náhradu škody, ale potenciálně ve slepé uličce kvůli nedostatku nástrojů pro řešení situace. I strohost CISG vnímám jako riziko, protože významná část úpravy musí být teprve „dodělána“ výkladem, což není uživatelsky tak pohodlné. Německé právo zase preferuje změnu smlouvy, před ukončením, což může být komplikované řešení s nejistým výsledkem.

Mgr. Bára Míka
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
becvarob@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-0133-231X

MANTINELY PRO UŽÍVÁNÍ VÝSLOVNÝCH ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ VČETNĚ TĚCH SE ZAMĚŘENÍM NA KLIMA*

MAGDALENA HAMÁČKOVÁ**

Abstract: **Boundaries for the Use of Explicit Environmental Claims, Including Those Focusing on Climate**

The article addresses the boundaries for the use of explicit environmental claims, which are a prevalent instrument in the communication between competitors and consumers. However, these claims frequently exhibit indications of greenwashing. In the first part of the article, the occurrence and potentially problematic nature of environmental claims are presented, as reflected in the decision-making practice of courts and competent authorities of European Union Member States, particularly in the Federal Republic of Germany. In the second part of the article, this is followed by an analysis of the Czech legal framework, which, despite the absence of explicit regulation, enables the addressing of misleading claims through the regulation of unfair commercial practices and unfair competition. The third part of the article is devoted to an examination of the amendment to the Unfair Commercial Practices Directive and the proposal for a Green Claims Directive. The fourth part of the article focuses on climate claims, a subset of environmental claims. These claims are subject to stricter requirements under legislation of European Union and German case law. These requirements may also serve as a point of inspiration for the Czech legal context.

Keywords: environmental claims; climate claims; greenwashing; unfair commercial practices; unfair competition; consumer protection; Unfair Commercial Practices Directive; Proposal for Green Claims Directive

Klíčová slova: environmentální tvrzení; environmentální tvrzení týkající se klimatu; greenwashing; nekalé obchodní praktiky; nekalá soutěž; ochrana spotřebitele; směrnice o nekalých obchodních praktikách; návrh směrnice o environmentálních tvrzeních

DOI: 10.14712/23366478.2025.675

ÚVOD

S environmentálními tvrzeními,¹ jejichž příkladem může být označení toaletního papíru za šetrný k životnímu prostředí, cukrovinek za vyráběné klimaticky

* Tento příspěvek vznikl v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260748 „Výzvy soukromého práva: udržitelnost a technologie“.

** Autorka je interní doktorandkou na katedře obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy.

¹ Jak vyplývá z názvu tohoto článku, zabývám se v něm výhradně výslovnými environmentálními tvrzeními, jak je vymezuje ustanovení čl. 2 bod 2 návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o dokládání

neutrálním způsobem či letecké dopravy za nízkoemisní, se spotřebitelé² setkávají takřka každodenně. Environmentální tvrzení, zjednodušeně prohlášení soutěžitelů³ o ekologické výhodnosti jejich zboží a služeb (dále společně jako „**produkt**“) či nich samotných,⁴ totiž představují častý nástroj používaný soutěžiteli ke zvýšení odbytu.

Environmentální tvrzení mají nezpochybnitelnou roli v informování spotřebitelů, pomáhají jim vybírat produkty, které jsou šetrnější k životnímu prostředí, a podporují tak udržitelnější spotřební chování. Ne všechna tato tvrzení jsou však bezproblémová. Některá mohou naplňovat znaky tzv. *greenwashingu*, do českého jazyka zpravidla překládaného jako „*lakování nazeleno*“, tedy směřovat ke „*klamání spotřebitelů ohledně environmentálních postupů soutěžitele nebo environmentálních přínosů výrobku či služby*“.⁵

V první části článku se zaměřuji na rozšířenost environmentálních tvrzení v komunikaci soutěžitelů se spotřebiteli a na jejich povahu. Na tom je možné ukázat, proč se otázka environmentálních tvrzení stala aktuální v rozhodovací praxi soudů nebo jiných orgánů členských států Evropské unie, zejména Spolkové republiky Německo. Německý pohled na environmentální tvrzení týkající se klimatu považují za přinejmenším zajímavý a zasluhující pozornost, a to vzhledem ke skutečnosti, že jde o významný inspirační zdroj pro české právo; tamější právní úprava je velmi podobná té české a mantinely pro používání reklamy obsahující environmentální tvrzení jsou tam vymezovány již páté desetiletí.⁶

Oproti tomu v České republice legislativa na výskyt environmentálních tvrzení dosud přímo neregulovala. Objevují se však názory,⁷ že některá environmentální tvrzení by mohla naplnit znaky nekalých obchodních praktik dle zákona o ochraně spotřebitele, případně nekalosoutěžního jednání dle občanského zákoníku. Mantinelům, které

a sdělování výslovných environmentálních tvrzení (směrnice o environmentálních tvrzeních) (dále jako „**navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních**“), tedy „*environmentální tvrzení, které má textovou podobu nebo je uvedeno na environmentální značce*“.

² Ve smyslu ustanovení § 419 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „**občanský zákoník**“), tedy „*každý člověk, který mimo rámec své podnikatelské činnosti nebo mimo rámec samostatného výkonu svého povolání uzavírá smlouvu s podnikatelem nebo s ním jinak jedná*“, resp. ustanovení § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (dále jako „**zákon o ochraně spotřebitele**“), tedy „*fyzická osoba, která nejedná v rámci své podnikatelské činnosti nebo v rámci samostatného výkonu svého povolání*“.

³ Ve smyslu ustanovení § 2972 občanského zákoníku, tedy ten, „*kdo se účastní hospodářské soutěže*“. Odborná literatura se kloní k tomu, že pojem soutěžitele je třeba vykládat extenzivně, a za soutěžitele proto považuje „*všechny osoby, které spolu soutěží nebo by mohly soutěžit*“, tedy například i osoby podnikající nelegálně, typicky kvůli ztrátě podnikatelského oprávnění. Zásadní je pouze shodná podstata jejich soutěžního jednání, jímž se rozumí, „*chování, které se týká [jejich] soutěžní činnosti a spadá do jejího rámce, a které směřuje k dosažení hospodářského prospěchu*“, jímž může být zisk, prestiž, postavení soutěžitele na trhu a podobně (ROZEHNAL, A. Česká a evropská úprava nekalé soutěže. In: ROZEHNAL, A. a kol. *Obchodní právo*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, s. 650).

⁴ Např. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. *OECD Green Growth Papers: Environmental Claims – Findings and Conclusions of the OECD Committee on Consumer Policy*. Paris: OECD Publishing, 2011, s. 3.

⁵ SEELE, P. – GATTI, L. Greenwashing Revisited: In Search of a Typology and Accusation-Based Definition Incorporating Legitimacy Strategies. *Business Strategy and the Environment*. 2015, No. 26, s. 240.

⁶ Např. CORDES, C. R. *Umweltwerbung: wettbewerbsrechtliche Grenzen der Werbung mit Umweltschutzargumenten*. Köln, Berlin, Bonn: Carl Heymanns Verlag, 1994, s. 2.

⁷ Např. ZÁHUMENSKÁ, V. Soud dal spolkům příležitost žalovat korporace kvůli greenwashingu. *Soukromé právo*. 2025, roč. 10, č. 1, s. 14.

stávající právní předpisy poskytují pro užívání environmentálních tvrzení, se věnují ve druhé části článku.

Na výskyt environmentálních tvrzení reaguje Evropská unie řadou iniciativ, především přijatou novelou směrnice o nekalých obchodních praktikách,⁸ případně navrhovanou směrnicí o environmentálních tvrzeních. Český právní řád musí přijatou legislativu Evropské unie příslušným způsobem reflektovat, proto se na oba předpisy zaměřuji ve třetí části článku.

Jak novela směrnice o nekalých obchodních praktikách, tak navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních považují environmentální tvrzení týkající se klimatu za zvláštní druh environmentálních tvrzení vyžadující přísnější kritéria pro posuzování. Podobně je vnímá i judikatura ve Spolkové republice Německo.⁹ Ve čtvrté části článku se proto věnuji zvláštním požadavkům spojeným s užíváním klimatických tvrzení, zejména jejich problematické povaze spojené s kompenzačními mechanismy, přístupu unijní legislativy k nim a závěrům judikatury německého Spolkového soudního dvora, které považuji za inspirativní i pro české právo.

Záměrem mého článku je zodpovědět následující otázky:

- i. Je možné na základě stávající české právní úpravy postihovat problematická environmentální tvrzení? Pokud ano, jak?
- ii. Jaké změny v této oblasti přinese již přijatá novela směrnice o nekalých obchodních praktikách a, v případě jejího přijetí, navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních?
- iii. Jak nahlížet na environmentální tvrzení týkající se klimatu a co je možné převzít z přístupu k nim ve Spolkové republice Německo?

1. VÝSKYT ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ

Zájmu spotřebitelů o ochranu životního prostředí se věnoval například průzkum zveřejněný Evropskou komisí v březnu 2020. V něm 94 % respondentů, jimiž bylo 27 498 občanů Evropské unie z různých sociálních a demografických skupin, označilo ochranu životního prostředí za důležitou, a to včetně 53 % respondentů považujících ji za velmi důležitou. Celých 83 % respondentů pak uvedlo, že ačkoli mnoho produktů tvrdí, že jsou šetrné k životnímu prostředí, nevěří, že je to pravda.¹⁰

⁸ Celým názvem *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2024/825 ze dne 28. února 2024, kterou se mění směrnice 2005/29/ES a 2011/83/EU, pokud jde o posílení postavení spotřebitelů v rámci zelené transformace prostřednictvím lepší ochrany před nekalými praktikami a prostřednictvím poskytování lepší informací* (dále jako „**novela směrnice o nekalých obchodních praktikách**“), jež novelizuje *směrnici Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 (směrnice o nekalých obchodních praktikách)* (dále jako „**směrnice o nekalých obchodních praktikách**“).

⁹ Např. rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 27. června 2024, sp. zn. I ZR 98/23.

¹⁰ Evropská komise. 2020 – sweep on misleading sustainability claims. In: *Evropská komise* [online]. 2021 [cit. 2025-01-26]. Dostupné na: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en#ref-2020--sweep-on-misleading-sustainability-claims.

Dle zprávy Evropské komise z ledna 2021 uvádějící výsledek kontroly cílící na potenciální porušení spotřebitelského práva Evropské unie provedené ve spolupráci s vnitrostátními orgány pro ochranu spotřebitelů zejména členských států v listopadu 2020, u více než poloviny ze 344 zkoumaných environmentálních tvrzení z různých odvětví nebyl poskytnut dostatek informací na posouzení jejich správnosti. Z této zprávy dále vyplývá, že 37 % tvrzení zahrnovalo vágní a obecná prohlášení, jako například „šetrný k životnímu prostředí“, „ekologický“ nebo „udržitelný“, jež mohla ve spotřebitelích vyvolat nepodložený dojem, že produkt nemá negativní dopad na životní prostředí. V 59 % případů soutěžitelé neposkytli snadno dostupné důkazy potvrzující pravdivost svého tvrzení. Podezření na zveličování, nepravdivost či klamavost, a tedy i na potenciální označitelnost za nekalou obchodní praktiku podle směrnice o nekalých obchodních praktikách, vyvstalo u 42 % tvrzení.¹¹

Uvedené výsledky šetření ukazují, že ochrana životního prostředí je pro značnou část spotřebitelů v Evropské unii velmi zásadní. Zájem spotřebitelé projevují i o transparentní informace týkající se udržitelnosti nabízených produktů, tedy dlouhodobého šetrného nakládání se zdroji, což v tomto případě spadá do rámce environmentálních tvrzení. Takový přístup však otevírá prostor pro zneužití ze strany některých soutěžitelů používajících vágní a obecná, nepodložená, nepravdivá či klamavá environmentální tvrzení. Výskyt problematických environmentálních tvrzení a s tím související potřebu vymezení konkrétnějších pravidel pro jejich užívání odráží i rozhodnutí soudů nebo jiných příslušných orgánů členských států Evropské unie, například v Rakouské republice¹² či v Maďarsku.¹³ Velmi rozsáhlá judikatura týkající se reklamy obsahující environmentální tvrzení je ve Spolkové republice Německo,¹⁴ kde jsou mantinely pro její používání vymezovány již od osmdesátých let dvacátého století, a to nejen v odborné literatuře, ale právě i prostřednictvím soudních rozhodnutí.¹⁵

Jedním z prvních rozhodnutí týkajících se environmentálních tvrzení bylo rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora ze dne 20. října 1988, sp. zn. I ZR 238/87, ve věci žaloby podané Sdružením proti nekalým praktikám v obchodě a průmyslu. Ta mířila proti reklamě otíštěné v reklamních letácích a vyvěšené ve výlohách obchodů zobrazující venkovní toaletu stojící na louce doplněnou mimo jiné tvrzením: „*Toaletní papír z recyklovaného papíru je šetrný k životnímu prostředí. Protože použití*

¹¹ Evropská komise. Screening of websites for ‘greenwashing’: half of green claims lack. In: *Evropská komise* [online]. 2021 [cit. 2025-01-26]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_269.

¹² Např. rozhodnutí Zemského soudu v Linci ze dne 27. března 2023, sp. zn. 3 Cg 69/22k; rozhodnutí Zemského soudu v Korneuburgu ze dne 29. června 2022, sp. zn. 29 Cg 62/22z.

¹³ Např. rozhodnutí maďarského Úřadu pro hospodářskou soutěž ze dne 3. června 1997, sp. zn. Vj-67/1997/8.

¹⁴ V německém jazyce se mluví o „*umweltbezogene Werbung*“ či „*Umweltwerbung*“. Je možné ji vymezit např. jako „*jákykoli druh reklamy sdělující, že pro nákup inzerovaného zboží či služeb existují důvody spojené s ochranou životního prostředí. Environmentální reklama mívá buď podobu reklamy na zboží či služby související s ochranou životního prostředí, tj. inzerované zboží či služba jsou nějakým způsobem šetrné k životnímu prostředí a mají tak přispívat k jeho ochraně (environmentální reklama související s výrobkem nebo službou), nebo reklamy podporující opatření na ochranu životního prostředí (environmentální reklama související s podnikem)*“ (CORDES, c. d., s. 9).

¹⁵ Např. tamtéž, s. 2.

recyklovaného papíru šetří naše lesy.“¹⁶ Obsahovala rovněž environmentální značkou *Blauer Engel* udělovanou, dle doplňujícího textu uvedeného drobným písmem, produktům obsahujícím alespoň 51 % recyklovaného materiálu.

Žalobce považoval reklamu za klamavou zejména pro tvrzenou šetrnost produktu k životnímu prostředí a vytváření celkového dojmu, že produkt je kompletně vyroben z recyklovaného papíru. Zemským soudem v Kolíně nad Rýnem bylo žalobě vyhověno a odvolací soud, Vrchní zemský soud v Kolíně nad Rýnem, toto rozhodnutí potvrdil. Stejně rozhodl i dovolací soud, Spolkový soudní dvůr.

Dle názoru Spolkového soudního dvora jsou obecná tvrzení jako „šetrný k životnímu prostředí“ či „ekologický“ problematická, neboť jejich nejasný obsah vede k obzvláště vysokému riziku uvedení spotřebitelů v omyl. Je proto zvýšena potřeba informovat o významu použitých pojmů. Předmětná reklama byla navíc způsobila ve svém celkovém kontextu u nezanedbatelné části spotřebitelů vyvolat mylný dojem, že inzerovaný produkt je vyroben ze 100 % z recyklovaného papíru,¹⁷ zvláště vzhledem k absenci složení propagovaného produktu. Pro způsobilost uvádět spotřebitele v omyl ohledně vlastností produktu a vyvolávání celkového klamavého dojmu Spolkový soudní dvůr označil tuto reklamu za zakázanou.¹⁸

Spolkový soudní dvůr v uvedeném rozhodnutí současně zdůraznil, že na reklamu obsahující odkazy na ochranu životního prostředí jsou kladeny zvláštní požadavky a je nutné ji posuzovat podle přísných měřítek, podobně jako například reklamu týkající se zdraví. Důvodem má být jednak skutečnost, že spotřebitelé vnímají ekologické vlastnosti produktu jako důležitý parametr při svém nákupním rozhodování, jednak vysoké riziko klamání v této oblasti, neboť produkty zpravidla nejsou environmentálně výhodnější než jiné celkově, nýbrž jen v některých oblastech, případně nijak významně.¹⁹

Za téměř čtyřicet let od vydání tohoto rozhodnutí došlo ke změně pohledu na průměrného spotřebitele z povrchně vnímajícího, nepozorného, snadno oklamatelného až hloupého, u nějž se potenciální klamavost reklamy posuzovala prostřednictvím empirických výzkumů, přičemž zpravidla postačovalo, aby byla způsobila oklamat 5 až 15 % adresátů.²⁰ Aktuálně je pohled na průměrného spotřebitele, zejména vlivem rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie, podstatně odlišný, jak uvádím v následující části. Přesto je uvedeně rozhodnutí Spolkového soudního dvora v německé judikatuře dodnes hojně citováno.²¹ Základní principy, které byly pro používání environmentálních tvrzení vymezeny, jsou totiž přenositelné i do dnešního právního kontextu.

¹⁶ V německém jazyce: „Hygiene-Krepp aus Altpapier ist umweltfreundlich. Denn die Verwendung von Altpapier schont unsere Baumbestände.“

¹⁷ Ve skutečnosti byl produkt vyroben ze zhruba 80 % z recyklovaného papíru.

¹⁸ Současně odkázal na rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora ze dne 2. listopadu 1973, sp. zn. I ZR 111/72, dle kterého „pokud reklama vytváří celkový klamavý dojem, je bez dalšího zakázána, a to i když obsahuje tvrzení, která by, použita sama o sobě, klamavá nebyla“.

¹⁹ Podobně např. rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 20. října 1988, sp. zn. I ZR 219/87; rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 4. října 1990, sp. zn. I ZR 39/89; rozhodnutí Zemského soudu ve Stuttgartu ze dne 10. ledna 2022, sp. zn. 36 O 92/21 KfH.

²⁰ HAJN, P. Klamavé soutěžní praktiky a ochrana spotřebitele. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1997, roč. 5, č. 1, s. 68–80.

²¹ Např. rozhodnutí Spolkového soudního dvora ze dne 27. června 2024, sp. zn. I ZR 98/23; rozhodnutí Zemského soudu ve Stuttgartu ze dne 10. ledna 2022, sp. zn. 36 O 92/21 KfH; rozhodnutí Vrchního zemského soudu v Hammu ze dne 19. srpna 2021, sp. zn. 4 U 57/21.

Důkazem toho, že uvedené rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora je stále aktuální, je i skutečnost, že některé zásadní požadavky v něm uvedené se objevují v návrhu směrnice o environmentálních tvrzeních či v novele směrnice o nekalých obchodních praktikách, jimž se věnuji ve třetí části článku. Současná snaha Evropské unie tak nesměruje k vytvoření zcela nového rámce pro užívání environmentálních tvrzení, ale spíše k zakotvení pravidel vyplývajících z ustálené rozhodovací praxe v členských státech.

2. PRAVIDLA PRO UŽÍVÁNÍ VÝSLOVNÝCH ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ DLE SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY V ČESKÉ REPUBLICE

Přes rozšířenost environmentálních tvrzení se jejich užívání v České republice dosud výslovně nevěnují ani právní předpisy, ani judikatura. Jediným rozhodnutím v této oblasti je, alespoň prozatím, rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 6. srpna 2024, č. j. 1 Cmo 56/2023-121, rozhodující o odvolání proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. dubna 2023, č. j. 10 Cm 32/2022-53. V této věci se nicméně jednalo zejména o aktivní legitimaci pro podání žaloby spolku zabývajícího se převážně ochranou životního prostředí, nikoli ochranou zájmů soutěžitelů ani zákazníků,²² proti tomu, kdo se dopouští nekalé soutěže.²³

Někteří odborníci nicméně vyjádřili názor, že problematická environmentální tvrzení by mohla být postihnuta na základě účinných právních předpisů, konkrétně zákona o ochraně spotřebitele či občanského zákoníku.²⁴ S tímto pohledem se ztotožňuji, neboť i bez existence výslovné právní úpravy environmentálních tvrzení umožňuje český právní rámec posoudit některá z těchto tvrzení jako nekalou obchodní praktiku či jako nekalosoutěžní jednání. V této části se proto postupně zaměřím na analýzu obou těchto možností.

²² Spolek Dobře zapsaný spolek žaloval společnost Lidl Česká republika, s. r. o. Společnost na svých webových stránkách deklarovala zájem o ochranu životního prostředí, když uváděla mimo jiné, že „ochrana klimatu je důležitá pro všechny naše aktivity“ a „plast je všudypřítomný v našem každodenním životě. Různými způsoby se dostává do našeho prostředí a primárně znečišťuje naše vody a oceány. Dokonce i ty nejmenší plastové částice z kosmetických prostředků a výrobků pro péči přispívají ke znečištění životního prostředí. Lidl si proto stanovil za cíl odstranit tyto nejmenší plasty, známé také jako mikroplasty. Již od roku 2015 se otázkou mikroplastů zabýváme a jednáme tak v souladu s našimi závazky o udržitelnosti a předběžné opatrnosti.“ Přesto však v rámci reklamní akce nabízela svým zákazníkům za útratu určitého obnosu plastovou figurku *Stikeez* v plastovém obalu. To spolek považoval za jednání v přímém rozporu s tvrzenými zásadami, označil ho za nekalosoutěžní a domáhal se veřejné omluvy. Věc se dostala až k Vrchnímu soudu, jakožto soudu odvolacímu, který rozhodl, že spolek sice byl oprávněn podat žalobu, ačkoli se primárně nezabývá ochranou soutěžitelů či zákazníků, nýbrž životního prostředí, nicméně dle ustanovení § 2988 a § 2989 občanského zákoníku nebyl oprávněn k uplatnění nároku na omluvu. Žalobu proto zamítl (ZÁHUMENSKÁ, *Soud dal spolkům příležitost žalovat korporace kvůli greenwashingu*).

²³ Ve smyslu ustanovení § 2989 odst. 1 občanského zákoníku.

²⁴ Například ZÁHUMENSKÁ, *Soud dal spolkům příležitost žalovat korporace kvůli greenwashingu*, s. 14.

2.1. MOŽNÉ POSTIHOVÁNÍ VÝSLOVNÝCH ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ JAKO NEKALÉ OBCHODNÍ PRAKTIKY

Současné znění zákona o ochraně spotřebitele vychází ze směrnice o nekalých obchodních praktikách. Transpozicí této směrnice do českého právního řádu došlo k zakotvení institutu nekalých obchodních praktik jakožto klíčového prvku ochrany spotřebitelů.

Za nekalou je, dle tzv. generální klauzule nekalých obchodních praktik,²⁵ považována obchodní praktika, jež je „v rozporu s požadavky odborné péče a podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, kterému je určena, nebo který je jejím působením vystaven, ve vztahu k výrobku nebo službě“.²⁶ Nekalé obchodní praktiky jsou zákonem o ochraně spotřebitele děleny na klamavá konání, klamavá opomenutí a agresivní obchodní praktiky. Užívání nekalých obchodních praktik před rozhodnutím spotřebitele ohledně koupě, v průběhu tohoto rozhodování i po učinění rozhodnutí je zákonem o ochraně spotřebitele zakázáno.²⁷

V příloze č. 1 a příloze č. 2 k zákonu o ochraně spotřebitele, tzv. černé listině obchodních praktik, jsou taxativně vyjmenovány obchodní praktiky považované vždy za nekalé. U obchodních praktik v těchto přílohách neuvedených, avšak naplňujících generální klauzuli nekalých obchodních praktik, je k rozhodnutí, zda se skutečně jedná o nekalou obchodní praktiku, nutné provést tzv. test nekalosti vyplývající ze znění generální klauzule nekalých obchodních praktik. Mezi základní kritéria testu nekalosti tak patří, zda posuzovaná obchodní praktika (i) je v rozporu s požadavky odborné péče a (ii) podstatně narušuje nebo je způsobilá podstatně narušit ekonomické chování spotřebitele, jemuž je určena nebo jenž je jejím působením vystaven.²⁸

Obvykle má být obchodní praktika posuzována z pohledu tzv. průměrného spotřebitele,²⁹ jenž byl postupně vymezen, rozhodnutími Soudního dvora Evropské unie i českých soudů,³⁰ jako spotřebitel, „který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory“.³¹ Pokud se však jedná o obchodní praktiku způsobilou „podstatně narušit ekonomické chování určité jednoznačně vymežitelné skupiny spotřebitelů, kteří jsou z důvodu duševní nebo fyzické slabosti, věku nebo důvěřivosti zvláště zranitelní takovou praktikou nebo výrobkem nebo službou, a to způsobem, který prodávající může rozumně očekávat“, musí být hodnocena

²⁵ Např. VÍTOVÁ, B. Komentář k § 4 zákona o ochraně spotřebitele. In: VÍTOVÁ, B. *Zákon o ochraně spotřebitele: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020.

²⁶ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

²⁷ Ustanovení § 4 odst. 3, 4 zákona o ochraně spotřebitele.

²⁸ Ustanovení § 4 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ Např. rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-220/98, *Estée Lauder Cosmetic v. Lancaster Group*, ze dne 13. ledna 2000, odst. 27 a 30; rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci C-44/01, *Pip-pig Augenoptik v. Hartlauer Handelsgesellschaft*, ze dne 8. dubna 2003, odst. 55; rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. května 2007, sp. zn. 32 Odo 229/2006.

³¹ Bod 18 preambule směrnice o nekalých obchodních praktikách.

z hlediska průměrného člena této skupiny, tzv. zvláště zranitelného spotřebitele, nikoli z hlediska průměrného spotřebitele.³²

Pokud soutěžitel používá environmentální tvrzení, může jeho jednání být posouzeno jako nekalá obchodní praktika. Může se například dopustit klamavého konání,³³ pokud je jeho environmentální tvrzení nepravdivé či zavádějící, nebo klamavého opomenutí,³⁴ v případě, že ve svém environmentálním tvrzení neuvede informaci podstatnou pro informované nákupní rozhodnutí spotřebitele,³⁵ případně ji poskytne nejasně, nesrozumitelně či nejednoznačně.³⁶

³² Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o ochraně spotřebitele.

³³ Ve smyslu ustanovení § 5 zákona o ochraně spotřebitele. Příkladem nepravdivého environmentálního tvrzení může být marketingová kampaň z roku 2009 na „čisté dieselové“ automobily společnosti Volkswagen. Společnost v tištěných i televizních reklamách propagovala výrazné snížení výfukových emisí u nových modelů vozů (LINDWALL, C. What is Greenwashing? In: *Natural Resources Defense Council* [online]. 9. 2. 2023 [cit. 2025-05-14]. Dostupné na: <https://www.nrdc.org/stories/what-greenwashing>), a to až o 90 % oproti tradičním dieselovým automobilům (JOPSON, B. – MCGEE, P. – CAMPBELL, P. Volkswagen faces \$15bn hit over US green ad campaign. In: *Financial Times* [online]. 29. 3. 2016 [cit. 2025-05-14]. Dostupné na: <https://www.ft.com/content/1234f9be-f5bf-11e5-9afe-dd2472ea263d>). Mezi lety 2013 a 2014 však Mezinárodní rada pro čistou dopravu provedla ve spolupráci s Centrem pro alternativní paliva, motory a emise Západovirginské univerzity výzkum provozních emisí u vybraných typů osobních automobilů. Během tohoto bádání se ukázalo, že některé dieselové vozy společnosti Volkswagen překračovaly ve Spojených státech amerických povolené množství vypouštěných emisí oxidů dusíku až pětáctkrát. Navazující studie v Evropě ukázala, že nešlo o problém týkající se pouze Spojených států amerických, nýbrž celosvětový (Mezinárodní rada pro čistou dopravu. Press Statement: EPA's Notice of Violation of the Clean Air Act to Volkswagen. In: *International Council on Clean Transportation* [online]. 18. 9. 2015 [cit. 2025-05-14]. Dostupné na: <https://theicct.org/epas-notice-of-violation-of-the-clean-air-act-to-volkswagen-press-statement/>). Následně bylo odhaleno, že mezi lety 2009 a 2015 vyrobila společnost Volkswagen zhruba jedenáct milionů dieselových vozů, do nichž byl nainstalován speciální software umožňující automobilům rozpoznat, že prochází emisními testy v laboratorních podmínkách, a snížit množství vypouštěných emisí pod hranici stanovených limitů. V běžném provozu byla však tato kontrola znečištění vypnuta, aby řidiči mohli využívat vyšší výkon motoru (JUNG, J. C. – SHARON, E. The Volkswagen emissions scandal and its aftermath. *Global Business and Organizational Excellence*. 2019, Vol. 38, No. 4, s. 6), a vozidla tak vypouštěla výrazně větší množství emisí. Protože Mezinárodní rada pro čistou dopravu při svém výzkumu použila jinou metodu, než byla běžná, nainstalovaný software se během prováděných testů nespustil a bylo naměřeno skutečné množství vypouštěných emisí (JORDANS, F. EPA: Volkswagen Thwarted Pollution Regulations For 7 Years. In: *CBS News* [online]. 21. 9. 2015 [cit. 2025-05-14]. Dostupné na: <https://www.cbsnews.com/detroit/news/epa-volkswagen-thwarted-pollution-regulations-for-7-years/>). Společnost Volkswagen později přiznala používání uvedeného softwaru (JORDANS, c. d.), a tedy i nepravdivost svých tvrzení.

³⁴ Ve smyslu ustanovení § 5a zákona o ochraně spotřebitele.

³⁵ Příkladem může být nabízené vysazování stromů ať už za úplatu, nebo třeba jako odměna za nákup soutěžiteli. Při zdůraznění výhod, jako má být zlepšení stavu životního prostředí, snižování množství oxidu uhličitého v atmosféře a podobně, totiž nebývá dodáváno, že z vysazených stromů z různých důvodů přejít naprostá menšina – dle studie v oblasti obnovy mangrovů publikované britským vědeckým Dominem Wodehousem v roce 2020 asi 2 % (PEARCE, F. Why Ambitious Tree Planting and Carbon Offset Projects Are Failing. In: *Mother Jones* [online]. 15. 10. 2022 [cit. 2025-04-06]. Dostupné na: <https://www.motherjones.com/politics/2022/10/why-ambitious-tree-planting-and-carbon-offset-projects-are-failing/>).

³⁶ Příkladem může být reklama letecké společnosti Ryanair, jež se v roce 2019 objevila v tisku a v televizním i rádiovém vysílání, v níž se společnost chlubila mimo jiné „nejnižšími emisemi oxidu uhličitého ze všech velkých leteckých společností – 66 gramů CO₂ na pasažéra na uletěný kilometr“. Jedna z reklam zněla: „Ryanair, nízké ceny letenek, nízké emise. Na základě 27 nejlepších evropských leteckých společností.“ Přestože společnost Ryanair při tvorbě těchto sdělení údajně vycházela z dat nezávislých organizací Eurocontrol a Brighter Plane, nezohlednila, že tyto zdroje nebyly zcela spolehlivé. Tabulka organizace Eurocontrol například uváděla i jiné letecké společnosti, jejichž emise oxidu uhličitého byly vzhledem k jejich podílu na letecké dopravě srovnatelné nízké jako u společnosti Ryanair, v důsledku čehož tvrzení

Za určitých okolností by se soutěžitel mohl užíváním environmentálních tvrzení dopustit i některé z nekalých obchodních praktik uvedených v příloze č. 1 k zákonu o ochraně spotřebitele. Mohlo by se zejména jednat o situaci, kdy soutěžitel „uvádí jako přednost nabídky práva, která vyplývají spotřebiteli přímo ze zákona“³⁷ či „uvádí nesprávné údaje o povaze a míře rizika pro osobní bezpečnost spotřebitele nebo jeho rodiny, pokud si jeho výrobek nebo službu nekoupí“.³⁸

2.2. MOŽNÉ POSTIHOVÁNÍ VÝSLOVNÝCH ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ JAKO NEKALOSOUTĚŽNÍHO JEDNÁNÍ

Při užívání environmentálních tvrzení musí soutěžitelé respektovat nejen úpravu obsaženou v zákoně o ochraně spotřebitele, ale i meze stanovené občanským zákoníkem. Ten ve svých ustanoveních vymezuje nekalosoutěžní jednání a současně jej zakazuje.³⁹

Dle tzv. generální klauzule nekalé soutěže je pro to, aby se soutěžitel dopustil nekalosoutěžního jednání, nezbytné, aby kumulativně naplnil tři základní podmínky, tedy (i) dopustil se tohoto jednání v hospodářském styku, (ii) dostal se tímto jednáním do rozporu s dobrými mravy hospodářské soutěže a současně (iii) jeho jednání bylo způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo zákazníkům.⁴⁰ Z toho vyplývá, že nekalosoutěžní jednání je ohrožujícím deliktem,⁴¹ kterého se soutěžitel může dopustit jak konáním, tak opomenutím, úmyslně i neúmyslně.⁴²

Občanský zákoník vedle generální klauzule nekalé soutěže obsahuje i demonstrativní výčet tzv. speciálních skutkových podstat nekalé soutěže.⁴³ Pro to, aby se soutěžitel dopustil nekalosoutěžního jednání, je nicméně nezbytné, aby naplnil generální klauzuli nekalé soutěže. Pouhé naplnění některé ze speciálních skutkových podstat nekalé soutěže není postačující.

o nejnižších emisích nebylo přesné. Graf organizace Brighter Plane porovnávající efektivitu leteckých společností z hlediska emisí oxidu uhličitého na uletěnou míli, tedy nikoliv uletěný kilometr, jak uváděla reklama společnosti Ryanair, v němž Ryanair obsadila první místo, zase nezahrnoval některé další letecké společnosti, což vyvolalo pochybnosti o tom, zda byly při výzkumu vzaty v úvahu. Ani jedna ze studií navíc neuváděla žádné informace například o tom, jak k měření vypouštěných emisí docházelo (Rozhodnutí britského Úřadu pro reklamní standardy ve věci společnosti Ryanair Ltd. ze dne 5. února 2020).

³⁷ Ve smyslu ustanovení písm. i) přílohy č. 1 k zákonu o ochraně spotřebitele. Příkladem může být tvrzení, že spotřebič je bez freonů, přestože jejich používání je zakázáno právními předpisy a nesmí je tedy obsahovat žádný spotřebič.

³⁸ Ve smyslu ustanovení písm. l) přílohy č. 1 k zákonu o ochraně spotřebitele. Příkladem může být tvrzení, že nabízená lahev na pití, na rozdíl od ostatních dostupných na trhu, neuvolňuje do vody mikroplasty, a tedy neohrožuje zdraví svého vlastníka.

³⁹ Ustanovení § 2976 odst. 1 občanského zákoníku.

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ HAJN, P. Komentář k ustanovení § 2976. In: ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář: svazek VI (§ 2521–3081)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021.

⁴² PATĚK, D. *Právo proti nekalé soutěži*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 113.

⁴³ V ustanovení § 2976 odst. 1, 2 občanského zákoníku.

Pro problematiku užívání environmentálních tvrzení budou ze speciálních skutkových podstat nekalé soutěže relevantní zejména dvě z nich: klamavá reklama⁴⁴ a klamavé označení zboží a služeb.⁴⁵

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv v České republice dosud neexistuje výslovná právní úprava environmentálních tvrzení a v zásadě ani judikatura, stávající právní rámec již poskytuje základní mantinely pro jejich užívání. Soutěžitelé jsou tak zejména povinni dbát na to, aby jejich environmentální tvrzení byla pravdivá, konkrétní, úplná, jasná, srozumitelná a nezavádějící a aby jejich prostřednictvím nedocházelo ke klamání spotřebitelů. Nedodržení těchto požadavků by mohlo vést k jejich možnému postihnutí buď jako nekalé obchodní praktiky dle zákona o ochraně spotřebitele, nebo jako nekalosoutěžního jednání dle občanského zákoníku.

3. OČEKÁVATELNÝ VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VÝSLOVNÝCH ENVIRONMENTÁLNÍCH TVRZENÍ

Zejména za účelem ochrany spotřebitelů před problematickými environmentálními tvrzeními předložila Evropská komise v březnu 2023 **navrhovanou směrnici o environmentálních tvrzeních**. Tento návrh byl v prvním čtení v březnu 2024 podpořen. V prosinci 2024 bylo odhlasováno zahájení interinstitucionálních jednání, přičemž první trialog se konal v lednu 2025.⁴⁶ V únoru 2025 byl nicméně zveřejněn tzv. *Omnibus*, balíček návrhů legislativních změn směřujících zejména ke zjednodušení pravidel v oblasti udržitelnosti. Nabízí se tak otázka, zda navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních není v rozporu se snahou o zjednodušování regulačního rámce a o snižování administrativní zátěže kladené na podniky a zda legislativní proces bude dále pokračovat. Prozatím však považují za užitečné se navrhovanou směrnicí zabývat.

Cílem navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních má být mimo jiné posílení ochrany životního prostředí, usnadnění informovaného rozhodování spotřebiteli na základě důvěryhodných environmentálních tvrzení a značek, tedy i zvýšení právní jistoty a zajištění spravedlivých podmínek na vnitřním trhu,⁴⁷ což je spojeno mimo jiné se zlepšením postavení soutěžitelů nabízejících skutečně udržitelné produkty. Navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních zdůrazňuje potřebu toho, aby environmentální tvrzení byla „spolehlivá, srovnatelná a ověřitelná“.⁴⁸

⁴⁴ Ve smyslu ustanovení § 2978 občanského zákoníku. Příkladem může být výše popsané jednání společnosti Volkswagen, kdy tvrdila, že její vozidla vytváří nižší množství emisí než produkty konkurenčních soutěžitelů, přestože ve skutečnosti bylo množství vytvářených emisí přinejmenším srovnatelné.

⁴⁵ Ve smyslu ustanovení § 2979 občanského zákoníku. Příkladem může být prezentace produktu jako vyrobeného z organické, ekologické či bio bavlny, ačkoli si je tento soutěžitel vědom, že certifikáty k této bavlně jsou falešné.

⁴⁶ Evropský parlament. Substantiating green claims: In “A new plan for Europe’s sustainable prosperity and competitiveness”. In: *European Parliament* [online]. 20. 3. 2025 [cit. 06-04-2025]. Dostupné na: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-substantiating-green-claims>.

⁴⁷ Bod 1.2 důvodové zprávy navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁴⁸ Bod 2 preamble navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

Za účelem naplnění stanovených cílů zamýšlí navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních spojit sdělování environmentálních tvrzení s řadou povinností a omezení. Při posuzování environmentálních tvrzení soutěžitelů by mělo být bráno v úvahu především to, zda předmětné environmentální tvrzení pokrývá celý produkt či soutěžitele nebo jen jeho část či aspekt, zda vychází z obecně uznávaných vědeckých důkazů, přesných informací a odpovídajících mezinárodních norem a zda zohledňuje významné environmentální dopady,⁴⁹ environmentální aspekty,⁵⁰ případně environmentální profil,⁵¹ v rámci životního cyklu produktu, přičemž pokud není možné posoudit určité dopady kvůli nedostatku důkazů, měly by být zahrnuty dostupné informace a posouzení aktualizováno. Dále posuzované environmentální tvrzení nesmí zdůrazňovat vlastnosti vyplývající z požadavků kladených právními předpisy, a naopak by mělo ukazovat nadprůměrné environmentální výsledky oproti standardu běžnému v daném odvětví, nezamlčovat významné negativní dopady na jiné oblasti životního prostředí, jasně oddělovat kompenzace emisí skleníkových plynů od skutečně produkovaných emisí a vycházet ideálně z primárních, případně z reprezentativních sekundárních zdrojů.⁵²

Ještě více nároků klade navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních na srovnávací výslovná environmentální tvrzení, tedy environmentální tvrzení, která „*uvádějí nebo naznačují, že produkt nebo obchodník⁵³ má menší environmentální dopady nebo lepší environmentální profil než jiné produkty nebo obchodníci*“. Patří mezi ně především požadavek, aby pro porovnání produktů nebo soutěžitelů byly použity informace získané stejným způsobem a pokrývající všechny klíčové fáze jejich životního cyklu.⁵⁴ Pokud by soutěžitel porovnával současný produkt s nějakým předchozím, svým nebo konkurenčního soutěžitele, musel by popsat a doložit významné zlepšení v posledních pěti letech.⁵⁵

Navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních osvobozuje od povinností týkajících se dokládání výslovných i srovnávacích environmentálních tvrzení,⁵⁶ stejně jako sdělování výslovných environmentálních tvrzení,⁵⁷ mikropodniky, tedy soutěžitele,

⁴⁹ Dle ustanovení čl. 2 bod 19 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních „*jakákoli změna životního prostředí, jak pozitivní, tak negativní, která zcela nebo částečně vyplývá z činnosti obchodníka nebo odvětví nebo z produktu nebo skupiny produktů během jejich životního cyklu*“.

⁵⁰ Dle ustanovení čl. 2 bod 18 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních „*prvek činnosti obchodníka nebo odvětví nebo prvek produktů či skupin produktů, který působí nebo může působit na životní prostředí*“.

⁵¹ Dle ustanovení čl. 2 bod 17 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních „*profil určitého produktu nebo skupiny produktů nebo obchodníka či odvětví, pokud jde o environmentální aspekty nebo environmentální dopady tohoto produktu nebo skupiny produktů nebo činnosti tohoto obchodníka nebo odvětví*“.

⁵² Ustanovení čl. 3 odst. 1, 2 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁵³ Pojem „*obchodník*“ vymezuje ustanovení čl. 2 bod 2 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních ve spojení s ustanovením čl. 2 písm. b) směrnice o nekalých obchodních praktikách jako „*fyzickou nebo právnickou osobu, jež v obchodních praktikách spadajících do oblasti působnosti této směrnice jedná za účelem, který lze považovat za provozování jejího obchodu, živnosti nebo řemesla anebo výkonu jejího svobodného povolání, a kdokoli, kdo jedná jménem obchodníka nebo v jeho zastoupení*“. Významově se tak částečně překrývá s pojmem soutěžitel, částečně jej rozšiřuje.

⁵⁴ Ustanovení čl. 4 odst. 1 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁵⁵ Ustanovení čl. 4 odst. 2 a čl. 6 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁵⁶ Ustanovení čl. 3 odst. 3 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních, resp. ustanovení čl. 4 odst. 3 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁵⁷ Ustanovení čl. 5 odst. 3 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

kteří mají méně než deset zaměstnanců a roční obrat nižší než 2 miliony eur.⁵⁸ Důvodem je snaha neúměrně nezatížit nejmenší podniky dodatečnými administrativními náklady s těmito požadavky spojenými.⁵⁹ Toto řešení považují za vhodný způsob, jak mikropodnikům umožnit soustředit se na vlastní činnost a další rozvoj, aniž by, vzhledem k jejich omezené velikosti, byla významněji ohrožena ochrana spotřebitelů.

Pravidla pro užívání environmentálních tvrzení soutěžiteli vedle navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních upravuje i **novela směrnice o nekalých obchodních praktikách**, kterou musí členské státy transponovat do dne 27. března 2026.⁶⁰ Novela směrnice o nekalých obchodních praktikách dopadá na všechny osoby, na rozdíl od navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních tedy i na mikropodniky. Obecná pravidla pro environmentální tvrzení, stejně jako ochrana spotřebitelů postižených nekalými obchodními praktikami, se tak budou vztahovat i na ty nejmenší soutěžitele.

Novela směrnice o nekalých obchodních praktikách vymezuje základní pojmy, jako je například environmentálních tvrzení⁶¹ či obecné environmentální tvrzení.⁶² Mezi případy, kdy bude obchodní praktika považována za klamavou z důvodu, že může uvést průměrného spotřebitele v omyl, ačkoli sdělené informace jsou fakticky správné, a tím ho přimět k rozhodnutí o koupi, které by jinak neučinil, řadí mimo jiné „*uvedení environmentálního tvrzení týkajícího se budoucího vlivu na životní prostředí bez jasných, objektivních, veřejně dostupných a ověřitelných závazků stanovených v podrobném a realistickém plánu provádění, který zahrnuje měřitelné a časově vymezené cíle a další relevantní prvky nezbytné k podpoře jeho provádění, jako je přidělování zdrojů, a který je pravidelně ověřován nezávislým odborníkem třetí strany, jehož zjištění jsou zpřístupněna spotřebitelům*“.⁶³

Současně novela směrnice o nekalých obchodních praktikách doplňuje do přílohy I směrnice o nekalých obchodních praktikách nové obchodní praktiky považované za všech okolností za nekalé. Jsou jimi zejména:

- i. „*uvedení označení udržitelnosti, které se nezakládá na systému certifikace nebo není zavedeno orgány veřejné správy*“;⁶⁴ označení udržitelnosti by tak měla být ověřována třetí stranou, aby byla zajištěna jejich transparentnost a důvěryhodnost,⁶⁵

⁵⁸ Ustanovení čl. 2 odst. 3 doporučení Komise 2003/361/ES ze dne 6. května 2003 o definici mikropodniků, malých a středních podniků.

⁵⁹ Bod 3.2.2 důvodové zprávy navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁶⁰ Ustanovení čl. 4 odst. 1 novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶¹ V ustanovení čl. 2 písm. o) novely směrnice o nekalých obchodních praktikách jako „*jakékoli sdělení nebo znázornění, které není povinné podle práva Unie ani vnitrostátního práva, v jakékoli formě, včetně textového, obrazového, grafického nebo symbolického znázornění, jako jsou štítky, obchodní značky, názvy společností nebo názvy produktů, v souvislosti s obchodním sdělením a které uvádí nebo naznačuje, že produkt, kategorie produktu, značka nebo obchodník mají pozitivní nebo nulový dopad na životní prostředí nebo na životní prostředí působí méně škodlivě než jiné produkty, kategorie produktů, obchodní značky nebo obchodníci, nebo že v průběhu času svůj dopad zlepšili*“.

⁶² V ustanovení čl. 2 písm. p) novely směrnice o nekalých obchodních praktikách jako „*jakékoli environmentální tvrzení uvedené v písemné nebo ústní formě, a to i prostřednictvím audiovizuálních prostředků, které není obsaženo v označení udržitelnosti a pokud specifikace tvrzení není uvedena jasným a výrazným způsobem na stejném nosiči*“.

⁶³ Ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. d) novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶⁴ Bod 1 přílohy novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶⁵ Bod 7 preamble novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

- ii. „*uvedení obecného environmentálního tvrzení, u kterého obchodník není schopen prokázat uznávaný vynikající environmentální profil relevantní pro dané tvrzení*“;⁶⁶ označení produktu jako například „*zelený*“, „*přátelský k přírodě*“, „*ekologický*“ či „*biologicky rozložitelný*“, případně tvrzení podpořená nepřímými náznaky, jako jsou barvy nebo obrázky, tedy budou soutěžitelé povinni doprovázet jasným a konkrétním vysvětlením dokládajícím vynikající environmentální vlastnosti daného produktu,⁶⁷
- iii. „*uvedení environmentálního tvrzení o celém produktu nebo o celém podniku obchodníka, pokud se ve skutečnosti týká pouze určitého aspektu produktu nebo specifické činnosti podniku obchodníka*“;⁶⁸ soutěžitelé tak budou povinni poskytovat přesné a ověřitelné informace nepřeceňující přínos jich samotných či jejich produktu pro životní prostředí, naopak například tvrzení „*vyrobený s použitím recyklovaného materiálu*“ v případě, že je s použitím recyklovaného materiálu vyroben pouze obal produktu, bude zakázáno,⁶⁹ či
- iv. „*tvrzení založené na kompenzaci emisí skleníkových plynů, že produkt má neutrální, snížený nebo pozitivní dopad na životní prostředí, pokud jde o emise skleníkových plynů*“;⁷⁰ tvrzení jako „*klimaticky neutrální*“, „*uhlíkově pozitivní*“ či „*se sníženým dopadem na klima*“ by tak měla být povolena jen pokud jsou založena na skutečném dopadu produktu na životní prostředí, a to během celého jeho životního cyklu, a nikoli na kompenzaci emisí skleníkových plynů, o které by mělo být informováno transparentně.⁷¹

Popsaný vývoj na úrovni legislativy Evropské unie značí zejména zvýšený důraz na ochranu spotřebitelů před *greenwashingem* a s tím související vyšší požadavky na důvěryhodnost environmentálních tvrzení. Novela směrnice o nekalých obchodních praktikách nově mimo jiné zapovídá používání environmentálních označení nezaložených na systému certifikace nebo nezavedených orgány veřejné správy, dále obecných, neprokazatelných či zobecňovacích environmentálních tvrzení či environmentální tvrzení založená výhradně na kompenzacích skleníkových plynů, nikoli na skutečném dopadu v rámci životního cyklu produktu, aniž by to bylo spotřebitelům transparentně sděleno. Významně tak omezuje prostor pro užívání environmentálních tvrzení a poskytuje silný nástroj ochrany spotřebitelů.

Navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních má však jinou ambici, cílí především na stanovení jasných a podrobných pravidel pro posuzování věrohodnosti, úplnosti a ověřitelnosti těchto tvrzení. Její přidaná hodnota je proto zejména v nastavení standardů pro transparentní a spolehlivou komunikaci environmentálních vlastností produktů. Ačkoli další osud navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních zůstává nejistý, lze usuzovat, že trend zpřísňování požadavků na environmentální

⁶⁶ Bod 2 přílohy novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶⁷ Bod 9 preambule novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶⁸ Bod 2 přílohy novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁶⁹ Bod 11 preambule novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁷⁰ Bod 2 přílohy novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁷¹ Bod 12 preambule novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

tvrzení je zřetelný a pravděpodobně bude pokračovat. V případě přijetí by směrnice o environmentálních tvrzeních představovala důležitý krok směrem k větší odpovědnosti soutěžitelů v oblasti udržitelnosti.

4. ZVLÁŠTNÍ POŽADAVKY KLADENÉ NA REKLAMY OBSAHUJÍCÍ ENVIRONMENTÁLNÍ TVRZENÍ TÝKAJÍCÍ SE KLIMATU

Navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních zdůrazňuje, že různé typy environmentálních tvrzení vyžadují různé úrovně doložení.⁷² Přísněji než na ostatní podmnožiny environmentálních tvrzení nahlíží na environmentální tvrzení týkající se klimatu,⁷³ například „*klimaticky neutrální*“, „*uhlíkově neutrální*“ či „*mající 100% kompenzované emise CO₂*“.⁷⁴

Důvodem pro tento přístup je zejména využívání kompenzačních opatření,⁷⁵ tedy započtení emisí oxidu uhličitého či jiných skleníkových plynů produkovaných soutěžitelem s emisemi sníženými či odstraněnými v jiném projektu (typicky se jedná o oblast lesnictví či obnovitelných zdrojů energie) místo toho, aby soutěžitelé vyvíjeli snahu k účinnému snižování emisí ve svých provozech a hodnotových řetězcích.⁷⁶

Dle navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních jsou navíc soutěžiteli užívané metodiky k výpočtu vyrovnání emisí skleníkových plynů prostřednictvím kompenzačních opatření často netransparentní, nepřesné a nekonzistentní a u jednotlivých subjektů značně odlišné. Proto označuje environmentální tvrzení týkající se klimatu za „*obzvláště náchylná k tomu, aby byla nejasná a nejednoznačná a uváděla spotřebitele v omyl*“.⁷⁷

Tyto skutečnosti vedou navrhovanou směrnicí o environmentálních tvrzeních k požadavku předkládání environmentálních tvrzení týkajících se klimatu u soutěžitelů užívajících kompenzační opatření transparentně, s jasným oddělením kompenzovaných emisí od emisí vlastních, s informací, zda kompenzace souvisí se snížením emisí nebo se zvýšením pohlcování, a s uvedením použité metodiky.⁷⁸

Jak již bylo uvedeno, novela směrnice o nekalých obchodních praktikách přidává do přílohy I směrnice o nekalých obchodních praktikách „*tvrzení založené na kompenzaci emisí skleníkových plynů, že produkt má neutrální, snížený nebo pozitivní dopad na životní prostředí, pokud jde o emise skleníkových plynů*“ jako obchodní praktiku vždy

⁷² Bod 6.2 důvodové zprávy navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁷³ Oproti tomu např. Záhumenská mezi environmentálními tvrzeními a klimatickými tvrzeními nijak nerozlišuje (ZÁHUMENSKÁ, V. Ochrana spotřebitelů před klamavými environmentálními tvrzeními. *Soukromé právo*. 2023, roč. 8, č. 12, s. 5–15).

⁷⁴ Bod 21 preambule navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁷⁵ Rovněž nazývaných *offsety skleníkových plynů*.

⁷⁶ Příkladem kompenzačních opatření může být výsadba stromů, zachycování a ukládání uhlíku či podpora obnovitelných zdrojů energie v rozvojových zemích.

⁷⁷ Bod 21 preambule navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

⁷⁸ Bod 21 preambule navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních; ustanovení čl. 5 odst. 6 navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních.

považovanou za nekalou.⁷⁹ Environmentální tvrzení týkající se klimatu by tedy měla být užívána výhradně v případech, kdy zohledňují skutečné dopady produktu během jeho životního cyklu a nevychází z kompenzace emisí skleníkových plynů.⁸⁰

Podobně jsou environmentální tvrzení týkající se klimatu vnímána i ve Spolkové republice Německo, kde je právní úprava velmi podobná té české. Nejzásadnějším německým právním předpisem v tomto odvětví je totiž zákon proti nekalé soutěži,⁸¹ jehož současné znění z podstatné části vychází ze směrnice o nekalých obchodních praktikách, v České republice transponované novelou zákona o ochraně spotřebitele. K požadavkům kladeným na reklamy obsahující environmentální tvrzení týkající se klimatu se v rozhodnutí ze dne 27. června 2024, sp. zn. I ZR 98/23, označovaném jako přelomové,⁸² vyjádřil Spolkový soudní dvůr.

Žalovanou byla společnost vyrábějící ovocné žvýkačky a lékořicové výrobky, jež v reklamě otištěné v časopise dne 19. února 2021 uvedla, že „od roku 2021 vyrábí všechny výrobky klimaticky neutrálním způsobem“.⁸³ Své tvrzení doplnila označením „klimaticky neutrální“,⁸⁴ stejně jako QR kódem odkazujícím na webovou stránku obsahující informace o deklarované klimatické neutralitě a kompenzačních opatřeních využívaných žalovanou.

Žalobkyní byla Centrála pro boj proti nekalé soutěži, která označila tvrzení žalované za problematické pro klamavost a zamlčování podstatných informací. Žalobkyně vyjádřila názor, že spotřebitel oslovený předmětnou reklamou bude předpokládat, že výroba žalované je „bezemisní“,⁸⁵ zatímco tvrzené „klimatické neutrality“ může žalovaná, v nejlepším případě, dosáhnout prostřednictvím kompenzačních opatření, a že této nejednoznačnosti by se žalovaná měla vyhnout upozorněním na využívání kompenzačních opatření. Žalobkyně se v žalobě domáhala především toho, aby žalovaná do budoucna upustila od problematických výroků.

Žaloba byla zamítnuta Zemským soudem v Kleve, stejně jako následné odvolání k Vrchnímu zemskému soudu v Düsseldorfu, a to zejména s odůvodněním, že jednak žalovaná výslovně netvrdila neuvolňování oxidu uhličitého při výrobě jejích produktů ani nezamítla žádné informace podstatné pro tvoření nákupního rozhodnutí spotřebitelů, jednak „*přiměřeně pozorný a přiměřeně dobře informovaný spotřebitel, který je zde cílovou skupinou, chápe pojem ‚klimaticky neutrální‘ spíše ve smyslu vyvážené balance emisí oxidu uhličitého společnosti*“.

Spolkový soudní dvůr, jakožto dovolací soud, nicméně v rozhodnutí ze dne 27. června 2024, rozhodl ve prospěch žalobkyně. Zdůraznil, že dle ustálené judikatury se přísné požadavky ohledně přesnosti, jednoznačnosti a srozumitelnosti kladené na reklamu týkající se zdraví mají obdobně aplikovat rovněž na reklamu využívající výrazy a symboly

⁷⁹ Bod 2 přílohy novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁸⁰ Bod 12 preambule novely směrnice o nekalých obchodních praktikách.

⁸¹ V německém jazyce „*Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*“.

⁸² Např. PODSZUN, R. – ROHNER, T. *Nachhaltigkeit und Recht*. München: C. H. Beck, 2024, s. 334.

⁸³ V německém jazyce „*Seit 2021, produziert [die Beklagte] alle Produkte klimaneutral*“.

⁸⁴ V německém jazyce „*Klimaneutral*“.

⁸⁵ V německém jazyce „*Emissionsfrei*“.

související s ochranou životního prostředí.⁸⁶ Z tohoto důvodu je u environmentálních tvrzení třeba dbát na vyšší míru informování o významu a výkladu použitých výrazů a symbolů.

Dle vyjádření Spolkového soudního dvora je skutečně možné pojem „*klimaticky neutrální*“ vykládat ve smyslu jak „*vyráběný bez emisí oxidu uhličitého*“, tak „*vyráběný s vyváženou bilancí emisí oxidu uhličitého*“. Jde proto o pojem nejednoznačný, což vzhledem ke značnému riziku uvedení v omyl environmentálním tvrzením vede k zvýšeným požadavkům kladeným na poskytnutí vysvětlujících informací, jejichž jasnost a viditelnost povedou ke správnému pochopení předmětného environmentálního tvrzení. To však žalovaná v předmětné reklamě neučinila. Skutečnost, že se o využívání kompenzační opatření pro dosažení „*klimatické neutrality*“ žalovanou mohli spotřebitelé dozvědět po navštívení v reklamě odkazované webové stránky, označil Spolkový soudní dvůr za nedostačující.

Jednání žalované Spolkový soudní dvůr označil za nekalou obchodní praktiku, přesněji klamavé konání,⁸⁷ kterého se žalovaná dopustila uvedením nejasných a nejednoznačných informací. Vzhledem k tomu, že užívání nekalých obchodních praktik je zakázáno,⁸⁸ vyhověl Spolkový soudní dvůr žalobě a další užívání předmětné reklamy žalované zapověděl.

Z uvedeného rozhodnutí vyplývá zejména požadavek na soutěžitele uvádět environmentální tvrzení týkající se klimatu jasně a jednoznačně, aby se spotřebitelé při interpretaci tohoto tvrzení nemohli odchýlit od zamýšleného významu. Novela směrnice o nekalých obchodních praktikách zakazuje užívání environmentálních tvrzení týkajících se klimatu, pokud je tvrzená výhodnost pro životní prostředí založená pouze na kompenzacích emisí skleníkových plynů. Rovněž navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních by měla výslovně zakotvit požadavek užívání environmentálních tvrzení týkajících se klimatu výhradně transparentním způsobem, neboť, stejně jako Spolkový soudní dvůr, vnímá environmentální tvrzení týkající se klimatu jako zvláštní kategorii zasluhující větší opatrnost.

Domnívám se nicméně, že pravidla dovozená Spolkovým soudním dvorem by, především vzhledem ke stejnému východisku i obsahu německé a české aplikovatelné právní úpravy, mohla být již nyní použitelná na environmentální tvrzení týkající se klimatu v České republice. Nejasné či nejednoznačné environmentální tvrzení týkající se klimatu je dle mého názoru způsobilé naplnit vymezení zakázaného klamavého konání dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně spotřebitele, a tedy být zakázanou nekalou obchodní praktikou dle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele. Neuvedení využívání kompenzačních opatření pro dosažení „*klimatické neutrality*“ by pak mohlo být označitelné za klamavé opomenutí dle ustanovení § 5a odst. 1, 2 zákona o ochraně spotřebitele, a tedy rovněž být zakázanou nekalou obchodní praktikou dle ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele.

⁸⁶ Přičemž odkázal mimo jiné na rozhodnutí německého Spolkového soudního dvora ze dne 20. října 1988, sp. zn. I ZR 238/87.

⁸⁷ Dle ustanovení § 5 odst. 1 německého zákona proti nekalé soutěži, které odpovídá ustanovení § 5 odst. 1 zákona o ochraně spotřebitele.

⁸⁸ Dle ustanovení § 3 odst. 1 německého zákona proti nekalé soutěži, které odpovídá ustanovení § 4 odst. 3 zákona o ochraně spotřebitele.

ZÁVĚR

Cílem mého článku bylo zkoumání mantinelů, které pro užívání environmentálních tvrzení vymezuje stávající česká právní úprava, dále analyzovat změny přinášené novelou směrnice o nekalých obchodních praktikách a potenciálně i navrhovanou směrnicí o environmentálních tvrzeních a nakonec zaměřit pozornost na jednu z podmnožin environmentálních tvrzení, na environmentální tvrzení týkající se klimatu. Při tom jsem vycházela mimo jiné ze zdrojů Spolkové republiky Německo, neboť tamější právní úprava je velmi podobná té české a užívání environmentálních tvrzení je tam zkoumáno od osmdesátých let dvacátého století.

Z provedené analýzy vyplývá, že ačkoli dosavadní česká právní úprava neobsahuje výslovná pravidla pro užívání environmentálních tvrzení, lze již nyní usuzovat, že některá problematická environmentální tvrzení by mělo být možné postihovat. V úvahu by připadalo jejich posouzení buď jako nekalé obchodní praktiky dle zákona o ochraně spotřebitele, nebo jako nekalosoutěžní jednání dle občanského zákoníku. Aby tomu soutěžitelé zabránili, musí poskytovat zejména pravdivá, konkrétní a nezavádějící tvrzení, která nejsou neúplná, nejasná ani nesrozumitelná.

Evropská unie zejména ve snaze o ochranu spotřebitelů před *greenwashingem* a o větší důvěryhodnost environmentálních tvrzení směřuje k přesnějšímu vymezení podmínek pro užívání environmentálních tvrzení. Novela směrnice o nekalých obchodních praktikách, kterou mají členské státy transponovat do dne 27. března 2026, vedle jiného označuje užívání nepodloženého environmentálního tvrzení týkajícího se budoucího vlivu na životní prostředí za klamavou obchodní praktiku a mezi jednání vždy považovaná za nekalou obchodní praktiku řadí užívání označení udržitelnosti neověřovaného třetí stranou, nepodloženého obecného environmentálního tvrzení, nepravdivého zobecňovacího environmentálního tvrzení či netransparentního tvrzení založeného na kompenzaci skleníkových plynů. Navrhovaná směrnice o environmentálních tvrzeních pak především formuluje požadavky na jejich spolehlivost, srozumitelnost, podloženost a porovnatelnost. Ačkoli přijetí navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních zůstává nejisté, stejně jako její případná finální podoba, trend směřující ke zpřísnění pravidel pro environmentální tvrzení je patrný a lze očekávat jeho pokračování.

Zvláštní pozornost byla věnována environmentálním tvrzením týkajícím se klimatu. Ta jsou podle novely směrnice o nekalých obchodních praktikách, navrhované směrnice o environmentálních tvrzeních i soudní praxe ve Spolkové republice Německo, jejíž závěry mám pro obdobný právní rámec za využitelné i v českém právním kontextu, považována za obzvláště náchylná ke klamání spotřebitelů. Na tento typ tvrzení by proto měly být kladeny zvláštní nároky tak, aby byla jasně vysvětlena a transparentně doložena a nezakládala se pouze na kompenzačních opatřeních. V opačném případě by se soutěžitel mohl dopustit klamavého konání či klamavého opomenutí dle zákona o ochraně spotřebitele.

Z výše uvedeného plyne, že soutěžitelé, kteří využívají environmentální tvrzení, by měli věnovat zvýšenou pozornost nejen jejich obsahu, ale i formě a způsobu sdělení. Již nyní by totiž zřejmě bylo možné postihovat problematická environmentální tvrzení na základě současné právní úpravy tak, jak je tomu ve Spolkové republice Německo

s prakticky tímž právním rámcem. Změny, jež přinese legislativa Evropské unie, by pak měly, prostřednictvím nezřídka velmi konkrétně vymezených pravidel, přinést především větší právní jistotu soutěžitelům environmentální tvrzení užívajícím.

Mgr. Bc. Magdalena Hamáčková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
magdalena.hamackova@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0003-5184-6954

REFORMING THE EU'S OWN RESOURCES AND CLIMATE TAX: A PATH TO FISCAL STABILITY AND ENVIRONMENTAL RESPONSIBILITY*

EKKEHART REIMER,** MIROSLAVA VEČEŘ***

Abstract: The European Union faces the challenge of ensuring its future budgetary stability, which relates to tendencies to find new sources of budgetary revenues. From the perspective of EU objectives in sustainable development, it seems to be necessary to reflect an increasingly significant need to secure support and funding for environmental goals. In this regard, the EU continues to expand its commitments to fiscal and environmental responsibility. It is becoming significantly clearer that existing instruments such as the Emissions Trading Scheme (ETS) and the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) are limited and that they cannot contribute to genuine EU Own Resource significantly. This paper examines how the EU might, from the legal perspective, enact new Own Resources to support its efforts in addressing climate change and promoting ecological and fiscal sustainability, and secure new funding of the EU budget and make a pathway to completely new genuine Own Resources. Further, the paper focuses on the question, which new Own Resources are compatible with the EU legal framework, what legal mechanisms under the Treaties, and Own Resources Decision are relevant, or if in this sense the institute of enhanced cooperation can be used. The paper further analyses the several detailed research questions, including the potential scope of the Own Resources Decision in relation to the harmonization of member states' tax legislation, particularly whether it is bound by the principle of conferral. The project also explores the nature of parliamentary action required across the 27 EU Member States, and whether a climate tax could be introduced based on enhanced cooperation among a group of 9+ like-minded countries. A well-structured climate tax could strengthen the EU budget, ensuring long-term fiscal sustainability while supporting the Union's environmental objectives. However, successful implementation requires comprehensive coordination between member states.

Keywords: own resources; EU budget; fiscal innovation; climate taxation; environmental responsibility

DOI: 10.14712/23366478.2025.676

* This article was prepared with the financial support of the 4EU+ Alliance as an output of the project "From Climate Change to Fiscal Innovation: Transforming the EU Budget for Sustainability with CBAM, Climate Tax and ETS", project number: MA/25/F4/0/014 4EU+.

** Prof. Dr. Ekkehart Reimer is a Director of the Institute of Finance and Tax Law, Chair of Public Law, European and International Tax Law. His main areas of expertise are Constitutional and Administrative Law, German, European and International Tax Law.

*** JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D., LL.M., is an Assistant Professor at the Department of Financial Law and Financial Science at the Faculty of Law, Charles University. Her main areas of expertise are Income Taxation, VAT, European and International Tax Law and Czech and EU Budgetary Law.

INTRODUCTION

We live in a dynamic era of changes, which is objectively reflected in the fiscal area as well, not only at the level of the member states of the European Union but also at the EU level. With the increasing challenges that the EU is facing, the intensity of seeking new ways to ensure adequate EU funding. One of these current challenges is climate change, whose manifestations are already becoming more evident. The focus of the EU is currently especially directed towards the goals of the European Union in the environmental area (Article 191 TFEU). However, this situation must be seen as an opportunity,¹ as it plays a significant motivational role that is a driving force for changes in the legislative area. Two major milestones can be identified in recent times that have driven the thinking on new Own Resources in the EU. The first was the need to create a recovery plan after overcoming the pandemic crisis, which the EU adopted in 2020 in the form of the Council Regulation (EU) 2020/2094.² Based on this Regulation, the EU established a 750 billion Euro Recovery Instrument to support the recovery after the COVID-19 crisis as part of a comprehensive set of measures aimed at supporting the EU's economic recovery. The European Union has decided, on the basis of the situation at the time of the pandemic, that it is necessary to ensure sufficient European Union financial capacity in the event of unforeseeable economic shocks.³ The second milestone is the reflection of the European Green Deal and the commitments that the EU has made towards creating a sustainable growth strategy, an integral part of which are the "Fit for 55" programme⁴ and the ultimate goal of achieving climate neutrality by 2050, which entails the need to take steps towards environmental sustainability and climate action. The green transition, including related goals such as biodiversity protection, initiates and sets in motion reforms and mobilizes capital in the EU for investments aimed at green technologies, renewable energy sources, sustainable mobility, and energy efficiency, so that the European Union can prepare and adapt to climate change.⁵ To achieve this goal, it is necessary to take gradual steps which the Commission defined in Delegated Regulation (EU) 2021/2106.⁶

¹ Discussions on the question of "sustainability as an opportunity or necessity" appear not only in tax and budgetary law but are also emphasized in the area of financial markets – see, e.g., VYBÍRAL, R. ESG pravidla a jejich role v oblasti udržitelnosti finančních trhů [ESG Rules and Their Role in the Sustainability of Financial Markets]. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2025, Vol. LXXI, No. 2, pp. 29–46.

² COUNCIL REGULATION (EU) 2020/2094 of 14 December 2020 establishing a European Union Recovery Instrument to support the recovery in the aftermath of the COVID-19 crisis. *Official Journal of the European Union* [online]. L 433 I/23, 22. 12. 2020 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2094>.

³ COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom. *Official Journal of the European Union* [online]. L 424/1, 15. 12. 2020 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj/eng>.

⁴ Fit for 55. In: *European Council: Council of the European Union* [online]. 17. 3. 2025 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fit-for-55/>.

⁵ Green Transition. In: *European Commission* [online]. [cit. 2025-09-07]. Available at: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/green.html.

⁶ Consolidated text: Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2106 of 28 September 2021 on supplementing Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council establishing the Recovery and Resilience Facility by setting out the common indicators and the detailed elements

The aim of this paper is to identify and evaluate possible legal pathways to form and establish new Own Resources of EU budget, especially with a view to revenue in connection with environmental and climate policy. Ideally, such new Own Resources are able to contribute, in one way or another, to the EU meeting its climate protection objectives. To this end, the article will examine in particular if and how a climate tax might become a suitable, i.e., legally admissible element of EU Own Resources, and if so, whether its policy character as a major contribution to promoting environmental and climate sustainability can be reconciled with its fiscal character as a stable, predictable and significant Own Resource.

METHODOLOGY

In the research, we use a descriptive and analytical method to analyse the legal framework of EU Own Resources on the basis of its main pillars – primary EU law, especially the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and the Treaty on the European Union (TEU), the 2020 Own Resources Decision, and (other) secondary legislation. We will identify and apply the basic rules determined by the Articles of TFEU. They are the decisive basis for our analysis in how far the EU has the power to introduce new taxes as a potential element of its Own Resources. To this end, we will apply a synthetic method, consisting of deductive and inductive elements, aiming at identifying legal possibilities for introducing new Own Resources that might address the challenges of achieving EU climate and environmental goals. We explore whether a climate tax – from a purely legal point of view – might be considered as a feasible new Own Resource that can contribute to achieving these goals.

It is necessary to view this problem from a perspective reflecting the principles of European budgetary and tax law when considering the creation of new Own Resources for the EU budget. First, as part of the research into new Own Resources, the very concept of *Own Resources* of the EU budget needs to be defined and built on their legal basis, reflecting the characteristics of Own Resources within the EU budget. And also, through the lens of the objectives they pursue and, consequently, their position within primary EU law are defined. From this point of view, it is therefore necessary to analyse what legal criteria must be fulfilled to establish the new Own Resources and what are the available legal pathways within EU primary law? Further analysed is the legal framework determined by the principle of conferral, principle of subsidiarity, and proportionality, and the possibility of using the Articles 191 and 192 TFEU, or Article 352 TFEU, the flexibility clause, for the adoption of new Own Resources, in connection to the environmental objectives of the Treaties. For building a complex perspective the paper will analyse if the instrument of enhanced cooperation under Articles 20 TEU and 326–334 TFEU could be used as a legal mechanism for a subgroup of member states

of the recovery and resilience scoreboard. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 1. 12. 2021 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R2106-20211201>.

in the process of introducing the climate tax or similar fiscal instruments as an Own Resource of the EU budget.

DISCUSSION

1. OWN RESOURCES SYSTEM UNDER EU LAW

1.1 LEGAL BASIS IN THE TREATIES: ARTICLE 310 AND 311 TFEU

The financing of the European Union Budget is fully based on the fundamental principles of budgetary law. These principles are directly incorporated into primary law and acts as fundamental correctives within the entire system of revenues and expenditures of the EU budget. These principles must be respected in all considerations and steps aimed at creating and constructing new Own Resources. The basic legal framework of EU budgetary policy is the key rule, expressed in Article 310(1)⁷ aimed at achieving a balance between revenues and expenditures of the EU budget and at the same time it is the fulfilment of the fundamental principle of budgetary law – the principle of budgetary balance, as a general principle of the creation of the budgetary law of the European Union.⁸ The principles of budgetary law can be further categorized into principles applicable within the management and control of the budgetary process and principles applied either universally, or as part of the management of budgetary resources. The principles of European Union budgetary law reflect the fundamental values on which the European Union is built and thus play a key role in its financing, but ultimately for its existence and the achievement of its objectives. In addition to the principle of budgetary balance Article 310 TFEU contains several other fundamental principles of budgetary law, namely the principle of the annual establishment⁹ and approval of the budget, with the power to establish the Union's annual budget falling under Article 314 of the European Parliament and the Council, and the emphasis in this Article on the principle of the timeliness of the EU budget, its limitation in time, its realism and truthfulness, its clarity, but also its completeness and uniformity.¹⁰

Also very important is Article 310(3), referring further to Article 322 (1)(a)(b), which establishes the power of the European Parliament and the Council to lay down, by means of regulations, in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Court of Auditors, the financial rules relating to the establishment and implementation of the budget and the accounting control of budgetary management. In this respect, it is also necessary to point out Article 323 TFEU, which requires the

⁷ NIEDOBITEK, M. Article 310 TFEU at no. 1. In: STREINZ, R. (ed.). *EUV/AEUV: Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 3. Aufl. Beck'sche Kurz-Kommentare. München: C. H. Beck, 2018.

⁸ Article 310(1) TFEU.

⁹ Read in connection with Articles 312(1)3 and (3)2, 314(1), 315, 316(1) and 318(1) TFEU. See NIEDOBITEK, M. Article 310 TFEU at no. 21 et seq. In: STREINZ, c. d.

¹⁰ Article 310(1) and (2) TFEU.

European Parliament, the Council, and the Commission to ensure that the EU has the financial means to fulfil its legal obligations towards third parties.¹¹

When considering the creation of new EU Own Resources, it is therefore necessary to reflect on these EU budgetary principles. Yet, budgetary or, more broadly, the fiscal powers of the EU are limited. Unlike the member states, the EU has no fiscal sovereignty (*Kompetenz-Kompetenz*) but a pre-defined degree of fiscal autonomy or, more precisely, certain powers to legislate on the field of taxation where the internal market is at stake, and to yield corresponding tax revenue where the strict preconditions of Article 311 TFEU are met. While the relevance of legislative powers has increased significantly over the last couple of years,¹² there is little assignment of revenue to the EU budget. From a more political point of view, however, it might appear indispensable for the EU to explore and exploit new Own Resources, as this is the only way that the EU will be able to repay its debts, retain its financial standing and credit ratings, and act as a strong global player in many important areas.¹³ Legally, the EU's fiscal, or at least budgetary, autonomy is based on Article 311 in conjunction with Article 310 TFEU. In terms of the set-up of the EU's financing system, the basic rule stemming from Article 311 TFEU is that the EU budget is fully financed from its Own Resources,¹⁴ and through this system the EU secures the financial resources to achieve its objectives and policies. In this respect, the key legal regulation is the Decision on EU Own Resources. The second part of the sentence is stipulating that other revenue is not affected.¹⁵

Article 311(3) of the TFEU explicitly establishes the power of the Council, through a special legislative procedure in consultation with the European Parliament, to adopt a decision laying down provisions relating to the system of the Union's Own Resources. However, the basic condition laid down by the TFEU in such a case is the requirement of unanimity, which also applies to the Council's power to establish new categories of Own Resources, as well as to abolish them, and the TFEU makes the validity of such a decision subject to approval by the member states for such a procedure as a basic corrective.¹⁶ As required by the TFEU, it is necessary to follow the relevant constitutional provisions of the member states for such approval by the member states. Only then will such a decision come into force. In summary, the TFEU directly establishes three basic conditions, namely that the new Own Resources comply with the will of the member states, the EU act unanimously in adopting them, and that the approval procedure complies with all constitutional procedures in the individual member states. At this point, it

¹¹ Article 323 TFEU.

¹² Cf. the critical analyses by SCHORKOPF, F. Die Europäische Union auf dem Weg zur Fiskalunion. *Neue Juristische Wochenschrift*. 2020, Jhr. 73, Heft 42, pp. 3085 et seq.; WALDHOFF, CH. Probleme des europäischen Finanzausgleichs im Lichte der Erweiterung der Europäischen Union. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2000, Nr. 2, pp. 201 et seq.; WALDHOFF, CH. Eigene EU-Steuern als Problem des Verfassungs- und Europarechts. In: KONRAD, K. A. – LOHSE, T. (eds.). *Einnahmen- und Steuerpolitik in Europa: Herausforderungen und Chancen*. Lausanne: Peter Lang, 2009, pp. 47 et seq.

¹³ Cf. the early analysis by LE CACHEUX, J. *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*. Notre Europe, Studies & Research, Vol. 57. Paris: Notre Europe, 2007.

¹⁴ See KUBE, H. EU-Steuern – Kompetenzrechtliche Lage und Entwicklungsperspektiven. In: KUBE, H. – REIMER, E. (eds.). *Geprägte Freiheit 2021/22: Impulse aus dem Institut für Finanz- und Steuerrecht*. Berlin: Lehmanns Media, 2022, pp. 51–58.

¹⁵ Article 311(2) TFEU.

¹⁶ Article 311(3) TFEU.

could be tricky, because there may be complications in the adoption in some member states, which may make the adoption of new Own Resources much more difficult. It is therefore necessary to further address the question of whether other provisions of the TFEU, such as the principle of conferral of powers and enhanced cooperation, can be applied in such case, or how the principles of subsidiarity and proportionality could be interpreted in this context.

1.2 THE ROLE OF THE OWN RESOURCES DECISION

Article 311 sub-paragraph 3 TFEU seems to integrate the Own Resources Decision into the ordinary system of secondary EU law under Article 288 sub-paragraph 4 TFEU, coupled with the ordinary monopoly of the EU Commission to propose a draft under Article 289(2) TFEU. Yet, both the requirement of approval and ratification by all member states and the specific character of the Own Resources Decision as a legal basis for secondary EU law (Article 311 sub-paragraph 4 TFEU) indicate that it might be seen as an atypical decision functioning as primary law.¹⁷

In more detail, the structure and further characteristics of the Own Resources Decision can be illustrated on the basis of its latest version, i.e., Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053.¹⁸ At the outset, it confirms the fact that the Union's Own Resources system must be designed in such a way as to ensure sufficient resources for orderly development and contribute as far as possible to the development of EU policies, which is complemented in paragraph 4 by the need for direction to promote greater coherence and a combination of the Own Resources system with both the objectives of EU policies, particularly in the field of the functioning of the single market and sustainable growth.¹⁹ Thus in 2020, the European Union embarked on a path towards reforming the Own Resources system, with the first step being the introduction of a new Own Resource known as the "plastic tax", based on member states' contributions proportional to the quantities of plastic packaging waste. This was followed by a proposal for a carbon border adjustment mechanism (CBAM) and a digital levy in 2021.²⁰ The Own Resources Decision is such an important source of direction in the search for new Own Resources, while at the same time it has been determined that the adjustment of Own Resources should be guided by the general objectives of simplicity, transparency and fairness, while not neglecting fair burden sharing.²¹

In this regard, it is necessary to draw attention to the principle of universality, set out in Article 311(2) TFEU as well as Article 7 of the Own Resources Decision. According

¹⁷ WALDHOFF, CH. Article 311 TFEU at no. 5. In: CALLIES, CH. – RUFFERT, M. (eds.). *EU/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar*. 6. Aufl. München: C. H. Beck, 2022.

¹⁸ COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom.

¹⁹ See BOHÁČ, R. – KERNDLOVÁ, P. Jak ESG pravidla a udržitelnost formují veřejné finance a daně? [How Do ESG Rules and Sustainability Shaped Public Budgets and Taxes?]. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2025, Vol. LXXI, No. 3, pp. 11–24.

²⁰ COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom, Opening statement, pars. 4–9.

²¹ *Ibid.*, Opening statement, pars. 1–9.

to these rules, the revenues referred to in the Own Resources Decision shall be used without distinction to finance all expenditures of the Union which form part of its annual budget.²²

When introducing new Own Resources, it is also necessary to examine the revenue potential of the new potential Own Resources in question and how they will translate into long-term sustainability and their ability to contribute to budgetary resilience. In this respect, it is necessary to find new universal Own Resources that have a high revenue potential, are linked to the objectives and policies of the European Union, and contribute to and do not distort the functioning of the internal market, but on the other hand, these new Own Resources must not overburden EU citizens or member states and must respect the principles of tax and budgetary law. However, the limit to the introduction of Own Resources having such characteristics may be the legal framework within which the introduction of such Own Resources must legally operate. The Multiannual Financial Framework (MFF) is an important instrument that goes hand in hand with the introduction of new Own Resources.

2. ENVIROMENT-RELATED OWN RESOURCES AND A CLIMATE TAX

2.1 *DEFINITION AND REQUIREMENTS UNDER EU LAW: WHAT QUALIFIES AS A GENUINE OWN RESOURCE*

The development of Own Resources is limited by the general, fiscal and tax sovereignty of the member states. When we think about the nature of Own Resources, we cannot create a clear perspective generally on all Own Resources, but we must perform a strict categorization according to individual criteria. Real Own Resources are only those ones which cumulatively exhibit the essential characteristics of a legal basis and direct EU entitlement to the financial contribution without the need for annual approval in the national parliaments of the EU Member State, based on EU law, and related to a common EU policy and to the achievement of the Union's objectives, e.g., the customs union and the internal market as a whole. They are autonomous and independent of the decisions of the individual EU Member States. They generate predictable and stable revenue and allow a smooth collection of Own Resources. They are independent on national budgets, and they are fully in line with the principle of budget neutrality and are set based on equity between EU Member States, taking into account the aspect of proportionality to GDP, consumption, etc. Traditional Own Resources such as customs duties can be included in this group of Own Resources, as they meet the criteria and can be identified as having a strong direct link to EU customs policy.

It should be noted that the EU is not limited to Traditional Own Resources but has the authority to introduce new Own Resources without a change of Articles 311 et seq. TFEU. Yet, it should be noted that Article 311 TFEU does not constitute a sufficient legal basis for any new Own Resources. In addition to national (constitutional) limits reflected by the principle of conferral, where new Own Resources are connected with

²² Ibid., Article 2 and Article 7.

behaviour-steering rules including tax expenditure rules, the EU has the power to introduce those taxes or duties only where it holds both the fiscal powers (under Article 311 TFEU, read in connection with the new Own Resources Decision) and – cumulatively – the substance-matter powers (e.g., under Articles 113, 114/115 or 191/192).²³

2.2 CLIMATE-RELATED LEVIES AND TAXES: LEGAL QUALIFICATION – TAX, FEE, OR PARAFISCAL MEASURE

When considering the introduction of a climate tax as an Own Resource of the EU budget, it is useful to first define in what ways Own Resources coincide with taxes and more precisely, whether Own Resources can consist of genuine European taxes.

Two basic conditions can be identified to answer the question of whether Own Resources can consist of genuinely European taxes in a broader sense of this term, i.e., including levies that do not only generate fiscal revenue but at the same time, aim at achieving non-fiscal goals. To elaborate on these two basic conditions in detail, it is indispensable to identify the formal and material features of Own Resources. These conditions can be identified in terms of the formal features of a tax which are borne by Own Resources and which, from a legal point of view, derive from Article 311 TFEU, which allows the introduction of Own Resources by unanimous decision of the Council and after approval by the European Parliament and the Council.

The first condition is legality²⁴ and, more precisely, secondary legislation next to the Own Resources Decision that constitutes the features of the new tax in full detail and in line with the EU Charter of Fundamental Rights, meeting all requirements of legal certainty. The second formal feature functions as a delimitation of genuine EU taxes to traditional Own Resources (including VAT Own Resources or customs) in that the creditor of a genuine EU tax is the EU as such while tax-related traditional Own Resources (like VAT Own Resources and customs) are routed via the national budgets. This does not necessarily imply that no national legislation is needed in the context of the EU tax. Given the general duty of member states to execute EU law (most notably, where it is directly applicable, e.g., where the EU has issued a Tax Regulation), member states might need rules to assign administrative responsibility to specific public authorities or agencies as well as rules to concretize administrative procedures including remedies and judicial protection.

In terms of the material features of the tax, the EU might seek orientation in the common core of the notion of tax across the member states.²⁵ In spite of certain semantic deviations in detail, this joint understanding of *tax* includes that the levy functions as a revenue generator, irrespective of whether or not other objectives are pursued as well. Moreover, a *tax* is a levy without any concrete quid-pro-quo, i.e., there is no direct consideration by either the EU as such or any of its member states or public authorities.

²³ WALDHOF, CH. Article 311 TFEU at no. 11. In: CALLIES – RUFFERT, c. d.

²⁴ See REICHERT, G. – SCHWIND, S. – DE PETRIS, A. – JOUSSEAUME, M. The “EU Plastic Tax”: Greenwashing New Revenue for the EU Budget. *CeplInput*. 2021, No. 3, pp. 1–12.

²⁵ Cf. PEETERS, B. et al. (eds.). *The Concept of Tax* [online]. EATLP International Tax Series, Vol. 3. Amsterdam: IBFD, 2005 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://www.ibfd.org/product/296/download/pdf>.

It feeds the general EU budget, accumulated for the purpose of fulfilling EU functions. Furthermore, it is necessary to point out the binding and enforceable character that is enforceable through sanction mechanisms. The importance of Own Resources also lies in a certain continuity of funding, whereby Own Resources are represented by regular amounts, ensuring the continuity of EU funding.

2.3 EU ENVIRONMENTAL OBJECTIVES AND THE CLIMATE TAX (ARTICLES 191 AND 192 TFEU)

The Own Resources Decision lays down rules on the allocation of Own Resources to the Union in order to ensure the financing of the annual Budget of the Union.²⁶ It follows from the above that the current legal framework provided by EU primary law is based on the fact that if the introduction of new EU Own Resources is motivated and driven by an objective, be it the environment or the functioning of the internal market, the introduction of new Own Resources can be allowed. However, if the only motive for the introduction of a new Own Resource is the introduction of new financial resources without covering certain EU objectives, a situation may arise where there would be a lack of sufficient competence to introduce such a new Own Resource.²⁷ It is the substantive objective and the link with EU policies that can be identified as a key point, the achievement of which gives the EU a strong legitimacy in the case at hand for the new Own Resource being introduced.²⁸ Thus, if we consider the wording of Articles 191 and 192 TFEU from this perspective in relation to new Own Resources related to the EU's environmental objectives, it must be noted that, although Article 192 is not directly applicable, the substantive scope is determined by the fact that environmental protection measures must be aimed at achieving the Union's objectives under Article 191 TFEU, so it is always necessary to emphasise the nature of the measure as an instrument falling within the environmental framework, which the climate tax undoubtedly fulfils. In terms of the territorial scope of that competence, it can then be extended and applied to all environmental phenomena which have more than a negligible impact on the territory of the European Union.²⁹

If we analyse the possibilities of application of the EU environmental policy as a legal basement for fiscal policy, it is necessary to proceed from Article 191 TFEU, on the basis of which the main objectives of EU policy include combating climate change, protecting health and, when considering the financial burden of activities in the EU that threaten health and the environment, it is necessary to emphasize the “*polluter pays*” principle.³⁰ These objectives clearly give the EU sufficient legitimacy for fiscal

²⁶ COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom, Article 1.

²⁷ See Bundesministerium der Finanzen. *Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken* [online]. Berlin: Bundesministerium der Finanzen Referat für Öffentlichkeitsarbeit Wilhelmstr, April 2016, pp. 14–15 [cit. 2025-06-09]. Available at: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Ministerium/Wissenschaftlicher-Beirat/Gutachten/2016-12-02-wissenschaftlicher-beirat-eu-finanzen.pdf?__blob=publicationFile&v=9.

²⁸ KUBE, c. d., p. 57.

²⁹ Cf. KAHL, W. Article 192 TFEU at no. 90 et seq. In: STREINZ, c. d.

³⁰ See REICHERT – SCHWIND – DE PETRIS – JOUSSEAUME, c. d., p. 10.

intervention and the application of fiscal instruments for the introduction of an environmental tax, or some form of fee, within the framework of the incentive function of this fiscal instrument and the possibility of achieving a change in the behaviour of polluters and at the same time a certain degree of return on financing within the framework of the transition to a green economy in the EU.³¹

Article 192(2)(a) TFEU creates a unique legal basis for tax measures pursuing the objectives of EU environmental policy, but empowering the Union to adopt measures of a fiscal nature again by a rigid process, namely by unanimous decision of the Council on a proposal from the Commission and after consulting the European Parliament, again applies to the use of states that relate to the normal legislative procedure in the field of EU tax and legal provisions.³²

2.4 “YOU CAN’T HAVE THE CAKE AND EAT IT”

It is true that the combination of the two elements of a climate tax, viz. its character as a revenue-oriented tax in the narrow sense of the term (supra 2.2) on the one hand and its character as a tool to achieve substantive environmental policy objectives under the *polluter pays* principle (supra 2.3) on the other, creates a sophisticated tension. Referring to each single Euro, it is evident that taxpayers are either burdened with the duty to pay (to the detriment of the environment) or successfully incentivized to protect the environment (to the detriment of tax revenue). Correspondingly, when enacting a climate tax, the EU and its member states are at risk of establishing a severe conflict of interests – to waive budgetary resources in the interest of the environment, or to sacrifice the environment in the interest of an increase in tax revenue.

Yet, what seems to be contradictory or paradox on the micro level is counterbalanced on the macro level. Considering variant behaviour of potential taxpayers, one and the same climate tax will indeed generate revenue and contribute to the protection of the environment, yet in a double-compromised manner. From a qualitative viewpoint, this seeming paradox is indeed familiar to taxes of each and every kind, as taxpayers are always incentivized to avoid such tax where they can. No tax is entirely neutral. On the quantitative side, the antagonism of increase in revenue vs. increase in achieving policy objectives is significant where behavioural elasticity is high, i.e., where (potential) taxpayers can easily avoid taxable activities and, or replace them by non-taxable surrogates.

While this peculiarity might induce a legal duty of the EU to monitor actual behaviour and, if necessary, re-adjust the rules of such climate tax to ensure that both aims are sufficiently met, it is not in itself inadmissible. Where EU legislatures fulfil their monitoring duties and maintain a stable balance between both elements, no behaviour-oriented tax will lose its character as a tax and/or an element of Genuine Own Resources, and vice versa: it will not lose its justification under Articles 191 and 192 TFEU either.

³¹ KAHL, W. Article 192 TFEU at no. 91. In: STREINZ, c. d.

³² KRÄMER, L. – WINTER, G. § 27 – Umweltrecht at no. 5 et seq., 11 et seq. In: SCHULZE, R. – JANSSEN, A. – KADELBACH, S. (eds.). *Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2020.

3. CORE PRINCIPLES, FLEXIBILITY CLAUSE AND ENHANCED COOPERATION IN EU LAW

3.1 COMPATIBILITY WITH EU LEGAL PRINCIPLES: PRINCIPLES OF CONFERRAL, SUBSIDIARITY, AND PROPORTIONALITY

In dealing with the question of the introduction of new Own Resources, it is necessary to take into account the constitutional role of the principle of conferred powers, which derives from the dictum of Article 5 Treaty on European Union, which is of fundamental importance in the context of the adoption of new EU Own Resources and which constitutes a fundamental rule for the EU's action, limiting its action only to the sphere and within the limits of the powers conferred on it by the member states in the Treaties. For the rest, the powers not conferred on the Union by the Treaties remain entirely within the jurisdiction of the member states. In the light of this principle, the EU is empowered to adopt new Own Resources only if it has been explicitly empowered to do so in the Treaties. In this context, it is necessary to consider the wording of Article 311 TFEU, which allows the Council to make a decision on the Own Resources system unanimously, but always as a basic corrective only within the limits set by the Treaties. The role of the European Parliament is consultative. The fiscal sovereignty of the member states is thus not compromised, as any decision on a new Own Resource is subject to approval and ratification by all 27 member states in accordance with their individual constitutional procedure, as it is far from being an exercise of delegated powers and not a sovereign right of the EU.³³

The principle of conferral can be considered as a protector of the fiscal (including budgetary) sovereignty of EU Member States, which are very sensitive to relevant interventions in their fiscal and tax spheres. The EU cannot independently decide on tax bases, rates or tax collection unless it has the express legal title to make such a decision.³⁴ The principle of conferral thus fundamentally restricts the EU from introducing new Own Resources and limits them to cases where there is an explicit authorisation to do so in the Treaties. Any new Own Resource can therefore only be adopted with the consent of all member states, while respecting their sovereignty as enshrined in the principle of conferral under their constitutional provisions as well as Article 5(1) and (2) TEU. Unlike the member states, the EU does not have paramount fiscal powers. It is authorised to act only within the scope defined for it in the Treaties. Given that Articles 192 and 192 form part of shared competences under Articles 4(2)(3) and 2(2) TFEU, EU lawmakers are further bound by the subsidiarity principle. Article 5(3) TEU prevents the EU from exercising its power to act in the environmental field unless, and only to the extent that, the EU objectives set out in Articles 192 and 191 TFEU cannot be sufficiently achieved at the member state level. In the light of the internal market in general and both the fundamental freedoms and the prohibition of (negative) state aid under Article 107 TFEU in particular, it needs to be established that these EU objectives can be better achieved

³³ REMIEN, O. § 14 – Rechtsangleichung im Binnenmarkt at no. 7 et seq. In: SCHULZE – JANSSEN – KADELBACH, *c. d.*

³⁴ VALTA, S. *Grundfreiheiten im Kompetenzkonflikt*. Berlin: Duncker & Humblot, 2013, pp. 136 et seq.

at the EU level. Actual or merely potential distortions of the internal market stemming from (again, potentially) unequal environmental regulation can support the conclusion that the conditions for EU action are met in such a case. In addition, there is a significant cross-border nature within the environmental objectives aimed at climate protection and the related climate taxes within the EU as a whole.³⁵

The second fundamental limitation on the exercise of the EU's power to introduce a new Own Resource is the principle of proportionality, which limits the content and form of Union action through the corrective of *necessity* to achieve the objectives of the Treaties, which aims to ensure that EU action is not disproportionate and remains within the limits of what is necessary, while guaranteeing a balance between objectives and means. The first contribution of this principle is therefore the need for the Union, when introducing a new Own Resource, to demonstrate that the proposed new Own Resource meets the objectives of the EU set out in the Treaties.³⁶ The proportionality principle under Article 5(4) TEU thus sets out three basic criteria for EU action: appropriateness, necessity, and proportionality.³⁷

In this case, the objective may be in the form of the EU's climate protection objectives, but there are certainly benefits to be found for the EU's internal market or fiscal autonomy, and cumulatively the condition of no less burdensome alternative leading to the same objective must be met. In this context, the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, which imposes a proportionality requirement on legislative proposals, is also relevant, with Article 5 of the Protocol explicitly requiring that a justification relating to the principles of subsidiarity and proportionality be provided with the draft of legislative act.³⁸

3.2 APPLICATION OF THE FLEXIBILITY CLAUSE (ARTICLE 352 TFEU) TO OWN RESOURCES REFORM

As part of the process of examining the possible concept of reforming the European Union Budget's own resources, Article 352 TFEU (often referred to as the Flexibility Clause) cannot be ignored, because this article could contain one of the possible avenues. This article is also very interesting from the point of view of connection with achieving the environmental goals of the Union for several reasons. The essence of this article is, when it becomes apparent that, for the purposes of achieving one of the objectives set out in the Treaties, it is necessary to carry out an activity within the framework of the policies defined by the Treaties, but at the same time they do not provide sufficient powers to do so, the concept of a flexibility clause may be applied

³⁵ KAHL, W. Article 191 TFEU at no. 105. In: STREINZ, *c. d.*

³⁶ STREINZ, R. Article 5 TEU at no. 43 et seq. In: STREINZ, *c. d.*

³⁷ KAHL, W. Article 191 TFEU at no. 106 et seq. In: STREINZ, *c. d.*

³⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – PROTOCOLS – Protocol (No 2) on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. Document 12008E/PRO/02. *Official Journal of European Union* [online]. 115, 9. 5. 2008, pp. 0206–0209 [cit. 2025-06-07]. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12008E%2FPRO%2F02&utm>.

subject to certain conditions. However, these conditions are relatively strict, under the provisions of Article 352(1) of the Treaty.³⁹

TFEU thus requires a procedure whereby the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission, after obtaining the consent of the European Parliament, appropriate provisions. There is thus a need for synergy at a fairly rigid level. If these provisions are adopted by the so-called Special Legislative Procedure of the Council, the Treaty requires unanimity to be reached, on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament.⁴⁰ The second important condition is linked to the control of the principle of subsidiarity under Article 5(3) of the Treaty on European Union, as the Treaty requires the Commission to make a notice to national parliaments on proposals based on this Article.⁴¹ The explicit limitation is the prohibition that flexibility clauses serve to achieve common foreign and security policy objectives, in Article 352(4) TFEU. The strong prohibition provided for in Article 352(3) on the harmonization of the laws of the member states in cases where the Treaties exclude such harmonization is also an important limit.⁴² At this point it is necessary to consider whether the climate tax and its introduction would constitute such prohibited harmonization. On the one hand, while we would meet the requirement to achieve the environmental objectives of the Treaties, it is this rule that can be seen as a kind of *valve*. On the other hand, if we are going to talk about the own resources of the European Union budget, this is not a category of tax harmonization that this provision is aiming at in the truest sense of the word. An important point is also the requirement of *necessity* and its definition. We believe that this necessity and its perception can change over time. Therefore, even in the context of a climate tax, what may not be seen as necessary today may change under the change of the objective conditions. The application of Article 352 should therefore remain an open question.

3.3 ENHANCED COOPERATION UNDER EU LAW (ARTICLE 20 TEU AND 326–334 TFEU)

The enhanced cooperation mechanism is one of the institutes belonging to the so-called differentiated integration mechanisms that could play an important role in the introduction of a climate tax, although it must be seen as a last possibility. As for its form, it follows from Article 20 TEU⁴³ in conjunction with Articles 326–334 TFEU, authorizing member states to use the EU institutions to adopt in the area of non-exclusive EU competences, while its application requires overcoming the legislative obstacle in the form of obtaining permission to engage in enhanced cooperation and within several gradual steps. The first of these is the need to create a group of at least nine member states that decide to apply this institute and submit a proposal to the Commission. The second step follows the Commission, which then submits a proposal to the Council to authorize

³⁹ Article 352(1) TFEU.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Article 352(2) TFEU.

⁴² Article 352(3) and (4) TFEU.

⁴³ PECHSTEIN, M. Article 20 TEU at no. 10 et seq. In: STREINZ, c. d.

enhanced cooperation. The third stage is the need to obtain the consent of the European Parliament for such a procedure. The important fact is that the enhanced objectives cannot be achieved sufficiently by the EU as a whole.⁴⁴

A necessary condition for the application of the institute of enhanced cooperation is that it is directed towards supporting the objectives of the Union. Specifically in the case of environmental objectives, this condition could be met. The group of member states that created the enhanced cooperation is entitled to vote on the measures that are monitored as an application of enhanced cooperation. When adopting new Own Resources, however, it is necessary to point out that at present this institute would be applied to the introduction of a climate tax, since it would not apply to all member states, it would be possible to achieve only a partial benefit. On the other hand, it would be possible to test whether the climate tax has the potential to become a fully-fledged Own Resource in the future. In accordance with Article 328 TFEU, enhanced cooperation is open to all EU Member States at any time, which gives hope for the involvement of other states in the future.⁴⁵

4. INTEGRATION INTO MEMBER STATES' TAX SYSTEMS UNDER EU LAW

4.1 CLIMATE TAX CONNECTED TO VAT AND CONSUMPTION OF PRODUCTS REPRESENTING A CLIMATE BURDEN

In most cases, climate taxes are addressed as a special and separate type of tax, usually a newly designed indirect tax. Yet, a relatively mild form of climate-beneficial taxation could be its integration into the existing EU VAT system. Considering the high political, administrative and compliance costs for the introduction of entirely new taxes, an integrative add-on to VAT might prove to be more lenient. It is true that unanimity in the ECOFIN Council remains indispensable (Article 113 TFEU). Nevertheless, integration of climate-friendly elements into the EU VAT Systems Directive would not only be a symbol for the EU respecting the fiscal sovereignty of the member states. Above all, it would offer the opportunity to tax both goods and services according to their negative impact on the global climate. Moreover, inserting climate-related elements into existing VAT rules will effectuate such climate taxation by using well-introduced tax mechanisms (input tax, output tax, third-country delineation, administrative and auditing procedures), most notably mechanisms to avoid disadvantageous distortions in the internal market.⁴⁶ And last but not least, it might generate extra tax revenue for both the member states and the EU, based on the VAT Own Resources. These considerations might indeed suggest to adopt climate-related elements in EU VAT

⁴⁴ KENDRICK, M. Next Generation EU: Will the Debt be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers? *European Law Review* [online]. 2023, Vol. 48, No. 1, pp. 31–32 [cit. 2025-06-11]. Available at: <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/30203>.

⁴⁵ KENDRICK, c. d., pp. 31–32.

⁴⁶ KAMANN, H.-G. Article 110 TFEU at no. 1 et seq. In: STREINZ, c. d.

law. This can be done by putting a higher burden (most notably, higher minimum tax rates)⁴⁷ to the consumption of goods whose production has a high carbon footprint and contributes excessively to global warming.

Yet, this approach can hardly use concrete flexible instruments that link the individual burden of tax to the individual carbon footprint of a specific item (product or service). It can only follow a rule-of-thumb approach based on a list of products and tariffs, while individual advantages (e.g., carbon-neutral production methods) cannot be rewarded. Moreover, such lists are subject to political and lobby pressure, they require continuous review and amendment. Taking all this into consideration, incorporating a climate tax into the VAT system (e.g., the applicable tax rates) is not recommended.

4.2 LEGAL POSSIBILITY OF TAX HARMONISATION: USE OF ARTICLE 113 TFEU, LIMITS TO APPROXIMATION OF INDIRECT TAXES

But also beyond a *climatization* of EU VAT law, given the strict exclusivity between specific tax-related titles of EU competence on the one hand and environmental rules like Articles 191 and 192 TFEU on the other, Article 113 TFEU obtains a key role when it comes to approximation of indirect taxes in the tax law of the member states. It is true that there is no paramount legal basis for a separate comprehensive EU tax policy. Rather, Article 113 TFEU as well as Articles 114, read in connection with 115 TFEU only complement non-tax rules protecting the internal market and competition.⁴⁸ It follows that these rules can only bear legislative approximation but no assignment of related tax revenue to the EU budget. It is clear from the outset that revenue assignment needs to be based on Article 311 TFEU and pertinent secondary EU legislation (cf. Article 311 sub-paragraph 4 TFEU). Nevertheless, such revenue assignment to the EU does not form an obstacle to use Article 113 TFEU or Articles 114 and 115 TFEU for all other features of this EU tax, i.e., its legislative design in the fisk-taxpayer relationship.

At the same time, however, all conditionalities and limitations enshrined in these Articles need to be observed.⁴⁹ Most notably, the Commission holds the sole right to initiate secondary legislation while the ECOFIN Council functions as the decisive legislative body. In the absence of the use of the Passarelle clause [Article 48(7) TEU] by the European Council, the Council needs to adopt the Commission's proposal unanimously.

⁴⁷ Articles 96 et seq. of the Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax (VAT Systems Directive), OJ 2006 L 347/1.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ KENDRICK, *c. d.*, p. 30.

CONCLUSION

SYNTHESIS OF LEGAL FINDINGS: FEASIBLE LEGAL INSTRUMENTS AND PROCEDURAL PATHS FOR INTRODUCING NEW OWN RESOURCES

The EU has assumed increased responsibility for the economic well-being of its member states. It might assume further responsibilities with regard to Europe's position as a global actor of democracy and the rule of law, defence, security and economic strength. On the fiscal side, this increase in responsibilities has been debt-funded. While capital markets have not questioned the creditworthiness of the EU as such, they have enabled unprecedented debt commitment in course of Next Generation EU programmes. It is important to realise that at the moment of such a fundamental change of position,⁵⁰ the historical legal framework cannot be maintained and the time is approaching when the EU will have to rethink its current set-up. The EU has commitments for the future, but it has to ensure that its legal order remains suitable for a completely different situation than those found previously in the internal market. EU debts without EU taxes create a non-sustainable situation. The EU is gradually coming to realise that the centre of gravity for the future repayment of the EU's Next Generation debt will rest on taxes.

As far as environmental taxes including a climate tax is concerned, EU law is aware of the *you cannot have the cake and eat it* paradox. Yet, it is able to overcome this seeming paradox where EU legislatures, once such tax has been enacted, monitor the *law in action* and maintain the balance between revenue-seeking and environmental success.

While we have not presented proposals for the concrete design of a climate tax in this paper, it is evident that further efforts are needed to support considerable EU activity in this area.⁵¹ It follows from what has been said above that procedural (monitoring) elements are indispensable when the Council introduces a climate tax.

Prof. Dr. Ekkehart Reimer
Heidelberg University, Faculty of Law
reimer@uni-heidelberg.de
ORCID: 0000-0002-7999-7477

JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D., LL.M.
Charles University, Faculty of Law
vecer@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0003-0749-9414

⁵⁰ See KUBE, H. – REIMER, E. *Solid Financing of the EU*. Berlin: Lehmanns Media, 2021, p. 15.

⁵¹ KENDRICK, c. d.

CONTRACT INTERPRETATION AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE*

ELISA ARIETTI,** JAN SMÍTAL***

Abstract: This paper analyzes how artificial intelligence (AI) can impact contract interpretation in transnational transactions. It explores the challenges posed by differing legal systems and interpretative principles like subjective intent and objective meaning. AI's ability to detect multiple plausible meanings and resolve ambiguities in contracts is examined, along with its potential to improve efficiency and neutrality of the drafting process. Furthermore, risks such as bias, ethical issues, and resistance to AI from the legal community and practitioners are considered in this study, ultimately advocating for a balanced use of AI alongside human oversight to ensure legitimacy and compatibility with diverse legal frameworks.

Keywords: Generative AI; contract interpretation; LLM; transnational transactions

DOI: 10.14712/23366478.2025.677

1. INTRODUCTION

In recent years, artificial intelligence (AI) has increasingly permeated the legal field, offering new tools and perspectives across a wide range of activities. Among the many applications of AI in law, one of the most intriguing and promising is its potential to assist in the interpretation and drafting of contracts. As contracts become ever more complex and transnational in nature, it can be considerably useful to closely examine the possibility of using AI to support legal professionals in navigating linguistic ambiguities, cross-border and cultural differences, and evolving standards of interpretation.

The paper begins with a brief overview of the principles of contract interpretation, both in a transnational context and under Czech law, highlighting the key methodologies, interpretative rules, and the challenges they present in practice. The core of the

* This contribution was created as part of the Charles University Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) [Specific university research], project No. 260748 “Výzvy soukromého práva: udržitelnost a technologie” [‘Private law challenges: sustainability and technology’].

** Elisa Arietti, Charles University, Faculty of Law, Department of Business Law; e-mail: ea.arietti@gmail.com. Elisa Arietti is an Italian qualified attorney and a PhD student at the Business Law Department of the Charles University in Prague.

*** Mgr. Jan Smítal, attorney; e-mail: jansmital96@gmail.com. Jan Smítal is a Czech qualified attorney who graduated from Masaryk University in Brno and now works in a law firm in Prague, specializing in Commercial and Corporate Law and litigation. He has a growing interest in the application of emerging technologies and their impact on the legal industry.

study then turns to the growing relevance of AI in the legal domain and its applications, with a particular focus on natural language processing and large language models (LLMs) and how AI could support human actors in interpreting contracts more efficiently and consistently. Beyond interpretation, we also explore AI's potential to offer real-time, context-aware suggestions for clearer and more precise contract drafting, thus reducing the risk of litigation.

To assess these capabilities and the potential limitations of AI in this field, we introduce an experiment involving six different large language models from four different *families*.¹ Each model was tasked with analyzing a specific real-life contract dispute drawn from a decision of the Czech Supreme Court, specifically, the Supreme Court judgment 31 Cdo 684/2020.² The models were asked to interpret a disputed clause related to contractual withdrawal, which was central to the case; a common scenario under Czech law, where this legal concept is often ambiguous and frequently becomes the subject of litigation. Lastly, the models were tasked with proposing an alternative wording that would have better captured the specific meaning one of the parties allegedly intended. We then compare and evaluate their outputs, focusing on the reasoning provided, the legal accuracy of their interpretations, and their alignment with the actual court decision, using 17 criteria from the scoring system we developed specifically for this experiment.³

By reflecting on the findings of this experiment, the paper aims to provide an informed perspective on the extent to which AI can be integrated into legal interpretative processes today, and what further developments may be needed to make such tools truly reliable and effective in professional legal practice.

2. CONTRACT INTERPRETATION

2.1 CONTRACT INTERPRETATION IN A COMPARATIVE CONTEXT

Contract interpretation is a unique cognitive process. It can be defined, broadly, as the act of assigning meaning and significance to symbols⁴ and, legally, as the process of determining the meaning and legal implications of the language used in a contract, with the aim of identifying the parties' rights and obligations under the agreement.⁵ At its core, interpretation seeks to identify the intention of the parties and to give effect to their agreement in a manner that reflects their mutual understanding and the commercial purpose of the transaction. The process is both conceptually and

¹ The models utilized in our experiment include Llama 3, Gemini 2.5 Flash, Gemini 2.5 Pro, Claude AI, ChatGPT-4o, and ChatGPT-o3. A brief description of each is provided in Section 3.

² Supreme Court of Czech Republic, 31 Cdo 684/2020, 9. 9. 2020.

³ The criteria and the scoring system are mentioned in Section 3 and explained in detail in note 78.

⁴ MELZER, F. – TÉGL, P. a kol. *Občanský zákoník: svazek III: § 419–654: velký komentář* [Civil Code: Volume III: Sections 419–654: Extensive Commentary]. Praha: Leges, 2014.

⁵ The literature provides many sources for interesting and authoritative definitions of contract interpretation, to quote a few: “*The process of determining the meaning of the words used in a contract and applying that meaning to the facts of the case.*” (Oxford Dictionary of Law. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2022); “*Interpretation involves determining the meaning to be given to a contract or to individual terms of a contract.*” (Commentary to UNIDROIT Principles. 2016, Art. 4.1).

practically complex, considering that it lies at the intersection of legal theory, linguistic and cultural analysis, and economic reasoning.⁶

A first and relevant element of complexity of this subject emerges from the fact that contract interpretation varies considerably across legal systems;⁷ civil law traditionally emphasizes a subjective approach focused on the parties' actual intentions, as seen in French and Italian legal systems, which tend to prioritize intent over literal wording.⁸ In contrast, common law systems like England adopt an objective approach, with courts ascertaining meaning through the lens of a reasonable person aware of contextual background,⁹ explicitly excluding, or at least not prioritizing, pre-contractual negotiations and subjective intent. Despite this theoretical divide, it is possible to observe some practical convergences: civil law jurisdictions increasingly incorporate objective elements in their analysis,¹⁰ while common law now considers contextual circumstances beyond plain text, guided by principles like commercial common sense.¹¹

⁶ On the economic analysis of contract interpretation, see POSNER, R. A. *The Law and Economics of Contract Interpretation*. *Texas Law Review*. 2005, Vol. 83, No. 6, pp. 1581–1614.

⁷ ZWEIGERT, K. – KÖTZ, H. *Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1987, Vol. II, pp. 83–94.

⁸ In this context, the perspectives of leading scholars and jurists from the civil law tradition are particularly insightful. Friedrich Carl von Savigny, the renowned German jurist and founder of the influential “historical school” of jurisprudence, emphasized in *System des heutigen Römischen Rechts* (SAVIGNY, F. C. VON. *System des heutigen römischen Rechts*. Bd. 1. Berlin: Veit, 1840), that: “*Interpretation is the discovery of the thought which must be regarded as the meaning of the declaration of will.*” This formulation reflects the core of the subjective theory of interpretation, which continues to shape civil law approaches across jurisdictions. Echoing this orientation, prominent scholars in Italy and France have articulated similar views. Italian scholar, Giorgio De Nova affirms that: “*L’interpretazione del contratto ha come scopo primario l’individuazione della comune intenzione delle parti, alla quale deve essere attribuito valore preminente rispetto al significato letterale delle parole usate.*” [“*The primary purpose of contract interpretation is to identify the common intention of the parties, which must be given precedence over the literal meaning of the words used.*”] (DE NOVA, G. *Il contratto*. In: DE NOVA, G. *Trattato di diritto civile e commerciale*. Vol. IV, Tomo I. Milano: Giuffrè, 2005, p. 479). Similarly, the French scholar René Demogue wrote: “*L’interprétation est une opération par laquelle on recherche la pensée réelle des contractants, et non ce qu’ils ont pu dire ou écrire, si cela est en désaccord avec leur commune intention.*” [“*Interpretation is the process by which we seek the real intention of the contracting parties, and not what they may have said or written, if that is at odds with their common intention.*”] (DEMOGUE, R. *Traité des obligations en général*. Tome 5. Paris: Arthur Rousseau, 1923, p. 423).

⁹ Among the most relevant quotes in the common law traditions are the ones from Oliver Wendell Holmes Jr., an American jurist who served as an associate justice of the U.S. Supreme Court and Sir Rupert Cross, a distinguished English scholar. In *Hotchkiss v. National City Bank of New York*, 200 F. 287 (S.D.N.Y. 1911), aff’d 231 U.S. 50 (1913), Oliver Wendell Holmes Jr. famously observed that “*The making of a contract depends not on the agreement of two minds in one intention, but on the agreement of two sets of outward expressions which coincide.*” Along similar lines, Sir Rupert Cross, in his 1976 treatise *Statutory Interpretation*, defined interpretation as “*the process by which the court determines the meaning which the document would convey to a reasonable person having all the background knowledge which would reasonably have been available to the parties*” (CROSS, R. *Statutory Interpretation*. London: Butterworths, 1976). This formulation was later adopted and developed by Lord Hoffmann in *Investors Compensation Scheme Ltd v. West Bromwich Building Society* [1998] 1 WLR 896, where it served as a foundation for his influential five principles of contract interpretation.

¹⁰ VALCKE, C. *Contractual Interpretation at Common Law and Civil Law: An Exercise in Comparative Legal Rhetoric*. In: NEYERS, J. (ed.). *Exploring Contract Law*. Oxford, Portland: Hart Publisher, 2008, pp. 87–88. Online available at: <https://ssrn.com/abstract=1132364>.

¹¹ HERBOTS, J. H. *Interpretation of Contracts*. In: SMITS, J. M. – HUSA, J. – VALCKE, C. – NARCISO, M. (eds.). *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2023, p. 279.

Although legal systems are often grouped into these two broad categories, this classification does not mean that all systems within a group are identical. Even when they share similar underlying principles, each legal system has its own structure, rules, and case law that govern how contracts are interpreted. These differences make the topic particularly complex, especially in transnational disputes.¹² When the applicable law is foreign to the forum, judges must interpret the contract according to a legal system they may not be familiar with.¹³ Without a deep understanding of that system's legal context, values, and interpretative methods, it can be very difficult to apply the relevant principles correctly and fairly. Furthermore, transnational contracts face acute challenges, as cultural and linguistic differences amplify ambiguities.¹⁴ In response to these challenges, harmonization efforts, such as the UNIDROIT Principles,¹⁵ the PECL,¹⁶ the DCFR,¹⁷ and the CISG,¹⁸ aim to bridge the gap between legal traditions by offering standardized and harmonized sets of interpretive rules. These instruments advocate a purposive, context-sensitive approach grounded in international usages and general principles like good faith and fair dealing. For instance, Article 4.1¹⁹ of the UNIDROIT Principles affirms that contracts are to be interpreted according to the common intention of the parties, while Article 4.3²⁰ explicitly permits consideration of all relevant

¹² On this topic MOSS, G. C. International Contracts between Common Law and Civil Law: Is Non-state Law to Be Preferred? The Difficulty of Interpreting Legal Standards Such as Good Faith. *Global Jurist* [online]. 2007, Vol. 7, No. 1 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://doi.org/10.2202/1934-2640.1189>.

¹³ This is based on the premise that the Rome I Regulation, or any applicable local conflict-of-law rules, designate a *lex causae* that differs from the *lex fori*.

¹⁴ Among others, terms like *good faith* carry divergent legal connotations across civil and common law systems, and concepts like *consideration* lack direct equivalents in civil law.

¹⁵ The UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts are a set of non-binding rules developed for the first time in 1993 by UNIDROIT (International Institute for the Unification of Private Law) to provide a neutral and comprehensive framework for the interpretation, formation, validity, performance, and enforcement of international commercial contracts. (International Institute for the Unification of Private Law. *UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts* [online]. Rome: International Institute for the Unification of Private Law, 2016 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.unidroit.org/wp-content/uploads/2021/06/Unidroit-Principles-2016-English-i.pdf>).

¹⁶ The Principles of European Contract Law (PECL) is a set of model contract law rules developed by the Commission on European Contract Law, also known as the Lando Commission, as part of an academic project to harmonize European private law (Principles of European Contract Law – PECL. In: *TRANS-LEX.org: Law Research* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.trans-lex.org/400200>).

¹⁷ The DCFR (Draft Common Frame of Reference) is a comprehensive academic text drafted by European legal scholars, with the purpose to provide a set of model rules, principles, and definitions for European private law, especially contract law, with the aim of harmonizing and guiding future EU legislation. Art. 8:101 to 8:106 provide for comprehensive rules on contract interpretation (BAR, CH. VON – CLIVE, E. – SCHULTE-NÖLKE, H. (eds.). Draft Common Frame of Reference (DCFR). In: *TRANS-LEX.org: Law Research* [online]. 2009 [cit. 2025-09-05]. Available at: https://www.trans-lex.org/400725/_outline-edition-#toc_31).

¹⁸ United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (Vienna, 1980) (CISG). In: *United Nations* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: https://uncitral.un.org/en/texts/salegoods/conventions/sale_of_goods/cisg.

¹⁹ Article 4.1 UNIDROIT Principles 2016: “Article 4.1 (Intention of the parties) (1) A contract shall be interpreted according to the common intention of the parties. (2) If such an intention cannot be established, the contract shall be interpreted according to the meaning that reasonable persons of the same kind as the parties would give to it in the same circumstances” (UNIDROIT, c. d.).

²⁰ Article 4.3 UNIDROIT Principles 2016: “Article 4.3 (Relevant circumstances) In applying Articles 4.1 and 4.2, regard shall be had to all the circumstances, including (a) preliminary negotiations between the parties; (b) practices which the parties have established between themselves; (c) the conduct of the parties

circumstances, including negotiations, practices, and subsequent conduct. These instruments seek to provide a common framework that could be applied and leveraged across different jurisdictions, helping to reduce the complexity in international contract interpretation. However, it is important to remember that these instruments are only enforceable in court if the parties specifically incorporate them in their contract.²¹

2.2 CONTRACT INTERPRETATION UNDER CZECH LAW

A very interesting and specific take on contract interpretation is provided for by the Czech legal system. The first peculiarity is that the Czech Civil Code does not contain specific provisions on *contract* interpretation but rather contains rules on “*Výklad právních jednání*” which translates to “*Interpretation of juridical acts*”,²² which are set out in §§ 556 to 558 of the Czech Civil Code. These provisions therefore apply to all juridical acts and not only to contracts.²³ As a starting point, legal scholarship generally agrees that a juridical act must be interpreted whenever it is applied or when interpretation becomes necessary.²⁴ This consideration is crucial, as the first step in any interpretative process is to determine whether a particular clause actually requires interpretation, even if its wording could appear clear and unambiguous at first sight. Nevertheless, Czech legal doctrine and case law make it clear that interpretation is limited to clarifying the content of the legal act; it cannot be used to modify, replace, or expand upon the expressed will of the parties,²⁵ nor to assign a different meaning to a provision that is otherwise clear and precise.^{26, 27}

Before analyzing the current provisions on contract interpretation, we believe it is necessary to briefly look at the historical development of the Czech doctrine on the

subsequent to the conclusion of the contract; (d) the nature and purpose of the contract; (e) the meaning commonly given to terms and expressions in the trade concerned; (f) usages” (UNIDROIT, c. d.).

²¹ With the exception of the CISG, the majority of the harmonizing instruments are considered soft law and, therefore, they cannot be chosen as a governing law under PIL. See HOEKTRA, J. *Non-state rules in International Commerce Law*. London: Routledge, 2021.

²² From the translated version of the Nový občanský zákoník (NOZ) (89/2012 Sb. ACT of 3 February 2012 the Civil Code [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Civil-Code.pdf>).

²³ In Czech law, the notion of *právní jednání* – literally *juridical act* – denotes any manifestation of will capable of producing legal effects, such as contracts, unilateral declarations, or other private law acts. Within this broad category, a distinction is drawn between addressed juridical acts, where the declaration of will is directed to another party, and non-addressed juridical acts, where no specific recipient exists. The latter are not subject to the general provisions on the interpretation of juridical acts, nor does the Civil Code provide a comprehensive framework for their construction. Instead, certain types – most prominently wills – are regulated by special provisions, which stipulate that their interpretation must be guided by the actor’s actual will, established through an empirical, subjectively historical approach. See MELZER – TĚGL, c. d., p. 589.

²⁴ J. FIALA, J. – HURDÍK, J. *Contract law in the Czech Republic*. Netherlands: Kluwer Law International B. V., 2020, pp. 58–59.

²⁵ See Supreme Court of Czech Republic, 32 Cdo 939/2018; Supreme Court of Czech Republic, 21 Cdo 2300/2017; Supreme Court of Czech Republic, 27 Cdo 3759/2017; and Supreme Court of Czech Republic, 29 Cdo 61/2017.

²⁶ See Supreme Court of Czech Republic.

²⁷ BERAN, V. § 556 [Výklad právních jednání] [Interpretation of legal acts]. In: PETROV, J. – VÝTISK, M. – BERAN, V. et al. *Občanský zákoník: komentář* [Civil Code: Commentary]. 2nd ed. (3rd update). Prague: C. H. Beck, 2024.

subject in the past century. The ABGB (OZO) contained a highly developed framework, distinguishing between rules for the interpretation of contracts (§§ 914–916) and for testamentary dispositions (§§ 614, 655). By contrast, the 1950 Civil Code provided a general rule on the interpretation of legal acts (§ 31) and a specific rule for wills (§ 538); the interpretive approach was ideologically framed, considering that it prioritized conformity with the ‘rules of socialist coexistence’ and the economic plan, subordinating the parties’ true will to an ostensibly objective, socially determined perspective. Nevertheless, legal doctrine and practice acknowledged that the genuine will of the parties could not be entirely suppressed, such that the application of § 31 in practice shifted toward a predominantly subjective interpretation.²⁸

The 1964 Civil Code carried forward this trajectory in § 35, which essentially replicated the wording of § 31 while omitting special provisions on wills. Following the “Great Amendment” of 1991, however, § 35 was substantially revised and the amended text established the priority of the literal meaning of language over the actual will of the actor, with a clear favor for a more rigid formalism. In contrast, § 266 of the Commercial Code²⁹ offered a more balanced and influential model, one that was clearly inspired by Article 8 of the Vienna Convention on the International Sale of Goods.

In order to integrate these fragmented and evolving provisions, the Supreme Court³⁰ has developed and recognized several core methods of interpretation, throughout the years.³¹ These include linguistic interpretation, which focuses on the possible meanings of specific terms; logical interpretation, which examines how those terms relate to each other; and systematic interpretation,³² which considers their placement within the overall structure of the legal act. Additionally, another core method that plays a significant role in the interpretive process is teleological interpretation, which seeks to uncover the underlying purpose of the legal act.

With the enactment of the current Civil Code (Act 89/2012) adopted on 3 February 2012, and effective as of 1 January 2014, the Czech legal system embraced a blended and hybrid approach, in which both the subjective and objective interpretation methods are recognized. This represented a significant shift from the earlier Civil Code, which had long been criticized for its formalistic orientation.³³

²⁸ MELZER – TÉGL, *c. d.*, pp. 586–587.

²⁹ The old Czech Commercial Code (98/1991) – replaced by the current Civil Code in 2012 – § 266 “*Některá ustanovení o právních úkonech*” in English “*Certain provisions on legal acts*”. The article establishes rules for interpreting declarations of will in commercial law. Priority is given to the actor’s actual intent if it was known or should have been known to the addressee; otherwise, interpretation follows the meaning a reasonable recipient would assign, with commercial terms construed by trade usage. All relevant circumstances, including negotiations, established practices, and subsequent conduct, must be considered. Ambiguities are resolved *contra proferentem*, and contractual domicile or business seat is determined by what is stated in the contract unless a change is notified.

³⁰ Among others: Supreme Court of Czech Republic, 33 Cdo 4789/2009.

³¹ BERAN, *c. d.*

³² In Czech respectively: “*jazykový výklad*”, “*logický výklad*” and “*systematický výklad*”.

³³ This shift was clear and recognized also in the explanatory memorandum to the draft Civil Code (Parliamentary Press No. 362, Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, 6th term 2010–2013), which states: “*Konkrétní charakter právního jednání se posuzuje podle jeho obsahu; posouzení tohoto obsahu není věcí volné dispozice právně jednajících osob, ale náleží právnímu zhodnocení. [...] V osnově se navrhuje opustit důraz na formální hledisko projevu, typický pro platný občanský zákoník (zejména v § 35 odst. 2) a klást větší důraz na hledisko skutečné vůle jednajících osob, jak to činí již dnes*”

The subjective method focuses on the meaning intended by the person making the legal act and it is exemplified in the first sentence³⁴ of § 556(1)³⁵ of the Czech Civil Code (Act No. 89/2012 Sb.) also referred to as “NOZ”. In contracts, this refers to the jointly intended meaning of both parties.³⁶ This approach is rooted in the principle that legal acts are expressions of personal will, aimed at producing specific legal consequences. Therefore, interpretation should seek to give effect to the meaning the parties themselves intended – to be more precise the meaning the acting party intended,³⁷ or one party intended and the other “*was aware or must have known of such an intention*”.³⁸ This reflects the value placed on party autonomy and freedom of contract as the basis for establishing rights and obligations.

In contrast, the objective method evaluates the legal act from the standpoint of a third party – specifically, how a reasonable person – the person on the receiving end of the act – would interpret the expression of will, based on its outward form.³⁹ Here, what matters is not the internal intent, but the meaning that can be inferred from how the declaration appears externally. This approach prioritizes legal certainty and the protection of the addressee’s good faith. Under Czech law, this principle is represented in the second sentence of § 556(1) NOZ,⁴⁰ which states that if the parties’ true intention cannot be determined, the expression of will is given the meaning that a person – in the position of the party against whom the will was expressed, would normally assign to it. Both these methods of interpretation seek to identify the true will of the acting party from objective circumstances. The distinction lies in the range of circumstances admissible for consideration. In fact, while subjective (empirical) interpretation imposes

obchodní zákoník (zejména v § 266).” In English: “*The specific nature of a legal act is assessed according to its content; the assessment of this content is not a matter of free disposal by the persons performing the legal act, but is subject to legal evaluation. [...] The draft proposes to abandon the emphasis on the formal aspect of expression, typical of the current Civil Code (especially in Section 35(2)), and to place greater emphasis on the actual will of the persons acting, as is already the case in the Commercial Code (especially in Section 266).*”

³⁴ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 584.

³⁵ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 556(1): “*Co je vyjádřeno slovy nebo jinak, vyloží se podle úmyslu jednajícího, byl-li takový úmysl druhé straně znám, anebo musela-li o něm vědět.*” In English: “*What is expressed by words or otherwise is interpreted according to the intention of the acting person if the other party was aware or must have known of such an intention*” (89/2012 Sb. ACT of 3 February 2012 the Civil Code).

³⁶ HANDLAR, J. § 556 [Výklad právních jednání] [Interpretation of legal acts]. In: LAVICKÝ, P. et al. *Občanský zákoník I.: obecná část (§§ 1–654)* [Civil Code I.: General Part (§§ 1–654)]. 2nd ed. Prague: C. H. Beck, 2022, pp. 1767–1775.

³⁷ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 588, he refers to this first type of interpretation as “*empirical interpretation*”, “*natural interpretation*” or “*subjectively individual interpretation*”, an interpretation based on the will theory and focusing on the “*real*” will of the acting party.

³⁸ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 556(1), also in the case law Supreme Court 33, Cdo 1299/2025.

³⁹ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 588 this interpretative method is also referred to as the “*normative interpretation*”, which revolves around the point of view of the external party, or the party receiving the act and focuses on the “*objective*” will of the party, as opposing to the “*real*” will of the parties.

⁴⁰ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 556(1): “*Nelze-li zjistit úmysl jednajícího, přisuzuje se projevu vůle význam, jaký by mu zpravidla přikládala osoba v postavení toho, jemuž je projev vůle určen.*” In English: “*If the intention of the acting person cannot be ascertained, the expression of will is attributed the same meaning which would be typically attributed by a person in the position of the person against whom the will was expressed.*”

no limitation, allowing reliance on all facts that may reveal the actor's intent, objective (normative) interpretation, guided by the principle of legal certainty, restricts relevance to those circumstances observable from the perspective of the addressee of the legal act. Objective assessment is thus relativized in relation to the recipient: facts hidden from their viewpoint must be disregarded. This selective, recipient-oriented perspective is what characterizes this form of interpretation as normative.⁴¹

Therefore, Czech law does not rigidly adhere to one method or the other, as it appears clear from a comprehensive reading of § 556(1) NOZ. The judge must apply a combined model,⁴² which requires that the interpretation process begin with the analysis of the parties' intent (subjective interpretation),⁴³ but where this is ambiguous or unknown, interpretation must shift to how a reasonable person in the same position would understand the act (objective interpretation).⁴⁴ In addition to these interpretive methods, Czech legal scholarship⁴⁵ emphasizes the central role of linguistic interpretation, applicable within both subjective and objective approaches. Analysis of the contractual text and the specific wording chosen by the parties constitutes the starting point⁴⁶ and an indispensable first step in the interpretative process. The meaning in question should be the ordinary, commonly accepted one,⁴⁷ and not the interpretation given by the person analyzing the expression of will, by the specific recipient of that expression, by the party who stands to benefit from it.⁴⁸

The Czech Civil Code further provides for additional criteria. The second paragraph of §556 NOZ outlines various elements that serve as aids in interpreting a declaration of intent.⁴⁹ These include not only specific tools but also contextual factors that can clarify

⁴¹ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 588.

⁴² HANDLAR, *c. d.*, p. 1767.

⁴³ According to MELZER – TĚGL, *c. d.*, the subjective interpretation is performed applying three different methods: the *simple subjective interpretation* (seeks to ascertain the parties' actual will by identifying their explicit expressions of intent regarding the interpretive question, which may be evidenced through documents, testimony, or subsequent authentic interpretations of the contract), the *subjective teleological interpretation* (seeks to infer the parties' actual will from the known and shared purpose of the contract (*ratio contractus*), giving priority to the interpretive option that best realizes the common objective the parties intended to achieve) and the *false subjective interpretation* (sometimes also rendered as pseudo-subjective interpretation in comparative legal scholarship, it seeks to reconstruct the parties' actual will from any available circumstances that reliably indicate it, distinguishing itself from normative interpretation by relying on all accessible evidence of intent rather than only on what was apparent to the addressee at the time of the act).

⁴⁴ The objective, or *normative*, interpretation is based on how the will of the acting party should be understood in light of the circumstances that the receiving party knew or could have known at the time the will was expressed. This method gives greater protection to good faith. Applying it, the focus is not on the actor's actual will, but rather on how an *honest recipient* would understand the meaning of that will and the actions taken.

⁴⁵ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 606.

⁴⁶ Plenary decision of the Constitutional Court of 17. 12. 1997, file no. ÚS 33/97; judgment of the Constitutional Court of 14. 4. 2005, file no. I. ÚS 625/03.

⁴⁷ By "commonly accepted", we refer to the shared understanding of the contracting parties; what matters is not whether a third party would comprehend the meaning, but that the parties themselves have a clear and mutual understanding of it. See MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 606.

⁴⁸ J. ŠVESTKA, J. – DVOŘÁK, J. – FIALA, J. et al. *Občanský zákoník: komentář. Svazek I: obecná část (§ 1 až 654)* [Civil Code: Commentary. Volume I: General section (§ 1 to 654)]. Prague: Wolters Kluwer, 2020.

⁴⁹ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 556(2): "Při výkladu projevu vůle se přihlídně k praxi zavedené mezi stranami v právním styku, k tomu, co právnímu jednání předcházelo,

the meaning of the expression of will.⁵⁰ In particular, interpretation takes into consideration the established course of dealing between the parties,⁵¹ the circumstances leading up to the legal act, and the parties' subsequent behavior that may reveal how they understood and applied the act.⁵² These factors help ensure that interpretation aligns with both the parties' intentions and the practical context in which the legal act was made.⁵³ Furthermore, §§ 557 and 558 provide additional criteria for the interpreter to follow while ascertaining the contract. The first provision – § 557 – codifies the “*contra proferentem*” rule:⁵⁴ where an expression allows multiple interpretations, contractual terms drafted or imposed by one party must, if ambiguous, be construed to the detriment of that party.⁵⁵ Section 558 supplements the discipline by regulating interpretation of legal acts performed in the context of dealings with entrepreneurs.⁵⁶ The article states that ambiguous expressions are construed according to their customary meaning in commercial practice.⁵⁷ In transactions between entrepreneurs, established trade usages, either general or sector-specific, are also taken into account, with contractual stipulations or mandatory law taking precedence; absent such restrictions, customary practice prevails over non-mandatory statutory provisions.

Lastly, according to the literature,⁵⁸ interpretation should also be conducted under other rules explicitly stated in the law, including the principles of honesty and good faith,⁵⁹

i k tomu, jak strany následně daly najevo, jaký obsah a význam právnímu jednání přikládají.” In English: “When interpreting the expression of will, account is taken of the regular dealings of parties in legal transactions, what preceded the juridical act, as well as the manner in which the parties subsequently demonstrated what content and relevance they attach to the juridical act.”

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ This type of interpretation is often referred to as “historical interpretation” and it may serve both to clarify an ambiguous linguistic expression and to ascertain the legally relevant content of the juridical act, which may diverge from the explicit expression of will.

⁵² ŠVESTKA – DVOŘÁK – FIALA, *c. d.*

⁵³ MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 612.

⁵⁴ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] §557: “*Připouští-li použitý výraz různý výklad, vyloží se v pochybnostech k tíži toho, kdo výrazu použil jako první.*” In English: “If a term is used which allows various interpretations, in the case of doubt it is to be interpreted to the detriment of the person who used the term first.”

⁵⁵ It should be emphasized that this provision offers a subsidiary method of interpretation, applicable where the criteria laid down in § 556 do not resolve the issue and it is mostly applied in cases involving companies. See MELZER – TĚGL, *c. d.*, p. 617.

⁵⁶ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] §558: “(2) *V právním styku podnikatelů se přihlíží k obchodním zvyklostem zachovávaným obecně, anebo v daném odvětví, ledaže to vyloučí ujednání stran nebo zákon. Není-li jiné ujednání, platí, že obchodní zvyklost má přednost před ustanovením zákona, jež nemá donucující účinky, jinak se může podnikatel zvyklosti dovolat, prokáže-li, že druhá strana určitou zvyklost musela znát a s postupem podle ní byla srozuměna.*” In English: “(2) In legal transactions among entrepreneurs, account is taken of business usages maintained in general or in a given industry, unless excluded by an agreement between the parties or by a statute. Unless otherwise agreed, a business usage is conclusively presumed to take precedence over non-compelling provisions of a statute; otherwise, an entrepreneur may invoke a usage if he proves that the other party must have known a given usage and was aware that it would be followed.”

⁵⁷ In relations with non-entrepreneurs, this meaning must be proven to have been known to the other party.

⁵⁸ MELZER – TĚGL, *c. d.*, § 556; BERAN, *c. d.*

⁵⁹ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 7: “*Má se za to, že ten, kdo jednal určitým způsobem, jednal poctivě a v dobré víře.*” In English: “A person who acted in a certain way is presumed to have acted fairly and in good faith.”

the presumption in favor of the validity of legal acts,⁶⁰ and the relevance of established customs. Beyond these, interpretative guidance also stems from broader concepts, such as the presumption of rational behavior; according to this principle, in cases of doubt, the reasonable meaning is presumed to reflect the intended one.⁶¹

Now that we have analyzed and evaluated the legal framework governing contract interpretation, we can turn our focus to artificial intelligence and explore how it might facilitate and enhance the interpretative process.

3. CONTRACT INTERPRETATION AND AI

3.1 AI IN THE LEGAL CONTEXT

Artificial intelligence (AI) is fundamentally reshaping the landscape of legal analysis and contract management. With legal professionals facing increasing volumes and complexity of contractual documents, AI-powered tools are rapidly becoming indispensable for streamlining contract drafting,⁶² review, and interpretation.⁶³

Applying AI to contract interpretation can prove challenging, since the construction process is inherently complex and unique and it differs in each system. As we have seen, in the context of Czech law, contract interpretation is governed by well-established principles rooted in the Czech Civil Code. The intersection of evolving interpretative principles and the advancement of AI technologies brings both significant opportunities and notable challenges. AI has the potential to improve the precision and consistency of contract interpretation by systematically applying legal criteria and detecting ambiguities or potential risks. Additionally, it can streamline the drafting and review process by suggesting alternative or clearer formulations of legal clauses, thereby reducing the likelihood of misunderstandings between parties and improving the overall clarity and accuracy of contractual terms.

In this context, AI tools, particularly those leveraging natural language processing (NLP) and machine learning, mirror these principles in several key ways. AI's ability to analyze text aligns with the Czech emphasis on the *actual sense of words*. NLP models like GPT excel at extracting precise terms, definitions, and obligations from contracts, ensuring literal clarity. Czech law mandates interpreting clauses according to the will of the parties and within their mutual context. AI systems analyze entire documents to

⁶⁰ Občanský zákoník č. 89/2012 Sb. [Civil Code Act No. 89/2012 Coll.] § 574: “*Na právní jednání je třeba spíše hledět jako na platné než jako na neplatné.*” In English: “*Juridical acts are to be preferably considered valid rather than invalid.*”

⁶¹ ŠVESTKA – DVORÁK – FIALA, c. d.

⁶² Among others: AUTTO, H. – HAAPIO, H. – NUOTILA, J. Contracts rethought and redesigned: A new era with AI. *International Journal of Commerce and Contracting* [online]. 2024, Vol. 8, No. 1–2, pp. 7–36 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://doi.org/10.1177/20555636241261278>; GRUNDMANN, S. Digital Technology as a Challenge to European Contract Law. *European Review of Contract Law*. 2017, Vol. 13, No. 3, pp. 279 and following.

⁶³ Among others: ARBEL, Y. – HOFFMAN, D. A. Generative Interpretation. *New York University Law Review*. 2024, Vol. 99, No. 2, pp. 451–514; CATTERWELL, R. Automation in contract interpretation. *Law, Innovation and Technology*. 2020, Vol. 12, No. 1, pp. 81–112.

identify relationships between provisions, ensuring consistency; this capability reduces the risk of fragmented interpretations that might violate contextual coherence. While subjective analysis (focusing on parties' intent) remains inherently human, AI can provide aid by identifying patterns in drafting style and highlighting specific words and sentences which could potentially lead to uncovering the parties' true will.

3.2 INTRODUCTION TO LLM EXPERIMENT

To test these features, we set up an experiment, to investigate whether advanced language models, such as GPT-4o, GPT-o3, Claude 3, Gemini Advanced, and LLaMA 3, can accurately apply Czech legal doctrine to interpret ambiguous contractual provisions. The focus of the experiment was the interpretation of a clause concerning withdrawal from a contract in a case of delayed payment, which had been presented to the Supreme Court of the Czech Republic, in the Supreme Court judgment, 31 Cdo 684/2020.⁶⁴

The judgment addresses the enforceability and interpretation of a contractual clause believed to provide for automatic withdrawal ("*automatické odstoupení*") upon the occurrence of certain events. The contractual clause subject of the interpretation was article V(11) of the contract which stated: "*v případě prodlení platby delší než 5 dnů odstupuje dodavatel od smlouvy o dílo*".⁶⁵ This wording raised the question of whether the withdrawal could take effect automatically or whether it required a specific and explicit legal act. The Supreme Court emphasized the importance of proper contractual interpretation under § 556 of the Czech Civil Code, highlighting the need to apply both the subjective and objective methods, in the correct hierarchical order. It explained the combined model of interpretation, which prioritizes the parties' actual intent (subjective interpretation) but, where such intent cannot be clearly established, shifts to how the wording would be understood by a reasonable person in the same position (objective interpretation).⁶⁶ The Court also clarified the hierarchy between these approaches, stressing that subjective interpretation takes precedence where possible. Finally, the Supreme Court urged the Court of Appeal to interpret the disputed clause in accordance with these legal criteria, ensuring that the applicable interpretative framework is properly followed.⁶⁷ This guidance was particularly relevant given that the Court of Appeal had previously concluded the parties had not agreed on an "automatic withdrawal",

⁶⁴ Supreme Court of Czech Republic, 31 Cdo 684/2020, 9. 9. 2020.

⁶⁵ In English: "*In the event of a payment delay longer than 5 days, the contractor withdraws from the contract for work.*"

⁶⁶ Supreme Court of Czech Republic, 31 Cdo 684/2020, 9. 9. 2020: "*Jinými slovy, pro výklad právního jednání je určující skutečná vůle (úmysl) jednajícího (která byla anebo musela být známa adresátovi), již je třeba upřednostnit před jejím vnějším projevem (např. objektivním významem užitých slov).*"

⁶⁷ Supreme Court of Czech Republic, 31 Cdo 684/2020, 9. 9. 2020: "*Odvolaací soud, aniž se pokusil provést výklad ujednání článku V. odst. 11 smlouvy v souladu s pravidly pro výklad právních jednání vyloženými výše, uzavřel, že se strany nedohodly na 'automatickém odstoupení' (takové ujednání by podle odvolacího soudu muselo být 'daleko pregnančnější formulováno, aby nevzbuzovalo pochybnosti'). Již proto je jeho závěr, že nedošlo k zániku závazků ze smlouvy v souladu s (označeným) smluvním ujednáním, přinejmenším předčasný.*"

reasoning that such an agreement would have to be formulated much more precisely to avoid any ambiguity.

The Supreme Court's decision provided guidance that was decisive yet somewhat limited in depth. By its institutional role, adjudicating *de iure* rather than *in facto*, the Court did not set out the precise substantive criteria applicable to the case. Instead, it confined itself, as procedurally required, to addressing the legal issues, including the deficiencies in the application of substantive law (the interpretative rules), and remitted the matter to the appellate court for a decision on the merits. In any case, the reasoning of the Court was rather succinct, leaving the determination of the correct application of the interpretative rules to the appellate court.

3.3 METHODOLOGICAL FRAMEWORK

For our experiment, we selected a total of six large language models, from four distinct model families: Llama 3, Gemini 2.5 Flash, Gemini 2.5 Pro, Claude AI, ChatGPT-4o, and ChatGPT-o3. Each model was presented with the same prompt,⁶⁸ written in English language,⁶⁹ which included the contractual clause whose interpretation was at issue in the case and reproduced some questions similar to those the Supreme Court had to answer to resolve the case. The final question in the prompt requested that the model redraft the contested clause to clearly express the parties' intention to provide for automatic withdrawal from the contract;⁷⁰ for this question, we explicitly required the response to be written in Czech.

The models were presented solely with the primary prompt, without the inclusion of any supplementary legal contextual information, such as the civil law provisions on interpretative rules, the relevant case law, or the doctrinal theories cited above. This

⁶⁸ This is the prompt which was given to all model: "You are a Czech legal expert. Interpret the following clause under Czech law (esp. §§ 555–558 NOZ). Clause: *V případě prodlení platby delší než 5 dnů odstupuje dodavatel od smlouvy o dílo. Please answer:*

1. *Is this provision valid?*
2. *Does this clause allow for automatic rescission without further action?*
3. *Does it require an explicit act of withdrawal by the contractor?*
4. *How would a Czech court interpret this clause in light of the rules on contract interpretation under Czech law?*
5. *How would a Czech court interpret this clause in light of § 556(1) NOZ and the intention of the parties?*
6. *If the parties had truly intended to allow for automatic withdrawal from the contract without requiring any further legal act, how should such a clause be worded so that it would be valid and enforceable under Czech law? Answer in Czech language. The final question was asked separately to avoid influencing the model's earlier responses."*

⁶⁹ An interesting observation emerged when the prompt was translated and presented in Czech: each model – except for Llama 3, which was unable to respond in Czech – produced slightly different answers compared to their responses to the English version. These variations suggest that the language of the prompt may influence how the models interpret legal content, potentially due to differences in language-specific training data or contextual understanding. For the purposes of this study, we focused exclusively on the results obtained using the English-language prompt. However, this finding opens up an intriguing avenue for future research, particularly regarding how linguistic context may affect the reasoning and output of multilingual language models in legal analysis.

⁷⁰ The final question (number 6) was the following: "If the parties had truly intended to allow for automatic withdrawal from the contract without requiring any further legal act, how should such a clause be worded so that it would be valid and enforceable under Czech law? Answer in Czech language."

approach was deliberately adopted to assess the models’ capacity to generate legal advice in the absence of prior legal context or supporting material. Given that these systems are language models, providing additional context would likely have yielded more predictable responses, more closely aligned with the input. The objective of the experiment, on the other hand, is precisely to examine the nature of the answers produced without external guidance, and to evaluate whether the models exhibit tendencies toward hallucination.⁷¹

Before examining the individual responses, it is worth noting that all models answered every question in the prompt, except for Llama 3, which indicated that it is not yet able to generate text in Czech and therefore could not complete the final task. Overall, the answers provided by the models were consistent and largely in line with the applicable Czech legal framework, although there were notable differences in terms of response length, legal reasoning complexity, and linguistic formulation. A summary of the results is presented in Table 1.

Table 1: Summary of the results of the AI model experiment

	Validity of the clause	Automatic withdrawal	Rules on interpretation of contract	Will of the parties	New proposed wording (drafting)
Llama 3	Likely	Unlikely	Literal meaning, context and nature, prior drafts	Yes, if it can be ascertained	N/A
Gemini 2.5 Flash	Likely	No	Common intention of the parties, if not clear: objective standard (reasonable person), literal meaning, context, purpose	Common intention, will must be clear since automatic rescission would be a significant deviation from the general principle	V případě prodlení s platbou delšího než 5 dnů smlouva o dílo automaticky zaniká.
Gemini 2.5 Pro	Yes	Unlikely	Actual will of the parties, objective interpretation/ reasonable person standard, <i>Contra proferentem</i> , <i>In favorem negotii</i>	Actual mutual intention of the parties: if the party could prove it (i.e., through email correspondence)	Smluvní strany se dohodly, že tato smlouva o dílo zaniká splněním rozvazovací podmínky. Touto rozvazovací podmínkou je prodlení objednatele s úhradou ceny díla (nebo její části), které potrvá déle než 5 dnů. K zániku smlouvy

⁷¹ In the context of LLMs, the term hallucination designates the production of outputs that are linguistically well-formed and contextually plausible, yet factually inaccurate, unverifiable, or irrelevant. Hallucinations may manifest as erroneous attributions or fabricated information and they arise from the probabilistic essence of LLMs, which generate responses by predicting the most statistically likely sequence of tokens based on their training data, rather than through recourse to structured knowledge or facts, as a human interpreter would do.

	Validity of the clause	Automatic withdrawal	Rules on interpretation of contract	Will of the parties	New proposed wording (drafting)
Gemini 2.5 Pro				the judge would have enforced automatic withdrawal	dochází automaticky, a to prvním dnem následujícím po marném uplynutí této pětiden- ní lhůty, aniž by bylo zapotřebí jakéhokoli dalšího právního jednání ze strany zhotovitele.
Claude AI	Yes	No	Objective interpre- tation (reasonable person), context, purpose oriented interpretation	Analysis of will of the parties in this specific case	Smlouva se automaticky ruší uplynutím 5 dnů od splatnosti jakékoli platby bez nutnosti dalšího oznámení či právního úkonu kterékoli ze stran.
Chat GPT 4o	Yes	No	Common intention of the parties, reasonable person. Beyond literal wording, no auto- matic termination	Actual and shared intention, if not possible then objective inter- pretation based on reasonable expectations	Tato smlouva se automatic- ky zrušuje dnem, kdy dojde k prodlení objednatele s platbou delšímu než 5 dnů od data splatnosti. Smluvní strany se výslovně dohodly, že zrušení smlouvy v tomto případě nastává ze zákona, bez nutnosti jakéhokoliv projevu vůle dodavatele.
Chat GPT o3	Yes	No	Wording, Com- mon intention, Circumstances and subsequent practi- ce, technical terms, Interpretation <i>contra proferentem</i>	Interpretation of the will of the parties in the specific case: intention of supplier is to protect against delay in payment, intention of the customer is to accept that the delay will allow supplier to termi- nate the contract	Smluvní strany sjednávají roz- vazovací podmínku ve smyslu § 548 odst. 2 občanského zá- koníku tak, že pokud bude ob- jednatel v prodlení s úhradou jakékoli peněžité pohledávky podle této smlouvy déle než 5 (pět) kalendářních dnů ode dne její splatnosti, tato smlouva bez dalšího právní- ho jednání kterékoli ze stran zaniká okamžikem marného uplynutí uvedené lhůty. Záni- kem smlouvy nejsou dotčena (i) práva stran na náhradu škody, (ii) smluvní pokuty, (iii) úroky z prodlení, ani jiná ujednání, která mají podle své povahy trvat i po zrušení smlouvy.

In evaluating the performance of each model and the quality of their respective answers on the topic of contract interpretation under Czech law, we applied a structured scoring system. Each answer was assessed based on a comprehensive set of criteria designed to reflect both legal accuracy and analytical depth. A total of 18 criteria were used,⁷² organized into five main categories: Legal Accuracy and Completeness, In-depth Doctrinal Understanding, Structure, Clarity and Coherence, Systematic Analysis, Understanding of the Subject, and Usefulness of the answer in real-world contexts. Each criterion was weighted equally, with a score from 0 to 2 points⁷³ assigned per criterion met.

The results of the scoring are summarized in Table 2.

3.3 CHAT GPT

We commence our analysis with ChatGPT, which is arguably the most widely recognized and commonly utilized artificial intelligence model currently available on the market. Developed by OpenAI and based on the GPT architecture, ChatGPT is a conversational AI model designed to understand and generate human-like text. The most notable upgrade, GPT-4o (released in May 2024), is a multimodal model

⁷² Scoring criteria and potential scoring system

1) Legal Accuracy and Completeness

- a) Clear explanation of the *subjective interpretation* approach (intent of acting parties).
- b) Correct application of *objective interpretation* (reasonable person standard) when subjective intent is indeterminable.
- c) Analysis of the literal meaning of the wording and decision to move beyond it.
- d) Recognition of the *combined model* – starting with subjective, shifting to objective if needed.
- e) Correct understanding of the hierarchy of the interpretative methods, with emphasis on the supremacy of the parties' intentions.
- f) Inclusion of secondary interpretive aids under § 556(2): context, course of dealing, conduct, etc.
- g) Correct answer in the direction of the Supreme Court (i.e., if the clause would have been more clear it could have been enforceable).

2) In-depth doctrinal understanding

- a) Discussion of supporting interpretive principles: good faith, *contra proferentem*, rationality presumption.
- b) Use of recognized interpretive methods (linguistic, logical, systematic, teleological).

3) Structure, clarity, and coherence

- a) Logical flow.
- b) Complexity of reasoning and clarity of articulation.
- c) Clarity in legal terminology and use of Czech legal terms.
- d) Consistency and avoidance of contradictions or confusion between subjective and objective approaches.

4) Systematic analysis and understanding of the subject

- a) Correct references to § 556.
- b) Reference to relevant case law.
- c) Reference to the relevant private law rules.

5) Usefulness of the answer in real-world contexts

- a) The answer is useful for legal analysis and provides a comprehensive explanation of the applicable discipline.
- b) The last question provides for ready to use options of withdrawal clauses, which would be acceptable under Czech law.

⁷³ We used a scoring system to evaluate the answers, assigning 0 points when the response was unsatisfactory, 1 point when it provided a partial or acceptable result, and 2 points when the answer was complete and fully satisfactory.

Table 2: Results from the scoring of the models based on the criteria outline in note 78 and 79

Category	Cri- teria	Chat GPT o4	Chat GPT 3o	Gemini 2.5 Flash	Gemini 2.5 Pro	Claude Sonnet 4	Llama 3
1. Legal Accuracy and Completeness	1a	1	2	2	2	1	1
	1b	1	0	2	2	1	0
	1c	2	2	2	1	1	1
	1d	2	1	2	2	0	0
	1e	2	1	2	2	0	0
	1f	0	2	2	2	0	1
	1g	2	1	2	1	1	0
2. In-depth Doctri- nal Understanding	2a	0	0	1	1	0	0
	2b	0	1	2	1	1	0
3. Structure, Clarity and Coherence	3a	1	2	2	2	1	1
	3b	1	1	2	2	1	1
	3c	1	2	2	2	1	1
	3d	2	0	2	2	0	0
4. Systematic Analysis and Understanding	4a	2	2	1	2	0	0
	4b	0	0	0	1	0	0
	4c	2	1	1	1	0	0
5. Usefulness of the answer	5a	1	1	2	2	1	1
	5b	2	1	2	2	1	0
Total score		22	20	31	30	10	7

capable of processing text, audio, images, and video within a single unified system. This allows for more natural, efficient, and context-aware interactions, with improved reasoning, faster performance, and reduced computational costs compared to earlier versions.⁷⁴ OpenAI’s o3 family of reasoning-centered LLMs marks a deliberate pivot from the speed-optimized GPT-4o line toward deeper analytical fidelity.⁷⁵ According to its developers, these attributes position o3 not merely as an incremental upgrade but as a research-grade reasoning engine whose architecture privileges methodological rigor, extended-context synthesis, and agentic problem-solving over raw throughput. Both models have real time web search embedded functions powered by Bing, according to web sources.⁷⁶

⁷⁴ This description was provided by chat GPT o4 and double checked against the information found on OpenAI website (GPT-4o System Card: Open AI [online]. 8. 8. 2024 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://cdn.openai.com/gpt-4o-system-card.pdf>).

⁷⁵ Introducing OpenAI o3 and o4-mini. In: *OpeAI* [online]. 16. 4. 2025 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://openai.com/index/introducing-o3-and-o4-mini/>.

⁷⁶ See KANE, R. Gemini vs. ChatGPT: What’s the difference? [2025]. In: *zapier* [online]. 14. 7. 2025 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://zapier.com/blog/gemini-vs-chatgpt/>; KERNER, S. M. ChatGPT search:

The ChatGPT-4 model, once presented with the prompt, concentrated primarily on the factual aspects of the case, rather than offering a thorough academic or doctrinal contextualization. Despite this, it did include in its answers both the subjective and objective approaches to interpretation.⁷⁷ Notably, while the term *subjective interpretation* was not explicitly used, the model referred consistently to the will of the contracting parties, demonstrating a sound grasp of the principle.

The model accurately identified the hierarchical nature of interpretative methods, clearly stating that the true intention of the parties must be ascertained first, and only in the absence of determinable intent should the objective standard (reasonable person approach) be applied.⁷⁸ However, the model failed to elaborate on supporting interpretive principles such as *contra proferentem*, good faith, or teleological interpretation, and made no reference to the combined model of interpretation explicitly.

While the response was generally clear, it could have been more effective with better flow and internal cohesion, as some parts felt a bit mechanical and disconnected. The use of Czech legal terminology was correct and consistent. Importantly, the distinction between subjective and objective methods was maintained without confusion. Article 556 of the Czech Civil Code was properly identified as the key provision, while less relevant provisions (e.g., § 555) were appropriately omitted. Although the model did not cite case law, it did refer to the relevant provisions of private law and integrated them adequately.⁷⁹

In terms of practical utility, the alternative drafting proposed was functional, if basic. There was an emphasis on using specific wording to ensure automaticity and compliance with the requirements of a “*rozvazovací podmínka*” as outlined in § 548 of the NOZ.⁸⁰ We identified certain imperfections in the drafting, concerning the technical use of the legal terminology.⁸¹ Furthermore, we believe it is likely that the clause would have posed significant comprehension challenges for a non-legal party, absent clarification or interpretation provided by legal counsel. Finally, a cautionary note was included

Details about OpenAI’s search engine. In: *TechTarget* [online]. 13. 12. 2024 [cit. 2025-09-05]. Available at: https://www.techtarget.com/whatis/feature/SearchGPT-explained-Details-about-OpenAIs-search-engine?utm_source=chatgpt.com or https://yoast.com/chatgpt-search/?utm_source=chatgpt.com.

⁷⁷ The model provided the following answer to question 4, edited for readability: “Under § 556(1) NOZ, interpretation is based primarily on: • Common intention of the parties at the time of contract conclusion. • If that cannot be ascertained: meaning that would be attributed by a reasonable person. [...]”

⁷⁸ See note 83.

⁷⁹ The model mentioned § 2002 of the Czech Civil Code in answer 3: “Despite the clause being worded as if the contractor automatically withdraws, under § 2002(1) OF THE CZECH CIVIL CODE, withdrawal requires a unilateral legal act (explicit manifestation of will).” and answer 4 “Given that § 2002 OF THE CZECH CIVIL CODE still requires a withdrawal act, the court would probably construe this clause as granting the contractor the right to withdraw after a 5-day delay, not as automatic termination.”

⁸⁰ The model answered to question: “Pokud by smluvní strany skutečně chtěly, aby k odstoupení od smlouvy došlo automaticky, tedy bez nutnosti jakéhokoliv právního úkonu (projevu vůle) druhé strany, bylo by třeba výslovně formulovat ustanovení jako rozvazovací podmínku dle § 548 odst. 2 občanského zákoníku.”

⁸¹ The wording “*automaticky zrušuje*” cannot be considered technical legal language and the term “*ze zákona*” was used improperly.

regarding the risk of restrictive judicial interpretation, indicating a practical understanding of enforceability concerns.⁸²

B) CHATGPT-O3

An initial point of interest emerged from the differing translations provided by ChatGPT-3o and ChatGPT-o4, notably the use of “shall withdraw” in the former versus “withdraws” in the latter.

This model, while not explicitly naming the subjective method, placed significant emphasis on the will and internal deliberation of the parties.⁸³ Although it did not clearly articulate the objective method or the combined interpretative hierarchy, it referenced numerous interpretative aids in §§ 555 and following of the NOZ, and incorporated interpretive principles such as *contra proferentem* (though connected primarily to § 558 rather than as a general principle).⁸⁴ The model appeared to misidentify the parties, assuming action against the supplier,⁸⁵ which, while contextually inaccurate, was a reasonable inference given the absence of background details.

The response was somewhat stronger in doctrinal referencing than ChatGPT-4o, offering explanations of relevant provisions and interpretive principles in relation to the case. Answers were provided in Czech despite the English-language prompt, which, while unusual, allowed for technically accurate legal terminology throughout.

The final response concerning the drafting of the clause was also not as detailed and precise as we would have expected. The model successfully identified the key concepts necessary for making the clause enforceable; however, the final wording appeared mechanical and unnatural, falling short of the standards expected in professional legal drafting.⁸⁶

Nevertheless, it provided drafting advice aligned with legal best practices, such as internal contract consistency and communication protocols.⁸⁷

As a final observation on the overall performance of the ChatGPT family of models, it is worth noting that both ChatGPT-4o and ChatGPT-o3 identified the *rozvazovací podmínka* pursuant to § 548 of the NOZ as the appropriate legal construct to ensure the

⁸² The following wording was part of the answer to question 6: “[...] *Upozornění: Soudy budou takové ustanovení posuzovat restriktivně, proto je důležité: • výslovně vyjádřit vůli stran. • Zajistit, že k automatickému zrušení dojde bez pochybností.*”

⁸³ The model provided the following answer to question 5: “Podle § 556 odst. 1 se rozhodující pozornost věnuje skutečné vůli stran k okamžiku uzavření smlouvy. • Úmysl dodavatele: chránit se proti situaci, kdy objednatel neplatí déle než 5 dnů. • Úmysl objednatele: pravděpodobně přijmout, že takové prodlení dodavateli umožní kontrakt zrušit, avšak nikoli, že smlouva zanikne bez jakékoli kontroly. [...]”

⁸⁴ The model provided the following answer to question 4: “§ 558 – výklad k tíži původce. I kdyby byla nejistota, sporné ustanovení by bylo vyloženo k tíži dodavatele (původce) a neve prospěch ‘automatického’ zrušení.”

⁸⁵ See note 90.

⁸⁶ The model answered to question 6: “Smluvní strany sjednávají rozvazovací podmínku ve smyslu § 548 odst. 2 občanského zákoníku tak, že pokud bude objednatel v prodlení s úhradou jakékoli peněžitě pohledávky podle této smlouvy déle než 5 (pět) kalendářních dnů ode dne její splatnosti, tato smlouva bez dalšího právního jednání kterékoli ze stran zaniká okamžikem marného uplynutí uvedené lhůty.”

⁸⁷ The model provided the following answer to question 6: “3. *Upozorňovací (ne-)povinnost. Lze přidat větu typu ‘Dodavatel není povinen prodlení předem oznamovat; zánik nastane i bez výzvy.’ – aby soud neměl tendenci dovozovat dodatečnou ‘loajalitu’.*”

enforceability of the clause – an interpretative approach also adopted by Gemini 2.5 Pro, as will be discussed further below. This convergence reflects a basic but correct understanding of relevant Czech contractual doctrine, and not only of the specific contract law issue under discussion. Overall, the ChatGPT models performed competently, though in a relatively straightforward and rather unelaborate manner. The responses were generally easy to read and synthetically structured but lacked the doctrinal richness and analytical precision expected in more advanced legal interpretation.

3.4 GOOGLE GEMINI

Google's Gemini is a multimodal AI that can natively process various data types like text, images, and video. Within the Gemini family, the 2.5 Flash model is optimized for speed and efficiency, making it suitable for high-volume, real-time tasks, while the 2.5 Pro model is a more powerful, all-around version designed for complex reasoning and creative collaboration.⁸⁸ According to available sources, these models are also equipped with real-time web search capabilities; however, unlike ChatGPT, which relies on Bing, they operate through integration with Google Search.⁸⁹

A) GEMINI FLASH 2.5

Gemini Flash 2.5 performed consistently well across all evaluative criteria. It provided a balanced theoretical exposition of the subjective and objective interpretive models, combined with practical application to the case.⁹⁰ The model correctly articulated the sequential hierarchy: first applying the subjective method and then transitioning to the objective method only if necessary, thus accurately capturing the essence of the combined model.

In addition, the model referenced a variety of interpretive methods: linguistic, contextual, and teleological. However, a slight deduction was applied under criterion 4(a), due to minor inaccuracies in associating interpretive provisions with the correct articles. For instance, subjective and objective interpretation were initially connected to § 555,⁹¹

⁸⁸ An overview of the Gemini app. In: *Gemini* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://gemini.google/overview/>.

⁸⁹ See note 82 above.

⁹⁰ The model provided the following answer to question 4: “*A Czech court would interpret this clause in line with the principles laid out in §§ 555–558 NOZ, with a strong emphasis on § 556 NOZ. 1. Objective vs. Subjective Interpretation (§ 555 NOZ): The court would first attempt to ascertain the common intention of the parties when they entered into the contract. If that common intention regarding the automaticity of rescission is not clear or was not known to the other party, the court would apply an objective standard: how would a reasonable person in the position of the recipient (the client) understand this clause? [...] 3. Contextual Interpretation (§ 556(1) NOZ): The court would consider the clause within the entire context of the contract for work. Does any other provision suggest automatic termination? Is there a general understanding between the parties about self-executing clauses? In the absence of such clear indications, the default legal interpretation would prevail. 4. Purpose of the Clause: The court would consider the purpose of the clause – to provide the supplier with a remedy in case of significant payment delay. [...] An automatic rescission could lead to unintended and potentially detrimental consequences for both parties if, for instance, the supplier wished to continue the contract despite the delay.*”

⁹¹ The model provided the following answer to question 2: “[...] § 555 NOZ (*Interpretation of Legal Acts*): States that a legal act is to be interpreted according to the intention of the person performing it, if the

and contextual interpretation was misattributed to § 556(1) rather than § 556(2). These inconsistencies appeared to be superficial errors, as subsequent paragraphs corrected the associations.

The model's inclusion of issues such as the burden of proof⁹² and legal uncertainty demonstrated a pragmatic and nuanced legal understanding, considering that these considerations, although not typically highlighted in doctrinal analysis, are highly relevant in judicial practice. The response was logically structured and linguistically clear, with precise use of Czech legal terms.

The clause redrafting exercise was particularly commendable, and the response provided by Gemini 2.5 Flash to the final question was arguably the strongest among all the models evaluated. The redrafting of the clause was exceptionally well-executed, demonstrating a high level of legal precision, practical foresight, and contextual awareness. Gemini Flash 2.5 offered several alternative formulations tailored to different contractual risks and interpretative emphases.⁹³ It also provided rationale for the chosen wording and advised the inclusion of notification mechanisms, aligning with Czech courts' tendency to favor conservative interpretations.⁹⁴ The overall response was comprehensive, actionable, and context-aware.

B) GEMINI 2.5 PRO

The Gemini 2.5 Pro model demonstrated an advanced level of analysis, although it appeared to have identified the specific case law upon which the clause was based, thus potentially compromising the neutrality of its interpretation.⁹⁵ This insight,

intention was known to or must have been known to the other party. If not, it is interpreted according to the meaning that would be attributed to it by a reasonable person in the position of the person to whom it was addressed. [...]"

⁹² The model provided the following answer to question 5: "[...] *Proof of Intention: If the supplier argued for automatic rescission, they would have a difficult time proving that this was the common intention, especially if the wording is not exceptionally clear (e.g., using phrases like "smlouva zaniká automaticky", or "strany se dohodly na automatickém zániku"). The burden of proof would be on the party asserting the automatic effect. [...]*"

⁹³ The following text was provided as part of the answer to question 6: "*1. S důrazem na automatický zánik smlouvy: 'V případě prodlení objednatele s platbou delším než 5 dnů smlouva zaniká automaticky uplynutím pátého dne prodlení, aniž by bylo třeba dalšího úkonu dodavatele.' 2. Explicitní vyloučení potřeby projevu vůle: 'Pokud objednatel bude v prodlení s platbou po dobu delší než 5 dnů, platí, že dodavatel tímto okamžikem odstoupil od smlouvy, a to bez nutnosti jakéhokoli dalšího oznámení či úkonu ze strany dodavatele.' 3. Jasně spojení podmínky se zánikem: 'Smluvní strany se dohodly, že při prodlení objednatele s platbou přesahujícím 5 dnů se tato smlouva považuje za zrušenou ke dni uplynutí pátého dne prodlení, přičemž tímto dnem nastávají účinky odstoupení od smlouvy.'"*

⁹⁴ The following text was provided as part of the answer to question 6: "*Je však třeba zdůraznit, že i s takto formulovanou klauzulí se v praxi mohou objevit spory ohledně její aplikace, například v případě, že si jedna ze stran nebude vědoma prodlení, nebo pokud nastanou jiné okolnosti. Proto je vždy vhodné mít i u takových klauzulí připravenou standardní proceduru pro případné oznámení, byť by bylo jen deklaratorní povahy (tj. jen potvrzovalo, že k odstoupení došlo)."*

⁹⁵ While conducting the experiment Gemini 2.5 Pro provided the following explanation under its "thinking" process, edited for readability: "*Interpreting Legal Intent: I've been immersed in the Czech Civil Code, focusing on interpretative rules and withdrawal rights. My analysis includes examining the Supreme Court decision 31 Cdo 684/2020. I'm focusing on party intent, in favorem negotii, and understanding when withdrawal is a right, not an automatic consequence. Clarifying Legal Consequences: I'm now fully immersed in the nuances of Czech contract law. [...]* The analysis of Supreme Court case 31 Cdo 684/2020

however, enriched its answer to question 2, where it discussed the interpretative dichotomy between recognizing the clause as a *rozvazovací podmínka* (condition subsequent) or as establishing a right to withdraw.⁹⁶ The model persuasively argued that Czech courts would be more inclined to interpret such clauses as withdrawal rights requiring notification, in line with legal certainty principles.

In answering question 3, the model adopted a practitioner-oriented tone, offering pragmatic advice – such as always issuing a termination notice – to avoid enforceability issues.⁹⁷ This orientation distinguished its response from others, aligning closely with the expectations of legal professionals.

The model accurately presented the hierarchical interpretive framework, discussing both subjective and objective elements in relation to the facts, and citing possible forms of contextual evidence (e.g., pre-contractual emails) as tools for establishing the parties' true intentions.⁹⁸ This application of interpretive tools demonstrated a clear and methodical reasoning process. The model ultimately concluded that the clause would likely be interpreted as conferring a right to withdraw, rather than effecting automatic termination.

Finally, Gemini 2.5 Pro also performed well in the drafting exercise, delivering clear and technically proficient wording across three distinct versions, each accompanied by relevant explanations, demonstrating why each clause would be considered strong and enforceable in a court of law.

3.5 LLAMA 3

Llama 3 is the latest open-source large language model (LLM) developed by Meta, engineered to comprehend and produce human-like text. Building on the foundation of Llama 2 and trained on extensive datasets, it introduces notable enhancements in contextual comprehension, logical reasoning, and the ability to manage longer text sequences. According to its developers, Llama 3 excels at a variety of tasks, including writing, language translation, and question answering.⁹⁹

has been invaluable in understanding the distinction between a right to withdraw and automatic termination. [...]"

⁹⁶ The model provided the following answer to question 2: "*This is the core question, and the answer depends on the interpretation of the parties' intent. The clause is ambiguous and can be interpreted in two primary ways:*

a) As a Resolutive Condition (Rozvazovací podmínka) – Automatic Termination [...] b) *As a Contractual Right of Withdrawal (Právo na odstoupení) – Requires Explicit Action [...]*"

⁹⁷ The model provided the following answer to question 3: "*[...] A prudent legal expert would advise the contractor to always send a formal, written notice of withdrawal to the client to avoid any ambiguity. Relying on an automatic termination interpretation is risky, as a court might later find that an explicit act was necessary, meaning the contract was never validly terminated.*"

⁹⁸ The model provided the following answer to question 5: "*[...] Scenario 1: Intent for Automatic Termination was Clear: If the contractor could prove, for instance through email correspondence, that they had explicitly stated during negotiations, 'Just to be clear, if you are late by more than 5 days, the contract automatically ends, no questions asked,' and the client had agreed, a court would likely enforce this as an automatic termination based on their shared, known intent. [...]*"

⁹⁹ What is Llama 3? Beginner's Step-by-Step Guide [2025]. In: *GURU* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.getguru.com/reference/what-is-llama-3>.

When prompted, Llama 3 produced a notably brief answer, offering limited analytical depth and a hesitant approach to the interpretive issues raised. Across the first three questions, the model appeared uncertain,¹⁰⁰ providing non-committal answers that lacked doctrinal clarity or determinative reasoning. This tentative approach reduced the reliability of the output and limited its usefulness for legal analysis.

Particularly disappointing was the model's response to the fourth question, where it incorrectly emphasized the primacy of literal interpretation as the starting point under Czech law.¹⁰¹ While this assertion loosely reflects the content of Article 555 of the Czech Civil Code, the reference is imprecise and doctrinally misleading. Article 555 pertains generally to the interpretation of legal acts and is not the principal provision governing contractual interpretation. By prioritizing literal meaning without referencing the hierarchical structure of interpretative methods, and specifically, the initial focus on the parties' mutual intention as outlined in Article 556, the model misrepresented the established legal framework.

Furthermore, the model made a confusing assertion that a court would likely uphold the clause's literal wording unless it resulted in absurdity or significant imbalance.¹⁰² While the responses to the earlier questions were broadly in line with the general consensus among the other models, suggesting that the clause in question would not likely be upheld as constituting automatic withdrawal, this particular statement was potentially misleading and out of sync with Czech judicial practice.

Finally, the model failed to complete the redrafting task, as it currently does not support Czech language output. Instead of providing a revised version of the clause, the model returned an error message.¹⁰³ This inability to fulfill a key part of the prompt further diminished the model's overall performance.

In conclusion, Llama 3 demonstrated a superficial understanding of Czech contract interpretation and failed to deliver the doctrinal accuracy or practical utility required for this exercise. Given these limitations, it was assessed as the weakest performer in the comparative evaluation.

3.6 CLAUDE SONNET 4

Claude is an artificial intelligence assistant developed by Anthropic, designed to perform a broad range of tasks including question answering, writing, data

¹⁰⁰ This emerged from the use of terms such as “the clause *seems* to be a type of rescission clause” in the answer to question 1, “the phrase ‘*dodavatel odstupuje od smlouvy*’ *could* be translated to [...]” in the answer to question 2 and “Given the analysis above [...] it seems that an explicit act or declaration of withdrawal by the contractor would be necessary” in the answer to question 3.

¹⁰¹ The model provided the following answer to question 4: “Czech courts would likely interpret this clause by looking at the literal meaning of the words used (§ 555 NOZ), considering the context and the nature of the contract (§ 556 NOZ), and possibly the prior drafts or negotiations if any ambiguity exists. [...]”

¹⁰² The model provided the following answer to question 4: “[...] Given the clause’s straightforward language regarding withdrawal upon a specific condition (delay longer than 5 days), the court would likely uphold the clause’s literal meaning unless it leads to an absurdity or significant imbalance, particularly if one party is a consumer or in a weaker position.”

¹⁰³ The model provided the following answer to question 6, edited for readability: “I don’t understand Czech yet, but I’m working on it. I will send you a message when we can talk in Czech.”

analysis, mathematics, programming, and creative work. The Claude 4 model family currently includes variants such as Claude Opus 4 and Claude Sonnet 4, the latter being optimized for general-purpose use with a focus on efficiency, speed, and cost-effectiveness.¹⁰⁴

The answers generated by Claude Sonnet 4 were succinct and lacking in analytical depth. While it addressed the core questions posed in the prompt, the response did not demonstrate the doctrinal rigor or structural clarity expected in legal analysis.¹⁰⁵ The overall organization of the answer was fragmented and lacked coherence, detracting from its usefulness in both academic and practical legal contexts.

Substantively, the model did refer to objective interpretation; however, it misattributed this approach to § 555 of the Czech Civil Code instead of the correct § 556 NOZ.¹⁰⁶ This reflects a fundamental inaccuracy in legal referencing, which was not later compensated or corrected in other answers – contrary to what happened with Gemini 2.5 Flash. While the model acknowledged the importance of contextual interpretation, it failed to mention the subjective approach explicitly or accurately. The only indirect allusion to the parties’ intentions appeared in a section labeled “Purpose-Oriented Interpretation”,¹⁰⁷ which made a general observation that courts presume parties aim to create rights and obligations rather than permit automatic legal effects to occur without their knowledge.

When confronted directly with a question concerning the parties’ intention, the model attempted to deduce their likely intent during the drafting process. However, this analysis was not anchored in a systematic interpretive framework and lacked any reference to the hierarchy of interpretive methods or to the combined model (i.e., starting with the subjective approach and shifting to the objective where necessary).¹⁰⁸ Furthermore, there was no discussion of interpretive principles such as *contra proferentem*, good faith, or systemic interpretation, nor were relevant sections of the Civil Code or case law adequately invoked to support the analysis.

¹⁰⁴ This description was provided by interrogating Claude Sonnet 4 and later verified on website: Build with Claude. In: *ANTHROPIC* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://docs.anthropic.com/en/home>.

¹⁰⁵ The model provided the following answer to question 3: “Yes, an explicit act of withdrawal is required. Under § 556(2) NOZ, withdrawal from contract must be delivered to the other party to be effective. The contractor must: • Make a clear declaration of withdrawal • Deliver this declaration to the client • The withdrawal becomes effective upon delivery (not upon occurrence of the condition).”

¹⁰⁶ The model provided the following answer to question 3: “Czech courts would apply § 555 NOZ principles: • Objective interpretation: Courts would examine what reasonable parties would understand from this wording in the given context. The phrase ‘odstupuje dodavatel’ would be interpreted as creating a contractual right, not an automatic consequence. • Systematic interpretation: The clause would be read in context of the entire contract and applicable legal framework, particularly the mandatory delivery requirement under § 556(2) NOZ. • Purpose-oriented interpretation: Courts recognize that parties typically intend to create rights and remedies, not automatic legal consequences that might occur without their knowledge.”

¹⁰⁷ See note 112.

¹⁰⁸ The model provided the following answer to question 5: “§ 556(1) NOZ context: While this provision allows for conditional contract termination, Czech legal doctrine and case law establish that withdrawal rights must be actively exercised. The provision creates the basis for withdrawal, not automatic termination. Party intention analysis: Courts would likely conclude that reasonable contracting parties intended: • To give the contractor a remedy for non-payment • To require conscious decision-making about contract termination • To ensure the other party receives notice of termination • To avoid situations where contracts terminate without parties’ knowledge”.

Due to the absence of correct legislative references and the model's failure to integrate doctrinal principles into its reasoning, the legal reliability and analytical value of the answer are significantly limited. The response could not have been considered satisfactory or dependable within a professional legal context.

In contrast, the model's performance on the final question concerning redrafting of the clause was somewhat more acceptable. It provided three alternative formulations. The first was simplistic, but suitable; the second was the most comprehensive and aligned best with Czech interpretive standards; the third was ambiguous and unclear, thereby reducing its practical utility. While these options were not without merit, they did not fully compensate for the shortcomings in the model's legal reasoning in the prior sections.

Overall, Claude Sonnet 4 demonstrated only a surface-level engagement with the interpretive framework of Czech private law. Its answers were neither doctrinally robust nor practically reliable, and it did not meet the expected standard for structured, legally sound analysis.

4. CONCLUSIONS

By comparing the outputs of multiple large language models, this study highlights how effective current AI systems understand and apply the Czech legal rules of contract interpretation.

When assessing the models' output, the authors did so with clear expectations in mind. We looked for the models to deliver legally grounded answers to the prompts, integrating the reasoning of the Supreme Court and applying the interpretative criteria and rules outlined in the first part of this paper. In particular, we expected the models to recognize and apply the subjective method of interpretation, to account for its hierarchical relationship with the objective method, and to show a broad and systematic understanding of the interpretative framework. From the results we can infer that while LLMs are capable of identifying the key interpretative elements set out in § 556 of the Civil Code, their ability to carry out doctrinally sound and structured legal reasoning remains uneven. While all models performed relatively well in the contract drafting task, often producing legally plausible and syntactically correct clauses, their interpretation of ambiguous contractual provisions revealed more substantial limitations. These discrepancies reflect how LLMs function at a technical level:¹⁰⁹ rather than reasoning from legal principles, they generate statistically likely language based on patterns learned from large datasets. This allows them to replicate the form of legal argumentation but often without its underlying conceptual rigor, especially when faced with complex or jurisdiction-specific interpretive tasks.

Nevertheless, the study also demonstrates that AI can meaningfully assist in both interpreting and drafting contracts. For example, models such as Gemini Flash 2.5 and

¹⁰⁹ For a *gentle* explanation of how LLM models work see ARBEL, Y. – HOFFMAN, D. A. Generative Interpretation. *New York University Law Review*. 2024, Vol. 99, No. 2, pp. 24 and following.

Gemini 2.5 Pro showed notable strengths in applying Czech interpretive principles, accurately reflecting the structure of the combined interpretative model and emphasizing contextual coherence. Gemini Flash 2.5, in particular, produced the most comprehensive and actionable redrafting of the clause in question, indicating a practical grasp of judicial reasoning and best practices in legal drafting. In contrast, models such as Claude Sonnet 4 and Llama 3 failed to deliver doctrinally reliable answers, often lacking legal precision and analytical depth. Even among top performers, inconsistency or mistakes in legal reasoning, such as the minor inaccuracies exhibited by Gemini 2.5 Flash, despite its otherwise sophisticated analysis, highlight the need for further model refinement and, crucially, sustained human oversight.

These findings offer valuable insights for legal practitioners exploring the integration of AI tools into contract analysis workflows. At the same time, they underscore several persistent limitations that warrant caution. All AI models are susceptible to *hallucinations*, plausible-sounding but incorrect or fabricated content, which continue to fuel skepticism about the institutional use of such tools in legal settings.¹¹⁰ Bias,¹¹¹ limited interpretative nuance, and lack of transparency in data sources¹¹² remain key concerns and should be addressed by practitioners and judges who intend to employ these tools in their legal practice. Additionally, many AI tools do not yet guarantee data confidentiality, raising significant issues regarding privacy and compliance, especially in light of the requirements established under the GDPR and the EU's AI Act.¹¹³

Ultimately, while AI tools cannot replace human legal judgment – particularly in matters involving interpretive discretion, ethical reasoning, or systemic coherence – they already offer tangible value in enhancing the efficiency, clarity, and consistency of contract drafting and analysis. Their proper role is to support and augment legal expertise, by managing routine interpretative tasks, surfacing relevant statutory provisions, and suggesting clearer or more enforceable contractual language, AI allows legal professionals to focus on strategic, normative, and client-specific dimensions of lawyering. As these technologies continue to evolve, the legal community must adapt in parallel – developing frameworks to integrate AI responsibly, not as an autonomous

¹¹⁰ MERKEN, S. New York Lawyers Sanctioned for Using Fake ChatGPT Cases in Legal Brief. In: *Reuters* [online]. 26. 6. 2023 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://www.reuters.com/legal/new-york-lawyers-sanctioned-using-fake-chatgpt-cases-legal-brief-2023-0622/>; GREGORCIC, B. – PENDRILL, A.-M. ChatGPT and the Frustrated Sokrates. *Physics Education* [online]. 2023, Vol. 58, No. 3, pp. 1–9 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://doi.org/10.1088/1361-6552/acc299>; SIONTIS, K. C. – ATTIA, Z. I. – ASIRVATHAM, S. J. – FRIEDMAN, P. A. ChatGPT Hallucinating: Can It Get Any More Humanlike? *European Heart Journal* [online]. 2024, Vol. 45, No. 5, pp. 321–23 [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://doi.org/10.1093/eurheartj/ehad766>.

¹¹¹ ARBEL, Y. – HOFFMAN, D. A. Generative Interpretation. *New York University Law Review* [online]. 2024, Vol. 99, No. 2, pp. 50.

¹¹² Many of them contain disclaimers in this sense, see for example Introducing ChatGPT. In: *OpenAI* [online]. [cit. 2025-09-05]. Available at: <https://openai.com/blog/chatgpt>.

¹¹³ REGULATION (EU) 2024/1689 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139, and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797, and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act), (EU) 2024/1689. *Official Journal of the European Union* [online]. L series, 12. 7. 2024 [cit. 2025-09-05]. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401689.

legal actor but as a supporting tool, ensuring its use aligns with legal certainty, party autonomy, and the doctrinal integrity of national legal systems.

Elisa Arietti
Charles University, Faculty of Law
ea.arietti@gmail.com

Mgr. Jan Smítal
Attorney
jansmital96@gmail.com

NEOCHOTA ODVOLACÍCH SOUDŮ DOPLŇOVAT DOKAZOVÁNÍ JAKO PŘÍČINA NEPŘIMĚŘENÉ DÉLKY CIVILNÍHO ŘÍZENÍ

PETR TOMAN

Abstract: **The Reluctance of Appellate Courts to Complete Evidence as a Cause of the Excessive Length of Civil Proceedings**

The excessive length of civil proceedings is a current issue not only in the Czech civil process. Ensuring a reasonable length of civil proceedings is a fundamental duty of a democratic state governed by the rule of law, which is therefore obliged to identify and eliminate the causes of the prolongation of civil proceedings. This paper focuses on one of these causes, namely the conduct of the appellate courts, which consists in their reluctance to complete evidence in the appellate proceedings. The aim of this paper is to propose measures to eliminate this cause while respecting the procedural rights of the parties and to assess its potential impact on the length of civil proceedings.

Keywords: civil appellate proceedings; completion of evidence; length of civil proceedings; quashing and change of a decision by the appellate court

Klíčová slova: civilní odvolací řízení; doplnění dokazování; délka civilního řízení; zrušení a změna rozhodnutí odvolacím soudem

DOI: 10.14712/23366478.2025.678

ÚVOD

Smyslem a účelem samotného civilního procesu je poskytnutí a zajištění ochrany soukromým subjektivním právům. Za efektivní lze však považovat pouze ochranu rychlou, neboť nepřiměřeně dlouhá délka řízení poškozuje účastníky stavem právní nejistoty, kdy často pod tíhou nových okolností ztrácejí zájem na jeho výsledku.¹ Není-li stát v konkrétním sporu účastníků schopen zabezpečit řádný průběh soudního řízení, dochází v důsledku této jeho neschopnosti k faktickému odepření spravedlnosti. Výsledkem je pak nejen dlouhodobá nejistota stran sporu o tom, na čí straně se právo nachází, ale obecně i podlamování důvěry jednotlivců v to, že justice je schopna náležitě právo nalézat a chránit. Z toho pak vyplývá i ztráta důvěry nejen v právo samotné, ale i v demokratický stát, který, prohlašuje-li se za stát právní, je povinen zejména

¹ WINTEROVÁ, A. Základní principy soudnictví a civilního procesu. In: WINTEROVÁ, A. – MACKOVÁ, A. *Civilní právo procesní. Díl první: řízení nalézací*. 9. aktual. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 71.

svým soudnictvím nalézat práva jednotlivých účastníků řízení nejen v co největší shodě s právem objektivním, ale také v přiměřeném časovém horizontu. Je-li délka řízení zcela neadekvátní věci, o níž je řízení vedeno, je již tím samým spravedlnost procesu popřena.²

Lze proto shrnout, že zajištění přiměřené délky civilního řízení je základem každého demokratického právního státu. Svůj boj s nelichotivými statistikami po dlouhá léta svádí i justice česká, kdy na základě dostupných dat nelze dojít k závěru, že by byla v boji úspěšná.³ Z těchto důvodů je povinností každého demokratického právního státu odhalit příčiny nepřiměřené délky civilního řízení a následně se je pokusit eliminovat, příp. zmírnit jejich negativní dopad.

Nejzávažnější příčiny nepřiměřené délky civilního řízení lze dělit do několika skupin, kdy u každé z nich můžeme uvažovat o přijetí odlišných opatření k jejich odstranění či zmírnění. První skupinou je zneužití norem procesního práva účastníky za účelem prodloužení řízení. Eliminace dopadů obstrukčních úkonů na celkovou délku řízení je odpovědností zejména konkrétních soudců, tzn. je na soudcích, aby obstrukční úkony odhalili a pokusili se je vyřešit, co možná nejhospodárněji. Judikatura je v této oblasti již poměrně rozvinutá. Druhou příčinou nepřiměřené délky civilního řízení jsou průtahy řízení,⁴ tj. situace, kdy soud nekoná (neprovádí jednotlivé úkony) v zákonem stanovené či přiměřené době. Tento problém je nutné řešit především systémovými opatřeními, která zajistí dostatečnou personální a finanční podporu soudům jako prevenci před jejich přetížením. Kromě dvou výše uvedených příčin existuje celá řada deficitů zákonné úpravy, zejm. OSŘ, které samy ve svém důsledku řízení prodlužují, a to leckdy zbytečně. Tyto deficity právní úpravy můžeme řadit do třetí skupiny příčin.

Cílem tohoto příspěvku však není povrchně rozebrat obecné příčiny prodlužování civilního řízení, nýbrž upozornit na konkrétní jednu příčinu, navrhnout opatření k její eliminaci a zhodnotit možný vliv tohoto opatření na délku řízení, a to za užití především metody analytické a deskriptivní. Zkoumané téma se zabývá jednáním soudů druhého stupně, jež spočívá v rušení prvostupňových rozhodnutí a vracení věci zpět těmto soudům z důvodu nutnosti provedení rozsáhlého doplnění dokazování dle § 219a odst. 2 OSŘ. Dle výše uvedeného členění řadím tuto příčinu do třetí skupiny, neboť právní úprava toto chování odvolacího soudu umožňuje. Nicméně díl odpovědnosti je nutné přičíst i samotným soudcům odvolacích soudů. Právě oni na základě své vůle takto rozhodují, čímž řízení prodlužují.

² Nález Ústavního soudu ze dne 20. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 36/04.

³ Průměrná délka civilního řízení v prvním stupni se dlouhodobě drží nad hranici 250 dnů (občanskoprávní řízení označená značkou C, počítáno ode dne nápadu u soudu prvního stupně do dne vyřízení věci soudem prvního stupně). Průměrná délka civilního řízení v druhém stupni se pak dlouhodobě drží nad hranici 120 dnů (občanskoprávní řízení označená značkou Co, počítáno ode dne nápadu u odvolacího soudu do dne vyřízení věci odvolacím soudem). Vše očištěno o rozkazní řízení a exekuční řízení. Viz České soudnictví 2023: Výroční statistická zpráva. In: *Ministerstvo spravedlnosti České republiky* [online]. 2024 [cit. 2025-05-05]. Dostupné na: https://msp.gov.cz/documents/d/msp/ceske_soudnictvi_2023-1.

⁴ Stanovisko Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010.

VÝKLAD ZÁKONNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Institut doplnění dokazování v odvolacím řízení je upraven zejména v § 213 odst. 4 OSŘ. Věta před středníkem stanoví podmínky, při jejichž naplnění odvolací soud doplnit dokazování musí. První podmínkou je fakt, že doplnění dokazování je nutné ke zjištění skutkového stavu věci. Zároveň musí jít o důkazy účastníky navržené, které nebyly dosud provedeny (což je ovšem zřejmé, neboť pokud jde o již provedené důkazy, tak mluvíme o opakování dokazování, které je upraveno v předchozích dvou odstavcích totožného paragrafu). Věta za středníkem pak dává odvolacímu soudu možnost doplnění dokazování, o předchozí větou definované důkazy, neprovést. Své povinnosti se může soud zprostit při naplnění dvou předpokladů. Prvním z předpokladů je potřeba provedení rozsáhlého doplnění dokazování, přičemž ona rozsáhlost není dána množstvím důkazů, jež jsou navrženy, a o které má být dokazování doplněno, nýbrž rozsahem skutečností, jež mají být prostřednictvím navržených důkazů prokázány.⁵ Druhým předpokladem je dále buď úplné, nebo zcela nedostatečné dokazování⁶ prvostupňového soudu ke skutečnosti, která má být navrženými důkazy prokázána. Oba předpoklady musí být naplněny současně.⁷

S ohledem na probírané téma je klíčovým faktorem skutečnost, že i při kumulativním naplnění obou podmínek se odvolacímu soudu neodebírá možnost dokazování o navržené důkazy doplnit. Nemá povinnost tak činit, ale možnost ano.⁸ Doplnit dokazování i při kumulativním naplnění zmíněných podmínek je tedy zcela v souladu se zákonnou úpravou. Překážkou tomuto postupu není ani ustanovení § 219a odst. 2 OSŘ, dle kterého odvolací soud zruší rozhodnutí, kterým bylo rozhodnuto ve věci samé, jestliže ke zjištění skutkového stavu věci je třeba provést dalšími účastníky navržené důkazy, které nemohou být provedeny v odvolacím řízení (§ 213 odst. 3 a 4). K povaze § 213 odst. 4 OSŘ ve vztahu k § 219a odst. 2 OSŘ se ustálená judikatura Nejvyššího soudu vyjadřuje tak, že: „*Ustanovení § 213 odst. 4 o. s. ř. (týkající se možnosti odvolacího soudu doplnit dokazování v odvolacím řízení) nestanoví meze, které odvolací soud nesmí při doplnění dokazování překročit, nýbrž naopak určuje, za jakých podmínek odvolací soud není povinen dokazování doplňovat, a v případě splnění těchto podmínek tedy ponechává na jeho úvaze, zda dosud neprovedené navržené důkazy provede v odvolacím řízení, nebo zda za účelem jejich provedení rozhodnutí soudu prvního stupně podle ustanovení § 219a odst. 2 o. s. ř. zruší. Odvolacímu soudu se povinnost provést tyto důkazy neukládá, ale ani se mu to nezakazuje, a v rozporu se zákonem tedy není (a z hlediska rychlosti a hospodárnosti řízení je naopak zpravidla vhodnější) postup, kdy odvolací soud tyto důkazy provede a vezme je v úvahu při rozhodování ve věci samé, i když mohl za účelem provedení těchto důkazů rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (srov. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 25. 2. 2010, sp. zn. 23 Cdo 2433/2009, ze dne 19. 12. 2012, sp. zn. 25 Cdo 464/2011, a ze dne 12. 6.*

⁵ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 1467/2014.

⁶ Zcela nedostatečné dokazování je takové dokazování, při kterém prvostupňový soud sice provedl důkazy k prokázání konkrétní skutečnosti, nicméně tyto důkazy byly k tomuto účelu evidentně nezpůsobilé. Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 3. 2015, sp. zn. 21 Cdo 1467/2014.

⁷ Tamtéž.

⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2014, sp. zn. 22 Cdo 4093/2013.

2013, sp. zn. 33 Cdo 2832/2011). “⁹ Obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2012, sp. zn. 33 Cdo 1453/2010, dle kterého lze právní normu obsaženou v ustanovení § 213 odst. 4 OSŘ označit jako normu s relativně neurčitou hypotézou, z tohoto důvodu je rozhodující především úvaha odvolacího soudu, shledá-li dokazování před soudem prvního stupně za nedostatečné a jeho potřebné doplnění za rozsáhlé. Je tedy na odvolacím soudu, zda dokazování dle § 213 odst. 4 věty první OSŘ doplní sám, či zda za užití věty následující rozhodnutí soudu prvního stupně na základě § 219a odst. 2 OSŘ zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení za účelem doplnění dokazování. Nyní je nutné položit si otázku, kterou si v námi projednávaném případě klade každý soudce odvolacího soudu, tj. jaký z výše uvedených postupů je vhodné zvolit. Oba jsou dle zákonné úpravy možné a záleží tedy pouze na úvaze soudce. Ke zodpovězení otázky je nezbytné vzít v potaz, že soudci jsou povinni při svém rozhodování dodržovat určitá zákonná pravidla. Mnoho z těchto pravidel je obsaženo v zásadách civilního procesu. Jednou z nejdůležitějších je zásada hospodárnosti a rychlosti, která soudům a soudcům stanoví povinnost poskytovat rychlou a účinnou ochranu práv účastníkům, jakožto i povinnost šetřit jejich náklady. Tento princip zakotvený především v § 6 OSŘ je zároveň součástí práva na spravedlivý proces. Vezmeme-li v potaz povinnosti plynoucí ze zmíněné zásady, je pak odpověď na výše položenou otázku jednoduchá. Soudce odvolacího soudu by měl doplnit dokazování za podmínek § 213 odst. 4 věta před středníkem OSŘ i tehdy, jestliže jsou naplněny podmínky dle věty následující. V opačném případě by řízení bezdůvodně prodloužil. Věc by se totiž vrátila opět před soud prvního stupně, po jehož novém rozhodnutí by účastníci měli možnost podat znovu odvolání. Řízení by se tak prodloužilo o opakované řízení v první instanci a případné opakované odvolací řízení, a to nemluvě o vzniku zbytečných nákladů účastníků řízení.

Už z výkladu zákonné úpravy a judikatury tedy můžeme dojít k závěru, že odvolací soud by měl dokazování doplnit vždy při splnění podmínek dle § 213 odst. 4 věta před středníkem OSŘ. Jeho případná neochota způsobuje prodloužení řízení a zvýšení nákladů účastníků. Nicméně pro podepření tohoto tvrzení se v následující části tohoto článku pokusím najít argumenty svědčící v neprospěch tohoto názoru a následně se s nimi pokusím vypořádat.

POVINNOST ODVOLACÍHO SOUDU DOPLNIT DOKAZOVÁNÍ JAKO ZÁSAH DO PROCESNÍCH PRÁV ÚČASTNÍKŮ ŘÍZENÍ?

Klíčovým argumentem pro rušení rozhodnutí soudu prvního stupně a vrácení mu věci k dalšímu řízení z důvodu nutnosti provést rozsáhlé doplnění dokazování je to, že se těžiště dokazování nemá nacházet před odvolacím soudem. Tímto postupem by dle názorů některých autorů byli účastníci zbaveni možnosti žádat o přezkum podstatné části skutkových zjištění druhou instancí, čímž by došlo k zásahu do jejich procesních práv. V tomto lze odkázat na názor Petra a Jirsy, kteří k § 213 odst. 4 OSŘ uvádějí, že je v rozporu se zásadou dvojinstančnosti, jestliže soud druhého stupně vlastním

⁹ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2022, sp. zn. 21 Cdo 2306/2022.

doplněním důkazů zjistí skutkový stav věci zcela jinak než soud první instance.¹⁰ Dále např. na Davida, dle kterého při kumulativním naplnění podmínek § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ je odvolací soud povinen dokazování nedoplnit a rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit, neboť by podstatná část dokazování probíhala před odvolacím soudem bez možnosti přezkumu řádnou instancí.¹¹

S výše uvedenými argumenty nesouhlasím z následujících důvodů. Oba názory přímo či nepřímo odkazují na zásadu dvojinstančnosti řízení, dle níž by každé právní posouzení a skutkové zjištění mělo projít v zásadě dvěma stupni.¹² Změnu chápání této zásady přinesla novela provedená zákonem 59/2005 Sb. Novela reflektovala tehdejší stav civilního řízení, kdy odvolací soudy velmi často rušily rozhodnutí soudu prvostupňových, čímž délku řízení enormně prodlužovaly. Novela, sledující zejména zrychlení řízení, stanovila nové pravidlo, dle kterého měla projednávaná věc stanout před každou instancí soudní soustavy pouze jednou.¹³ Změnu pojetí zmíněné zásady v důsledku přijetí novely reflektovala i judikatura Nejvyššího soudu. Lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 6. 2013, sp. zn. 33 Cdo 2832/2011: „*Občanské soudní řízení nemusí být nutně dvoustupňové; požadavkům spravedlivého procesu vyhovuje též řízení provedené před soudem pouze v jediném stupni (srovnej též právní názor uvedený v usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2001, sp. zn. IV. ÚS 101/01). Dvojinstančnost tedy není obecnou zásadou občanského soudního řízení, ale jen projevem úsilí minimalizovat možná pochybení v rozhodnutí soudů prvního stupně, které je současně opodstatněné za cenu prodloužení řízení (o dobu odvolacího řízení) a tím spojeného narušení právní jistoty nastolené rozhodnutím soudu prvního stupně a za cenu prodražení řízení (o náklady odvolacího řízení). Z uplatnění dvojinstančnosti v občanském soudním řízení nelze v žádném případě dovozovat, že by znamenala určení jakéhosi „pořadí“ při posuzování tvrzení a názorů účastníků soudy, tedy že by se k nim mohl vyslovit odvolací soud jen a teprve tehdy, zaujal-li k nim stanovisko již soud prvního stupně.“ Dále např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11. 1. 2011, sp. zn. 21 Cdo 3820/2009, dle kterého: „*Dvojinstančnost není obecnou zásadou občanského soudního řízení a už vůbec ne ústavní zásadou vztahující se k občanskému soudnímu řízení. Odvolací soud proto nemůže odmítnout provést za odvolacího řízení jakýkoliv důkaz potřebný ke zjištění skutkového stavu věci jen s poukazem na „zásadu dvojinstančnosti občanského soudního řízení“, jestliže mu ustanovení § 213 odst. 2, 3 nebo 4 o. s. ř. ukládá povinnost takový důkaz provést, jestliže taková povinnost vyplývá z postupu podle § 220 odst. 3 o. s. ř. nebo jestliže může zopakovat důkaz nebo doplnit dokazování o dosud neprovedený důkaz, i když mu zákon v tomto směru povinnost při dokazování neukládá.“* Zmíněná*

¹⁰ PETR, B. – JIRSA, J. Komentář k § 213 OSŘ. In: JIRSA, J. a kol. *Občanské soudní řízení: soudcovský komentář. Kniha IV. § 201–250 občanského soudního řádu*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 84.

¹¹ DAVID, L. *Občanský soudní řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 1136–1137.

¹² IŠTVÁNEK, F. – SPÁČIL, J. Quo vadis dvojinstanční zásado. *Právní rozhledy*. 2006, roč. 14, č. 20, s. 727–730.

¹³ Důvodová zpráva k zákonu č. 59/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 59/2005 Dz.

judikatura je zároveň v souladu s názory Ústavního soudu, neboť dle jeho judikatury platí, že v civilním řízení není dvojinstančnost řízení ústavně garantována.¹⁴

Judikatura tak přímo vyvrací názor výše uvedených autorů. Po přijetí novely účastníkům řízení neplyne ze zákonné úpravy právo na přezkum všech skutkových zjištění druhou instancí. Odkaz na dvojinstančnost řízení proto nemůže být pádným argumentem pro nedoplnění dokazování odvolacím soudem. Výše uvedené názory autorů komentářové literatury byly však napsány dlouho poté, co byla přijata zmíněná novela, z jejíž důvodové zprávy je změna chápání dvojinstančnosti řízení zřejmá. Nelze věřit, že by autoři s touto právní úpravou nebyli seznámeni. Proto je namístě uvažovat o jejich názorech tak, že i přes výše uvedenou judikaturu a zákonnou úpravu stále trvají na tom, aby podstatná část dokazování probíhala před první instancí a aby účastníci měli možnost žádat o přezkum většiny skutkových zjištění. Je proto nutné položit si otázku, zda je, bez ohledu na význam zásady dvojinstančnosti řízení, vhodné přiznat účastníkům řízení právo na přezkum podstatné části skutkových zjištění nadřízenou instancí, příp. zda tím dojde k prohloubení a rozšíření jejich procesních práv.

Odpověď na položené otázky je dle mého názoru záporná na základě následujících argumentů. Pokud bychom chtěli, aby podstatná část dokazování mohla být podrobena přezkumu odvolacím soudem, v praxi by civilní řízení probíhalo následovně. Po podání žaloby by soud prvního stupně provedl důkazy a došel ke skutkovým zjištěním, která by následně právně posoudil. Proti rozhodnutí by bylo podáno odvolání např. z důvodu § 205 odst. 2 písm. d) OSŘ. Odvolací soud by došel k závěru, že jsou splněny podmínky § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ a že by účastníci měli mít právo na přezkum podstatné části skutkových zjištění dvěma instancemi. Z tohoto důvodu by rozhodnutí dle § 219a odst. 2 OSŘ zrušil a dle § 221 odst. 1 písm. a) OSŘ věc vrátil soudu prvního stupně k dalšímu řízení společně se svým závazným právním názorem dle § 226 odst. 1 OSŘ. V tomto právním názoru odvolací soud „*uvede, v čem spočívají nedostatky dokazování skutkových zjištění a skutkových závěrů, uvede instruktivním způsobem, proč dospěl k určitým závěrům, udělí konkrétní pokyny, jak dále ve věci postupovat z hlediska procesního postupu i správné interpretace a aplikace hmotného práva*“.¹⁵ Soud prvního stupně je tímto právním názorem vázán, a to včetně pokynů, jak má být dále postupováno po procesní stránce, zejména jaké další důkazy mají být provedeny.¹⁶ Následně v opakovaném prvním stupni by se soudce měl držet pokynů obsažených v právním názoru odvolacího soudu a o věci meritorně znovu rozhodnout. Podstatou ochrany účastníků řízení spočívající v tom, aby podstatná část skutkových zjištění mohla být přezkoumána nadřízenou instancí, je založena na jejich právu podat v této fázi řízení znovu odvolání proti novému prvostupňovému rozhodnutí. Odvolací soud poté při svém opakovaném rozhodování kontroluje, zda byl dodržen jeho závazný právní názor, jenž vtělil do jeho předchozího zrušujícího rozhodnutí. Pokud ano, pak rozhodnutí potvrdí, pokud ne, pak může sám ve věci rozhodnout. Jestliže budou opět

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 20. 9. 2016, sp. zn. III. ÚS 2692/16; nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 6. 2001, sp. zn. IV. ÚS 101/01; nebo usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 2. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 38/13.

¹⁵ ŠEBEK, R. Komentář k § 226 OSŘ. In: SVOBODA, K. – SMOLÍK, P. – LEVÝ, J. – DOLEŽÍLEK, J. a kol. *Občanský soudní řád: komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1000.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 3. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 4616/2009.

naplněny podmínky dle § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ, pak dle názoru Davida, Petra a Jirsy by odvolací soud měl rozhodnutí opět zrušit. Je vhodné podotknout, že i kdyby proti novému rozhodnutí soudu prvního stupně nebylo podáno nové odvolání, tak bude délka řízení delší, než kdyby odvolací soud rozhodnutí rovnou změnil. Cílem tohoto praktického rozboru bylo upozornit na fakt, že v konečném důsledku (kromě případného dovolání) bude o správnosti a úplnosti skutkových zjištění vždy rozhodovat odvolací soud. Ve svém zrušovacím rozhodnutí udělí soudu prvního stupně závazné pokyny, tj. přesně uvede, jaké důkazy má provést, a jak má dále postupovat. Tyto pokyny pak v rámci případného opakovaného odvolacího řízení kontroluje. Nevidím proto důvod, proč by odvolací soud nemohl dokazování sám doplnit již v rámci prvního odvolacího řízení. Dokazování by doplnil rovnou podle svých představ, nezatěžoval by soud prvního stupně výkladem jeho právního názoru a řízení by výrazně zkrátil. Když o správnosti a úplnosti skutkových zjištění rozhoduje v konečném důsledku vždy odvolací soud, pak to může učinit již při prvním odvolacím řízení. Účastníci řízení tím nebudou nikterak zkráceni na svých právech, neboť místo kontroly skutkových zjištění nadřízenou instancí budou tato zjištění učiněna nadřízenou instancí přímo.

K pochopení dalšího mého argumentu je vhodné poskytnout krátký výklad k civilnímu odvolacímu řízení spornému. Civilní odvolací řízení sporné je založeno na apelačním opravném systému, jehož podstatou je možnost přezkoumat rozhodnutí po stránce právní a skutkové. V tomto smyslu je apelační opravný systém nejširším opravným systémem.¹⁷ Při přezkumu skutkové stránky lze odvolání podat zejména z důvodu neúplného či nesprávného zjištění skutkového stavu. Při přezkumu právní stránky pak zejména z důvodu nesprávného právního posouzení věci. Přestože jsou obě vady důvodem pro podání odvolání, tak v rámci odvolacího řízení se každá napravuje odlišným způsobem. Zatímco u neúplného/nesprávného skutkového zjištění může odvolací soud při naplnění podmínek § 213 odst. 4 OSŘ rozhodnutí zrušit a věc vrátit soudu prvního stupně k dalšímu řízení, tak v případě nesprávného právního posouzení toto učinit nemůže a musí dle § 220 odst. 1 písm. a) OSŘ rozhodnutí sám změnit. Zde zákonodárce ani odborná veřejnost nevidí problém v tom, že právní posouzení nemůže být přezkoumáno druhou instancí. Lze připomenout, že dle výše uvedené judikatury před přijetím zmíněné novely muselo projít i právní posouzení dvěma stupni. Po jejím přijetí však tento požadavek přetrvává pouze u neúplného/nesprávného skutkového zjištění za podmínek § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ. V souladu s výše uvedeným je naprosto v souladu se zásadou hospodárnosti řízení, jestliže právní posouzení projde pouze jedním stupněm. Bylo by zcela nadbytečné rozhodnutí prvostupňového soudu rušit a vracet mu věc se závaznými pokyny, jak má věc právně posoudit. Tím by se řízení neúměrně prodloužilo. Sám odvolací soud totiž má na věc právní názor, na základě kterého může věc rozhodnout a rozhodnutí případně změnit. Totožná argumentace lze analogicky užít i na nesprávné/neúplné skutkové zjištění. Je nadbytečné rozhodnutí prvostupňového soudu rušit a vracet mu věc se závaznými pokyny, jaké důkazy má provést a jak přesně má ve věci dále procesně postupovat. Odvolací soud toto může učinit sám podle svého

¹⁷ SEDLÁČEK, M. K opravným systémům v civilním soudním řízení. In: GERLOCH, A. – ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Právo v měnícím se světě*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021, s. 395–405.

uvážení. A protože se nelze domnívat, že by v konečném důsledku (v případném opakovaném odvolacím řízení) odvolací soud nerozhodl stejně jako při změně rozhodnutí již v prvním odvolacím řízení, pak nemůže být zasaženo do práv účastníků řízení.

Dle názoru Petra a Jirsy může paradoxně být důvodem pro rušení rozsudků odvolacími soudy i zásada hospodárnosti. Tento argument autoři uvádějí ve spojitosti s § 213 odst. 3 věta před středníkem OSŘ, jež se zabývá opakováním dokazování. Popisované ustanovení přikazuje odvolacímu soudu nepřihlídnout k důkazům, které byly v prvním stupni provedeny a z nichž tento soud nedospěl k žádným skutkovým zjištěním, ledaže by je zopakoval. Přitom postupuje tak, jako by je soud prvního stupně vůbec neprovedl. Zachází s nimi tedy, jako kdyby dokazování doplňoval. Dle judikatury Nejvyššího soudu se nechává na úvaze odvolacího soudu, zda důkazy zopakuje sám, nebo zda celé rozhodnutí prvostupňového soudu zruší.¹⁸ Nacházíme se tedy v totožné situaci jako u doplňování dokazování při kumulativním splnění podmínek dle § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ. Argumenty autorů lze proto analogicky užít i na problematiku doplňování dokazování. Dle Petra a Jirsy mohou v tomto případě být důvodem pro zrušení rozhodnutí odvolacím soudem, místo jeho změny, účinky zásady hospodárnosti řízení. Uvádějí, že je hospodárnější rozhodnutí prvostupňového soudu zrušit a nechat vyslechnout svědky s bydlištěm v okresním městě soudem prvního stupně v novém prvostupňovém řízení, než aby opakoval dokazování sám odvolací soud a předvolával tyto svědky do krajského města, které je pro ně vzdálenější.¹⁹ Zde si dovolím oponovat oběma autorům, neboť nelze jednoznačně uzavřít, že by tato varianta byla hospodárnější. Při zrušení rozhodnutí mají účastníci řízení právo znovu podat odvolání proti novému prvostupňovému rozhodnutí. Zrušení rozsudku, místo jeho změny, je proto způsobilé prodloužit řízení minimálně o jedno opakované odvolací řízení.

Na základě výše předestřené argumentace se nadále domnívám, že dle zákonné právní úpravy a zejména na základě požadavků plynoucích ze zásady hospodárnosti a rychlosti řízení by měl mít odvolací soud povinnost doplnit dokazování ve smyslu § 213 odst. 4 věta první OSŘ vždy, a to i při kumulativním naplnění podmínek uvedených v následující větě totožného odstavce. V tomto důsledku by došlo k výraznému zkrácení celkové délky civilního řízení za současného zachování práv účastníků řízení.

OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Jak bylo výše uvedeno, zkoumaná neochota odvolacích soudů doplňovat dokazování je způsobena dvěma faktory. Prvním je deficit v právní úpravě, která umožňuje odvolacímu soudu dokazování nedoplnit. Druhým je pak chování soudců odvolacích soudů, kteří v konečném důsledku rozhodují, zda dokazování doplní, či zda rozhodnutí zruší. Druhý faktor nelze eliminovat zcela. Soudce musí být dle zákonné úpravy nezávislý. Do jeho rozhodovací činnosti nesmí nikdo zasahovat a jeho chování lze tak velmi těžko korigovat prostřednictvím direktivních příkazů nadřízených soudců, soudů či jiných orgánů a osob. Pokud bychom chtěli eliminovat první faktor,

¹⁸ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 10. 4. 2015, sp. zn. 21 Cdo 627/2014.

¹⁹ PETR – JIRSA, *c. d.*, s. 84.

čímž by došlo k eliminaci i faktoru druhého, pak by bylo nutné přijmout novelu OSŘ spočívající ve vypuštění § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ. Toto ustanovení by pak znělo následovně: „*Odvolací soud doplní dokazování o účastníky navržené důkazy, které dosud nebyly provedeny, ukazuje-li se to potřebné ke zjištění skutkového stavu věci.*“ Současně by bylo nutné upravit navazující ustanovení § 219a odst. 2 OSŘ, a to tak, aby znělo: „*Odvolací soud rozsudek nebo usnesení, jímž bylo rozhodnuto ve věci samé, zruší také tehdy, jestliže ke zjištění skutkového stavu věci je třeba provést další účastníky navržené důkazy, které nemohou být provedeny v odvolacím řízení (§ 213 odst. 3); ustanovení § 213 odst. 5 tím nesmí být dotčeno.*“ V tomto důsledku by došlo k zakotvení povinnosti odvolacích soudů doplnit dokazování vždy, pokud by dosud neprovedené a účastníky navržené důkazy byly potřebné ke zjištění skutkového stavu věci. Novelou by na základě výše předestřené argumentace nebylo nikterak zasaženo do procesních práv účastníků řízení a zároveň by byla eliminována jedna ze závažných příčin nepřiměřené délky řízení.

RÁMCOVÉ DOPADY NAVRŽENÉHO OPATŘENÍ NA DÉLKU CIVILNÍHO ŘÍZENÍ

Následující kapitola tohoto příspěvku má ambici určit rámcové dopady navrženého opatření na délku civilního řízení.²⁰ Veškeré statistiky jsou čerpány z Výroční statistické zprávy z roku 2023²¹ a dále z výkazů o pohybu agendy rejstříku Co,²² vše vydané a zpracované Ministerstvem spravedlnosti. Pro detailnější popis statistik proto odkazují na tyto dokumenty.

Jak bylo výše uvedeno, navržené opatření má za cíl přimět odvolací soudy, aby dokazování doplnily i při naplnění podmínek § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ, tedy vždy, když je to nutné ke zjištění skutkového stavu věci. Jinými slovy, aby z důvodu nutnosti provést rozsáhlé doplnění dokazování nemohly rozhodnutí soudu prvního stupně zrušit dle § 219a odst. 2 OSŘ. V tomto důsledku by došlo k vydání pravomocného rozhodnutí již v odvolacím řízení. Následně by neprobíhalo opakované prvostupňové řízení (po zrušení rozhodnutí odvolacím soudem) ani případné opakované odvolací řízení (po podání odvolání proti novému rozhodnutí prvostupňového soudu). Dopad navrhovaného opatření tedy spočívá ve zkrácení délky civilního řízení o opakované prvostupňové řízení, ve kterém dle současné úpravy dochází na základě závažných pokynů odvolacího soudu k doplnění dokazování, a případně i o opakované odvolací řízení zahájené na základě odvolání proti novému rozhodnutí prvostupňového soudu.

V roce 2023 bylo zrušeno (a věc byla následně vrácena zpět) či změněno 43,52 % meritorních rozhodnutí soudů prvních stupňů.²³ Zbýlých 56,48 % bylo buď potvrzeno

²⁰ V této kapitole se statistika týká výhradně občanskoprávních věcí prvostupňových označených pod značkou C a občanskoprávních věcí druhostupňových označených pod značkou Co, vše je očištěno od rozkazního řízení a exekučního řízení.

²¹ České soudnictví 2023...

²² Výkazy o pohybu agendy rejstříku Co. In: *Ministerstvo spravedlnosti* [online]. 2024 [cit. 2025-02-02]. Dostupné na: <https://cslav.justice.cz/InfoData/vykazy-soudu-a-statnich-zastupitelstvi.html>.

²³ České soudnictví 2023...

či o nich bylo rozhodnuto jiným způsobem.²⁴ Těchto 43,52 % se skládá z 9 158 případů, kdy bylo rozhodnutí změněno, a z 3 166 případů, kdy bylo rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena soudu prvního stupně, tzn. poměr změněných rozhodnutí vůči zrušeným rozhodnutím a vrácení věci zpět je 74,31 % ku 25,69 %.²⁵ Z toho vyplývá, že 11,18 % (25,69 % z 43,52 %) všech rozhodnutí o odvolání je vyřízeno tak, že je rozhodnutí prvostupňového soudu zrušeno a věc je mu vrácena zpět k dalšímu řízení. Právě na toto procento odvolacích řízení by navrhovaná změna mohla mít přímý dopad. Pro úplnost je vhodné dodat, že ve výpočtu je operováno s tím, že 100 % zrušujících rozhodnutí odvolacích soudů bylo v roce 2023 provedeno z důvodu potřeby provedení rozsáhlého doplnění dokazování dle § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ. Rozhodnutí však může odvolací soud zrušit ze všech důvodů uvedených v § 219a OSŘ. Dle statistik Ministerstva spravedlnosti bylo v roce 2023 pouze 42 rozhodnutí v celé ČR zrušeno z důvodu nepřezkoumatelnosti dle § 219a odst. 1 písm. b) OSŘ, což je vzhledem k množství podaných odvolání zanedbatelné. U výše předestřené výpočtu tak může případnou odchylku způsobovat zrušení rozsudku dle § 219a odst. 1 písm. a), c) a d) OSŘ, tedy z důvodu vad řízení v širším smyslu, nepřibrání účastníka či nepokračování s procesním nástupcem.

Závěrem upozorňuji na vedlejší pozitivní dopad navrženého opatření, jenž spočívá ve snížení zatížení okresních, resp. obvodních, soudů. V roce 2023 byl průměrný nápad (nápad + obžिवlé věci)²⁶ na jeden úvazek soudce okresního, resp. obvodního, soudu 341,59 věcí. V důsledku zakotvení povinnosti odvolacích soudů doplnit dokazování vždy při splnění podmínek § 213 odst. 4 věta před středníkem OSŘ by odpadlo případné obžिवlé řízení v prvním stupni. V tomto důsledku by však došlo k prodloužení řízení před soudem odvolacím, jenž by dokazování doplňoval sám. Je nutné uvést, že průměrný nápad (nápad + obžिवlé věci) na jeden úvazek soudce krajského soudu, resp. Městského soudu v Praze, je 107,18 věcí. Z tohoto důvodu nelze dojít k závěru, že by popsaným prodloužením odvolacího řízení došlo k přetížení druhostupňových soudů.

ZÁVĚR

Zajištění přiměřené délky civilního řízení je základním úkolem demokratického právního státu, který je proto povinen odhalovat a eliminovat příčiny prodloužování řízení. Jednou z nich, která se týká zejména skutkově složitějších sporů, v nichž je podáváno odvolání, je neochota odvolacích soudů provádět rozsáhlé doplňování dokazování. Místo toho mnohdy přenáší tento úkol zpět na soudy první instance, čímž se celé řízení bezdůvodně prodlužuje. Zmíněnou příčinu lze odstranit novelou OSŘ zakotvující povinnost soudů druhého stupně dokazování doplnit vždy o účastníky navržené důkazy, které nebyly dosud provedeny, je-li to potřebné ke zjištění skutkového stavu věci

²⁴ Tamtéž.

²⁵ Výkazy o pohybu agendy rejstříku Co.

²⁶ Jedná se o případy, kdy byla věc sice vyřízena, ale z určitého důvodu se v řízení pokračuje (většinou v důsledku odvolacího řízení, kdy bylo rozhodnutí soudu I. stupně zrušeno a vráceno mu k novému jednání).

(tj. odstraněním § 213 odst. 4 věta za středníkem OSŘ a úpravou § 219a odst. 2 OSŘ). Předestřené opatření má ambici mít výrazně pozitivní dopad na délku civilních řízení, v nichž je podáváno odvolání. Doba, o kterou je navrhovaná novela způsobilá řízení zkrátit, je vyjádřena průměrnou délkou opakovaného prvostupňového řízení, případně i opakovaného druhostupňového řízení. Citelné pozitivum novely pak není vyváжено žádným negativem, neboť realizací popsaného opatření nedojde ke zúžení či omezení procesních práv účastníků řízení.

Mgr. Petr Toman
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
petr.toman@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0001-8076-9287

ROZHODNUTÍ O ÚPADKU A ZÁLOHY NA ODMĚNU INSOLVENČNÍHO SPRÁVCE ZA PŘIHLÁŠKY POHLEDÁVEK

MARTIN SLOBODNÍK,* ZDENĚK STRNAD,**
ONDŘEJ ZEŽULKA***

Abstract: **The Decision on Bankruptcy and Advances on the Insolvency Administrator's Remuneration for Applications for Claims**

The authors discuss the fragmented practice of insolvency courts in the issue of advances on insolvency administrators' remuneration for the review of applications for claims after the adoption of the so-called transposition amendment to the Insolvency Act effective from October 2024. The risk of incomplete reimbursement of this segment of remuneration after the end of the discharge from debt procedure has led to the development of various solutions that motivate or force the debtor to pay special advances on remuneration for the review of applications for claims in the phase from the authorisation to the approval of the insolvency arrangement. Across all insolvency courts, four basic models of access to advances have been developed – (i) repayments from disposable income without deductions, (ii) deductions without the imposition of special advances, (iii) deductions combined with fixed monthly chargeable advances, and (iv) deductions combined with fixed advances derived from the actual number of claims filed.

Keywords: insolvency; bankruptcy; discharge from debts; insolvency practitioner; remuneration; review of applications for claims

Klíčová slova: insolvence; úpadek; oddlužení; insolvenční správce; odměna; přezkum přihlášek pohledávek

DOI: 10.14712/23366478.2025.679

Implikace pro JČU: Komparativní analýzou rozhodnutí o úpadku vydávaných v insolvenčních řízeních zahájených po účinnosti zákona č. 252/2024 Sb. bylo zjištěno, že insolvenční soudy vyvinuly čtyři základní přístupy k ukládání záloh na odměnu insolvenčních správců. První přístup nepředpokládá uložení žádné zvláštní zálohy na odměnu za přezkum přihlášek pohledávek, zatímco druhý přístup zahrnuje ukládání zúčtovatelné měsíční zálohy

* JUDr. Martin Slobodník, Ph.D., Jihočeská univerzita, Ekonomická fakulta, Oddělení práva, 370 05 České Budějovice, Česká republika; e-mail: mslobodnik@ef.jcu.cz; ORCID: 0000-0002-3854-560X.

** JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D., MPA., Jihočeská univerzita, Ekonomická fakulta, Oddělení práva, 370 05 České Budějovice, Česká republika; e-mail: zstrnad@ef.jcu.cz; ORCID: 0000-0002-4371-4252, Scopus ID: 57192889003.

*** JUDr. Ondřej Zezulka, Ph.D., Jihočeská univerzita, Ekonomická fakulta, Oddělení práva, 370 05 České Budějovice, Česká republika; e-mail: ozezulka@ef.jcu.cz; ORCID: 0000-0001-6172-6372.

hrazené od povolení do schválení oddlužení a třetí přístup přináší uložení zálohy ve výši přesně odpovídající odměně z počtu přihlášených pohledávek. Identifikované základní mechanismy jsou nicméně na úrovni různých soudních oddělení dále modifikovány dílčími úpravami, což vede k rozšíření způsobů konstrukcí výroků. Ani rozhodovací činnost vrchních a Nejvyššího soudu dosud nevedla ke sjednocení praxe prvoinstančních soudů.

JEL klasifikace: G33, G34

ÚVOD

Transpoziční novela insolvenčního zákona (dále jen „InsZ“) publikovaná jako zákon č. 252/2024 Sb., který nabyl účinnosti 1. 10. 2024, přinesla řadu zásadních změn v právní úpravě institutu oddlužení. Především došlo ke zkrácení základní doby oddlužení, což nově umožňuje přiznat dlužníku benefit osvobození od placení neuspokojených pohledávek zahrnutých do oddlužení již po uplynutí 3 let od schválení oddlužení. Obecně lze shrnout, že v zásadě všechny podstatné povinnosti dlužníka v oddlužení jsou vázány právě na účinky schváleného oddlužení, kterých pozbývají právě pouhým uplynutím doby oddlužení (resp. splněním předpokladů pro přiznání osvobození). Stojí za zmínku, že nová právní úprava rozšiřuje nabídku způsobů, jak základní dobu oddlužení prodloužit.¹

Zvolené řešení si vynutilo úpravy procesního rámce oddlužení, neboť i po uplynutí doby oddlužení a přiznání osvobození nadále existovala potřeba pokračovat v insolvenčním řízení, především dokončit projednávání incidenčních sporů, zpeněžování majetku a distribuci výtěžku majetkové podstaty, předložit závěrečnou zprávu insolvenčního správce o průběhu insolvenčního řízení s vyúčtováním vlastní odměny a nákladů a ze strany insolvenčního soudu po administrativní stránce věc uzavřít.

Základem problému řešeného v předkládaném článku se stala právě kolize nového procesního rámce s novelou vyhlášky o odměně insolvenčního správce.² V jejím důsledku totiž na první pohled došlo ke čtyřnásobnému zvýšení odměny insolvenčního správce za přezkum přihlášky pohledávky z 250 Kč na 1 000 Kč (bez DPH). Toto zvýšení lze optikou dlužníků hodnotit jako výrazné, neboť při průměrném počtu 14,26³ podaných přihlášek pohledávek v oddlužení a za předpokladu, že prakticky bezvýjimečně všichni insolvenční správci jsou plátcí daně z přidané hodnoty, došlo k průměrnému nárůstu odměny insolvenčního správce z počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek z 4 314 Kč na 17 255 Kč (tj. v absolutních číslech o 12 941 Kč).

Omezení časového období, ve kterém zákon dlužníku ukládá plnění povinností, je přímo úměrný objemu finančních prostředků, které lze od dlužníka získat ve prospěch

¹ Existující instituty přerušení a prodloužení průběhu oddlužení upravené v § 412b InsZ, které byly do účinnosti novely č. 252/2024 Sb. vázány návrhem či souhlasem dlužníka, a tudíž výlučně v jeho prospěch, se rozšiřují o kompenzačně-sankční možnost prodloužení průběhu oddlužení v důsledku porušování povinností dlužníka až o 12 měsíců, resp. navíc až o dalších 6 měsíců z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 412b odst. 6 InsZ).

² Vyhláška č. 313/2007 Sb., o odměně insolvenčního správce, o náhradách jeho hotových výdajů, o odměně členů a náhradníků věřitelského výboru a o náhradách jejich nutných výdajů, ve znění vyhlášky č. 253/2024 Sb. účinné od 1. 10. 2024.

³ Zdroj: interní statistický systém sledování událostí v insolvenčním rejstříku (Ministerstvo spravedlnosti).

majetkové podstaty. To pochopitelně nevylučuje hledání dalších zdrojů použitelných k úhradě zálohy na odměnu insolvenčního správce (v podrobnostech níže). Tlak na hledání efektivního řešení totiž vyplývá mimo jiné z konstrukce nového § 3 odst. 4 vyhlášky č. 313/2007 Sb. ve znění účinném od 1. 10. 2025, který výši odměny insolvenčního správce vypočtenou podle této vyhlášky fakticky limituje výší záloh uhrazených dlužníkem na odměnu insolvenčního správce v průběhu celého insolvenčního řízení; neuhradí-li tedy dlužník na zálohách zálohy odpovídající odměně v plném rozsahu, v závěrečné fázi po přiznání osvobození již neexistuje efektivní procesní nástroj k jejich vymození.

Autoři se v předloženém textu zabývají tím, jaká konkrétní procesní řešení pro zajištění finančních zdrojů pro hrazení záloh na odměnu insolvenčních správců ve fázi do schválení oddlužení insolvenční soudy zvolily. Autoři se zaměřili na zjištění, zda existuje unifikovaná praxe napříč všemi insolvenčními soudy v ČR, nebo zda se naopak vyvinuly regionální přístupy, a jaké odlišnosti mezi nimi existují. Závěrem se autoři zabývají přístupem vyšších soudů a potenciálem prosazení univerzálně přijímaného řešení.

ZDROJE FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ K ÚHRADĚ ODMĚNY INSOLVENČNÍHO SPRÁVCE

V praxi vyvstala otázka, ze kterých finančních zdrojů lze efektivně zajistit krytí této konkrétní složky odměny insolvenčního správce. Insolvenční zákon totiž neumožňuje ve fázi od povolení oddlužení do schválení oddlužení provádět srážky z příjmů dlužníka v ekvivalentním rozsahu. Ust. § 136 odst. 3 InsZ totiž připouští pouze uložení povinnosti plátců mzdy nebo jiného příjmu srážet do výše stanovené prováděcím právním předpisem (2 178 Kč měsíčně), což v této fázi fakticky kryje pouze zálohu na paušální měsíční odměnu, která v novém režimu oddlužení činí 1 650 Kč bez DPH,⁴ a zálohu na paušální náhradu hotových výdajů, která činí 150 Kč bez DPH.⁵ Pro případ nedostatečné výše této srážky zákon předpokládá možnost uložit dlužníku povinnost dorovnat nedostatečnou srážku z vlastních zdrojů (§ 136 odst. 5 InsZ).

Problém tedy spočívá v tom, že srážkami z příjmů prováděnými po povolení oddlužení nelze reálně získat žádné finanční prostředky pro krytí zálohy na odměnu za přezkoumané přihlášky pohledávek. Zákonodárce takovému účelu vyhradil srážky z příjmů dlužníka prováděné až v průběhu dvou měsíců po skončení plnění splátkového kalendáře [§ 406 odst. 3 písm. g) InsZ], kterými však lze získat pouze nominálně omezenou výši prostředků.⁶

Teoreticky může přicházet do úvahy úhrada této složky odměny insolvenčního správce i ze splátkového kalendáře, dojde-li k úplnému uspokojení všech zbývajících pohledávek alokovaných v distribučních schématech nepodřízených i podřízených pohledávek (s tím ale podle dosavadních zkušeností s oddlužením lze podle autorů

⁴ Srov. § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 313/2007 Sb.

⁵ Srov. § 7 odst. 4 vyhlášky č. 313/2007 Sb.

⁶ Nejvýše 20 000 Kč, respektive 30 000 Kč v případě společného oddlužení manželů [§ 7a odst. 2 vyhlášky č. 313/2007 Sb.].

počítat pouze zcela ojediněle). Dalším uvažovaným zdrojem může být výtěžek zpeněžení věcí náležejících do majetkové podstaty, který je dosažen prostřednictvím realizace té části způsobu oddlužení, která připadá na zpeněžení majetkové podstaty.⁷ Využitím podobné logiky by teoreticky bylo možné sáhnout i do hodnot získaných dědictvím, darem,⁸ z neúčinného právního úkonu, výtěžku zatajeného majetku nebo jiných mimořádných příjmů, a to za podmínky, že půjde o finanční prostředky získané nad rámec standardního splátkového kalendáře nepostihované srážkami z příjmů.⁹ V odborné diskusi nicméně již zaznívají i názory, že se tento zákaz úhrady záloh na odměnu za přezkoumané přihlášky pohledávek vůbec neuplatní, a to s odůvodněním, že podle ustálené judikatury existuje odměna insolvenčního správce jako celek a její jednotlivé segmenty nelze přičíst na vrub konkrétní procesní fázi oddlužení. To má platit tím spíše, že k přezkoumání přihlášek pohledávek může dojít ve fázi před schválením i po schválení oddlužení a nezávisle na fázi řízení se pořád jedná o privilegovanou pohledávku za majetkovou podstatou, která se uspokojuje kdykoliv za řízení.¹⁰ Výsledkem je, že se v praxi začínají objevovat usnesení o schválení oddlužení, která explicitně počítají s úhradou tohoto segmentu odměny i ze splátkového kalendáře.¹¹

Autoři připouští, že výše uvedený mechanismus úhrady odměny insolvenčního správce za přezkoumané přihlášky pohledávek lze považovat za krajně nepředvídatelný a optikou insolvenčního správce též nespolehlivý. Nelze totiž vyloučit, že v měsících následujících po skončení plnění splátkového kalendáře nebudou z objektivních či subjektivních důvodů na straně dlužníka buď prováděny žádné srážky, nebo v nedostatečné výši. Ověření této hypotézy by si nicméně vyžádalo analýzu stovek rozhodnutí o úpadku, která by navíc musela být diferencována podle délky trvání mezidobí mezi povolením a schválením oddlužení a též podle toho, zda insolvenční soud podmínil schválení oddlužení částečnou nebo úplnou úhradou této zálohy. To nicméně není otázkou řešenou tímto textem.

METODOLOGIE VZORKOVÁNÍ PRO STATISTICKOU ANALÝZU

Pro účely statistické analýzy zjištění přístupu insolvenčních soudů k ukládání záloh na odměnu za přezkoumané přihlášky pohledávek v insolvenčních řízeních vedených v režimu novely č. 252/2024 Sb. autoři provedli detailní analýzu vzorku 788 rozhodnutí o úpadku spojených s povolením oddlužení (z celkového počtu

⁷ Tento názor se opírá o výklad § 398 odst. 4 věty čtvrté InsZ, která neumožňuje hradit odměnu insolvenčního správce za období do schválení oddlužení z „částky podle odstavce 3“. Nahlédnutím do § 398 odst. 3 InsZ zjistíme, že pojem „částka“ se vztahuje jen k části věty pojednávající o finančních prostředcích získaných srážkami ze mzdy, nikoliv dosažených jiným způsobem.

⁸ A to dokonce z darů poskytovaných třetí osobou již po povolení oddlužení, srov. např. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 26. 3. 2025, č. j. KSBR 53 INS 2251/2025-A-10.

⁹ Srov. § 412 odst. 1 písm. b) InsZ.

¹⁰ Srov. § 168 odst. 2 písm. a) InsZ. Tento argument autoři nezpochybňují, avšak poukazují na to, že § 398 odst. 4 věta druhá InsZ má toliko vylučovat uspokojení této privilegované pohledávky z konkrétní části majetkové podstaty (zde postižitelných příjmů spadajících do splátkového kalendáře).

¹¹ Mezi prvními usneseními tohoto typu lze zmínit např. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 3. 2025, č. j. KSUL 85 INS 16718/2024-B-10.

5 983 rozhodnutí) vydaných v období od října 2024 do dubna 2025 (včetně). Daný vzorek tedy představuje 13,2 % všech vydaných rozhodnutí, přičemž pokrývá praxi všech 10 insolvenčních soudů a jejich poboček a v rámci nich mapuje praxi všech 132 aktivních soudních oddělení z celkových 133 soudních oddělení alokovaných ve sledovaném období podle rozvrhů práce krajských soudů k vyřizování insolvenční agendy v rejstříku INS.¹²

K metodologii výběru vzorku lze uvést, že všechna rozhodnutí o úpadku byla nalezena prostřednictvím oficiálního vyhledávacího formuláře ve veřejné části insolvenčního rejstříku, a to vyhledáním události „I_78 Usnesení o úpadku spojené s povolením oddlužení“. Připuštna byla pouze ta insolvenční řízení, ve kterých byl podle záznamu o ověření elektronického podání insolvenční návrh spojený s návrhem na povolení oddlužení dodán do datové schránky soudu nebo podán jiným ekvivalentním způsobem od 1. 10. 2024.¹³

U takto získané sestavy výsledků (5 983 případů) autoři identifikovali všechna soudní oddělení působící u všech insolvenčních soudů a jejich poboček, aby zmapovali individuální praxi jednotlivých samosoudců. U každého soudního oddělení pseudonáhodným výběrem¹⁴ zvolili nejméně 3 rozhodnutí o úpadku vydaná v období od října 2024 do prosince 2024 a další nejméně 3 rozhodnutí o úpadku vydaná v období od února 2025 do dubna 2025. Autoři přitom vycházeli z předpokladu, že soudní oddělení v obdobných případech rozhodují obdobně¹⁵ a že pro tyto účely samosoudci zpravidla využívají svých předpřipravených vzorů. Cílem výběru bylo ověřit, zda ve sledovaném období došlo ke změně praxe konkrétních soudních oddělení.

Podle názoru autorů zvolený způsob výběru analyzované sady rozhodnutí o úpadku poskytuje plně reprezentativní vzorek pro účely analýzy praxe všech insolvenčních soudů.

PRÁVNÍ ZÁKLAD PRO UKLÁDÁNÍ ZÁLOH NA ODMĚNU Z POČTU PŘIHLÁŠEK POHLEDÁVEK

Analýza obsahu insolvenčního rejstříku ve vybraných insolvenčních řízeních ukázala, že insolvenční soudy vyvinuly různorodou praxi ukládání povinností dlužníkům platit zálohy na odměnu za přezkum přihlášek pohledávek z vlastních zdrojů (tj. záloh odlišných od srážek plátců příjmů nebo záloh placených dlužníky na vrub paušální měsíční odměny podle § 136 odst. 3 a 5 InsZ).

¹² Hodnota zahrnuje všechna soudní oddělení vedená pod unikátními pořadovými čísly, třebaže ve zhruba desítky případů vykazují stejné personální obsazení.

¹³ Tj. podléhající novému režimu oddlužení podle přechodných ustanovení zákona č. 252/2024 Sb., což v rejstříku INS odpovídá nejnižší spisové značce 16662/2024.

¹⁴ Uvedený počet vzorků byl náhodným výběrem vybrán z prvních 10 usnesení vydaných v roce 2024 a naopak z posledních 10 usnesení vydaných v roce 2025, aby se maximálně prodloužil sledovaný interval praxe soudních oddělení.

¹⁵ Princip obdobného řešení obdobných právních případů vychází ze základních principů soukromého práva, srov. § 13 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

Typová řešení se projevují ve speciálních výrocích rozhodnutí o úpadku spojeném s rozhodnutím o povolení oddlužení. Dané výroky jsou konstruovány jako uložení zvláštní povinnosti dlužníka platit k rukám insolvenčního správce ze svých disponibilních příjmů určitou částku. Analýza obsahu příslušných usnesení nicméně odhalila, že výrokům zpravidla nekoresponduje žádné odůvodnění.¹⁶ Chybí tedy vysvětlení, na základě kterého konkrétního ustanovení insolvenčního zákona došlo k uložení této povinnosti. Současně absentuje vysvětlení úvahy insolvenčního soudu směrem ke stanovení konkrétní výše částky a způsobu jejího placení. Z pohledu adresátů a v kontextu výše uvedeného (resp. znění výroku) se tedy lze pouze domnívat, že tímto účelem je zvýšení šance získání dostatečného objemu finančních prostředků na účtu majetkové podstaty pro úhradu předpokládaných budoucích nároků insolvenčního správce. Závěrem je nutné doplnit podstatnou informaci, a sice že poučení o opravných prostředcích obsahovala explicitní vyloučení přípustnosti odvolání.¹⁷

Právní základ takového typu řešení vyvolává řadu otázek. Zákon obsahuje explicitní pravidla pro provádění srážek i placení záloh na odměnu insolvenčního správce ve fázi po povolení oddlužení, a tato jsou promítnuta právě a výhradně do § 136 odst. 3 a 5 InsZ. Maximální výše srážky ze mzdy nebo jiných příjmů dlužníka je přitom omezena prováděcím právním předpisem, a sice částkou 1 800 Kč měsíčně případně zvýšenou o DPH (dále zvýšené o 50 % v případě společného oddlužení manželů). Za účelem skutečného vyzískání této částky insolvenční soud dlužníku navíc ukládá povinnost platit zálohu alespoň v minimální výši stanovené prováděcím právním předpisem, přičemž tato výše je rovněž určena částkou 1 800 Kč měsíčně případně zvýšenou o DPH. Kombinací obou pravidel se tedy zajišťuje právě a pouze to, aby každý kalendářní měsíc, vcelku lhostejno zda z postižitelné či nepostižitelné části příjmů dlužníka, došlo ke stabilnímu připsání částky 1 800 Kč měsíčně případně zvýšené o DPH na účet majetkové podstaty za účelem krytí zálohy na tzv. „paušální“ měsíční odměnu insolvenčního správce.

Formulaci užitou v § 136 odst. 5 větě druhé InsZ ve znění „*aby platil zálohy [...] alespoň v minimální výši stanovené prováděcím právním předpisem*“ lze vyložit i zjednodušeným způsobem, a sice že Ministerstvo spravedlnosti (dále jen „ministerstvo“) stanovilo pouze spodní hranici zálohy, přičemž lze ze strany soudu stanovit hodnotu libovolně vyšší. Užitý termín „alespoň“ lze nicméně vykládat v přesně opačném významu, a sice ve významu „v minimálním rozsahu vždy povinně, jakkoliv se nebrání dobrovolnému plnění nad rámec uložené povinnosti“.

Výše uvedené zapadá do základní premisy transpozice směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2019/1023,¹⁸ respektive otevřeně deklarovaného cíle předkladatele vládního návrhu zákona, později publikovaného právě jako zákon č. 252/2024 Sb. –

¹⁶ V roce 2024 mezi výjimky například patřila podrobněji odůvodněná usnesení Krajského soudu v Ostravě, např. usnesení ze dne 3. 12. 2024, č. j. 12 INS 19916/2024-A-5. V roce 2025 se podrobnější odůvodnění začalo stávat běžnějším (standardem).

¹⁷ S výjimkou některých soudních oddělení Krajského soudu v Praze (KSPH 61, 65, 72, 82 a 83). Tyto do poučení o opravných prostředcích explicitně uváděly přípustnost odvolání proti uložení povinnosti platit zálohu na odměnu insolvenčního správce z počtu přezkoumaných přihlášek pohledávek prakticky okamžitě po nabytí účinnosti nového režimu oddlužení. Mezi prvními lze poukázat například na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2024, č. j. KSPH 65 INS 16814/2024-A-8.

¹⁸ Srov. směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1023 ze dne 20. června 2019 o rámcích preventivní restrukturalizace, o oddlužení a zákazech činnosti a opatřeních ke zvýšení účinnosti postupů

tj. nezvyšovat kvantitativní bariéru na vstupu do oddlužení, která je reprezentována výší tzv. minimální měsíční splátky určené atributy podle § 395 odst. 1 písm. b) InsZ.¹⁹ Tato skutečnost tvoří relevantní východisko teleologického výkladu.

I. LIMITY VYDÁVÁNÍ VÝROKŮ NA BÁZI ROZHODNUTÍ O ÚPADKU

V průběhu legislativního procesu sice došlo v důsledku politického rozhodnutí ke zvýšení nominální výše odměny insolvenčního správce (coby kompenzace za zkrácení doby oddlužení), avšak tato skutečnost nikdy neměla mít za následek zvýšení bariéry vstupu do oddlužení.²⁰ Ve fázi projednávání vládního návrhu zákona Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR dokonce došlo u předmětných ustanovení § 136 odst. 3 a 5 InsZ k omezení rozsahu provádění srážek ze mzdy nebo jiného příjmu. Zatímco původní verze návrhu umožňovala provádění srážek ve fázi po povolení oddlužení až do rozsahu, ve kterém mohly být při výkonu rozhodnutí uspokojeny přednostní pohledávky, přijetím písemného pozměňovacího návrhu č. 4233²¹ došlo k omezení výše srážky maximální hodnotou stanovenou v prováděcím právním předpisu (tj. pozdějším § 7a odst. 1 vyhlášky č. 313/2024 Sb. ve znění vyhlášky 253/2024 Sb.).

Optikou teleologického výkladu tedy již nelze nekriticky přihlížet k důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona (tj. sněmovnímu tisku 491/0), neboť neodpovídá publikovanému znění zákona č. 252/2024 Sb. Přístup některých soudních oddělení²² v jejichž praxi bývají ukládány zálohy na odměnu za přihlášky pohledávek v rozsahu odpovídajícímu celé zbývající části postižitelných příjmů dlužníka, lze tedy vnímat i jako snahu přiblížit se původnímu, avšak nyní již opuštěnému konceptu § 136 odst. 3 původního vládního návrhu zákona.²³

Cíl limitovat rozsah srážení v úvodní fázi insolvenčního řízení byl konečně promítnut i do navazující legislativní činnosti ministerstva. Interpretační vodítka lze nalézt v odůvodnění vyhlášky č. 253/2024 Sb., které ke stanovení nejvyšší přípustné výše srážky ze mzdy podle § 136 odst. 3 InsZ a nejnižší výše zálohy podle § 136 odst. 5 InsZ uvádí následující: „*Cílem návrhu je především zachovat současnou míru dostupnosti oddlužení pro nízkopříjmové dlužníky. Proto ani nejnižší výše zálohy, ani nejvyšší přípustná výše srážky ze mzdy, které jsou stanoveny pro úvodní fázi, nepřesahují výši minimální splátky stanovené pro období plnění splátkového kalendáře. Smyslem návrhu je*

restrukturizace, insolvence a oddlužení a o změně směrnice (EU) 2017/1132 (směrnice o restrukturalizaci a insolvenční).

¹⁹ Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, sněmovní tisk 491/0 [online]. 2023, 9. volební období, s. 47 [cit. 2025-06-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=229283>.

²⁰ Tamtéž, s. 43.

²¹ Srov. Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Pozměňovací návrh poslankyň Tátány Malé a Heleny Válkové a poslance Patrika Nachera k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů [online]. 2024, 9. volební období [cit. 2025-06-10]. Dostupné na: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=234850>.

²² Soudní oddělení KSBR 45 INS a KSHK 70 INS.

²³ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu novely zákona, kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon)…, s. 46–47.

rovněž již v úvodní fázi oddlužení prověřit, zda dlužník bude minimální měsíční splátku v průběhu plnění splátkového kalendáře schopen plnit. Tato skutečnost je totiž předpokladem nejen pro povolení oddlužení, ale i pro schválení oddlužení (podle § 405 odst. 1 ve spojení s § 395 odst. 1 písm. b/ insolvenčního zákona). Neuhrazení stanovené nejnižší výše zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce tudíž brání schválení oddlužení; není však nezbytné v úvodní fázi řízení plně uhradit zálohy na pohledávky insolvenčního správce náležící za období do schválení oddlužení (včetně zálohy na složku odměny za přezkum přihlášených pohledávek), protože zbývající část nákladů řízení lze uhradit i v době po skončení plnění splátkového kalendáře.“

Z výše uvedeného lze tedy usuzovat, že záměrem ministerstva promítnutým do textu vyhlášky č. 253/2024 Sb. bylo prostřednictvím nastavení výše maximální výše srážky a jí odpovídající výše minimální zálohy pouze testovat schopnost dlužníků platit minimální splátku pro fázi po schválení oddlužení (resp. pokrýt paušální měsíční odměnu a paušální měsíční hotové výdaje insolvenčního správce), nikoliv zajistit finanční zdroje pro krytí dalších nákladů insolvenčního řízení, konkrétně dalších složek odměny insolvenčního správce.

Absenci odůvodnění by teoreticky bylo možné vysvětlit § 136 odst. 4 insolvenčního zákona, které připouští neodůvodnit rozhodnutí o úpadku spojené s rozhodnutím o povolení oddlužení, neuplatnil-li některý z věřitelů nejpozději s podáním přihlášky své pohledávky nesouhlasné stanovisko k řešení úpadku dlužníka oddlužením nebo nejsou-li pochybnosti k oprávnění dlužníka podat návrh na povolení oddlužení. Potom zůstává otevřenou otázkou, zda lze výrok o uložení povinnosti platit zálohu na odměnu za přihlášené pohledávky podřadit pod výrok v § 136 odst. 5 větu druhou InsZ. Pochybnosti vyvolává závěrečná část věty, která hovoří o rozsahu, ve kterém k úhradě záloh nepostačují prostředky získané srážkou z příjmů podle § 136 odst. 3 InsZ (kvůli vyšší paušální měsíční odměny totiž na úhrady záloh na odměnu za přihlášky pohledávky z podstaty věci nemůže zbyť nic); alternativní výklad výhodnější z pohledu dlužníků by totiž vedl k tomu, že tohoto pravidla lze použít pouze pro dorovnání zálohy na paušální měsíční odměnu.

II. LIMITY DOHLÉDACÍ ČINNOSTI INSOLVENČNÍHO SOUDU

Další možností by bylo, že jde o výrok vydávaný na bázi tzv. dohlédací činnosti insolvenčního soudu (§ 11 InsZ). Explicitní označení tohoto právního základu se nicméně v praxi soudů vyskytovalo spíše vzácně, a to právě kvůli chybějícím odůvodněním.²⁴

Toto vysvětlení se opírá o úvahu, že platné a účinné znění § 136 odst. 5 InsZ, § 7a vyhlášky č. 313/2007 Sb. ani jiné ustanovení insolvenčního zákona nebrání uložení povinnosti platit takovou zálohu. Tato úvaha se opírá o jazykový výklad výše zmínovaných ustanovení, která obsahují formulace o „*minimální výši stanovené prováděcím právním předpisem*“, resp. „*nejnižší výši zálohy*“. Z povahy rozhodnutí vydávaných v rámci dohlédací činnosti insolvenčních soudů současně vyplývá nepřipustnost

²⁴ Např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2024, č. j. KSOS 12 INS 16794/2024-A-6.

odvolání (§ 91 InsZ), což vylučuje možnost dlužníků oponovat uložení povinnosti tohoto typu.²⁵

Jenže účelem dohlédací činnosti insolvenčního soudu je primárně vykonávat dohled nad postupem procesních subjektů insolvenčního soudu a rozhodovat o průběhu insolvenčního řízení, činit opatření potřebná k zajištění jeho účelů a ukládat povinnosti týkající se činnosti jednotlivých procesních subjektů. Využít této pravomoci místo k prostému vedení řízení k ukládání povinností platit nad rámec zvlášť vytvořených pravidel o provádění srážek a dalších zákonných povinností poskytovat peněžitá plnění ve prospěch majetkové podstaty je minimálně diskutabilní.

V teoretické rovině proto naráží výše naznačená úvaha na samotné teoretické limity dohlédací činnosti insolvenčních soudů. Klade si totiž otázku, zda lze považovat procesní postup za legitimní, je-li tento procesní nástroj sloužící k vedení soudního řízení využit k uložení aktivní povinnosti poskytovat finanční plnění na účet majetkové podstaty, a to v zásadě bez výslovné opory v zákonné úpravě (tj. za hranicí principu enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí).

Je-li tento postup legitimní, vede totiž ke značné extenzi limitů dohlédací činnosti a k nevyhnutelné relativizaci řady zákonných ustanovení. Vedle pravidel pro ukládání záloh se tím relativizují přinejmenším pravidla upravující rozsah srážek z příjmů a korelující ochrana poskytovaná institutem nezabavitelné částky. *Ad absurdum* by koneckonců analogickou argumentací, a sice nutností zajistit finanční prostředky pro úhradu dalších privilegovaných kategorií pohledávek (v první řadě například běžného výživného), nic nebránilo ukládat dlužníku povinnost platit z vlastních zdrojů libovolné částky za libovolným účelem, a to i bez výslovné zákonné úpravy.

Přijmeme-li východisko, že vedení insolvenčního řízení nástroji dohlédací činnosti obsahově odpovídá vedení jiných typů civilních řízení usneseními určenými pro vedení řízení, pak by obdobnou logikou v civilních řízeních správných mělo být například možno již v průběhu řízení požadovat placení záloh na náklady řízení úspěšné protistrany, u níž se její úspěch ve věci jeví pravděpodobnějším.²⁶

V daném ohledu se nedá použít logika existující judikatury k režimu záloh na odměnu insolvenčních správců (byť v odlišném kontextu) a faktickém přezkumu výroků vydávaných při výkonu dohlédací činnosti promítaných do později vydávaných statutorních rozhodnutí.²⁷ V popisovaných případech docházelo k přiznání práva insolvenčnímu správci odčerpat část již dosaženého výtěžku zpeněžení na zálohu své odměny. V jistém ohledu se tedy jednalo pouze o realokaci finančních prostředků existujících na účtu majetkové podstaty tak, že bylo insolvenčnímu správci umožněno s nimi disponovat (tj. nevykázat až na definitivní statutorní rozhodnutí o odměně insolvenčního správce vydávané až v závěrečné fázi insolvenčního řízení). Operace se tedy týkala pouze konkurence insolvenčního správce a věřitelů ve vztahu k prostředkům na účtu majetkové

²⁵ S tím ovšem souvisí nároky na přesvědčivost odůvodnění rozhodnutí tohoto typu. Pouhý odkaz na právní základ v § 11 InsZ bez dalšího autoři za vyhovující nepovažují; srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 29. 4. 2025, č. j. KSBR 53 INS 5389/2025-A-8.

²⁶ Obdobně jako u dohlédací činnosti by postačil poukaz na pravomoc vydávat usnesení, kterým se upravuje vedení řízení, proti kterým též není přípustné odvolání. Srov. § 167 odst. 1 a 169 odst. 2 ve spojení s § 202 odst. 1 písm. a) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

²⁷ Srov. především usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2020, sp. zn. 29 NSČR 130/2019 (R 20/2021).

podstaty, aniž by jakkoliv zasahovala do práv a povinností dlužníka, tím méně mu ukládala povinnost něco aktivně činit. V daném ohledu bylo využití dohlédací činnosti insolvenčního soudu shledáno adekvátním. V analyzovaných řízeních však žádné dosud nedistribované finanční prostředky v majetkové podstatě přítomny nebyly a dlužníku byla naopak ukládána povinnost vnést do ní nové plnění z vlastních zdrojů.

III. PŘÍSTUP VRCHNÍCH SOUDŮ

Ve výše uvedeném nelze pominout postupně se vytvářející judikaturu odvolacích soudů. Vrchní soud v Praze k otázce právního základu zálohových výroků zaujal ambivalentní postup. Zejména v úvodní fázi řešení čerstvého nápadu odvolání zvolil převažující strategii odmítání odvolání dlužníků pro nepřípustnost (což bylo v červnu 2025 definitivně překonáno Nejvyšším soudem ve stanovisku Cpjn 202/2025),²⁸ třebaže se vyskytla i kategoricky nesouhlasná rozhodnutí zabývající se přístupem prvoinstančních soudů po věcné stránce.

Jedním z prvních takových kritických rozhodnutí se vedle odmítnutí vydávání zálohových výroků na bázi dohlédací činnosti vymezilo i vůči absenci odůvodnění: „*Takovýto výrok (rozhodnutí) se z důvodů shora vyložených zjevně vymyká příslušné zákonné úpravě obsažené (v návaznosti na § 136 odst. 3 a § 7a odst. 1 Výhlášky) v ustanovení § 136 odst. 5 (věte druhé) IZ, přičemž nenachází žádnou oporu ani v ostatních zákonných ustanoveních (kdy takovou oporou mu nemůže být ani § 38 odst. 4 IZ, jenž upravuje jiný typ rozhodování insolvenčního soudu bod 13. shora), a jako takové pak toto rozhodnutí [...] představuje [...] porušení práva účastníků řízení na soudní ochranu zahrnující v sobě i pravidla spravedlivého procesu. Dotyčným výrokem (rozhodnutím) tedy soud prvního stupně zjevně excesivně vybočil z mezí své dohlédací činnosti (rozhodovací kompetence) dle § 10 písm. b) ve spojení s § 11 IZ, a to způsobem extrémně vybočujícím z mezí ústavnosti, pročez se tu nemůže uplatnit ustanovení § 91 IZ o nepřípustnosti odvolání.*“²⁹ Autoři předesilají, že v jistém ohledu se právě tento náhled na procesní rámec nápadně podobá odůvodnění stanoviska Cpjn 202/2025 (viz níže). Pro účely kapitoly porovnávající regionální praxi je však potřeba říci, že senát 3 VSPH navíc razantně odmítl cenný koncept zálohových výroků i po věcné stránce, když je konstantně označuje za „*zákonem nepředpokládanou, věcně neodůvodnitelnou a ve výsledku zcela nepřiměřenou platební povinnost*“.³⁰ Rovněž senáty 4 VSPH a 5 VSPH věcně odmítly koncept zálohových srážek jako přesahující zákonný limit stanovený § 136 odst. 3 InsZ.³¹

Judikatura Vrchního soudu v Olomouci k této otázce je dosud vzácná. Autorům je znám pouze relativně za předpokladu (později v důsledku Cpjn 202/2025 vyvráceného),

²⁸ Výsledkem bylo zastavení praxe odmítání odvolání již prvoinstančními soudy pro opožděnost kvůli nesprávnému poučení o opravných prostředcích. Srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 8. 2025, č. j. 2 VSPH 960/2025-A-14.

²⁹ Srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 2. 2025, č. j. 3 VSPH 10/2025-A-16.

³⁰ Např. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 4. 2025, č. j. 3 VSPH 515/2025-A-16.

³¹ Srov. usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 28. 7. 2025, č. j. 4 VSPH 952/2025-A-15, a ze dne 25. 8. 2025, č. j. 5 VSPH 863/2025-A-15.

že právním základem uložení zálohy je dohlédací činnost, pouze moderoval její exsivní výši.³²

IV. STANOVISKO NEJVYŠŠÍHO SOUDU

Nejvyšší soud se k otázce ukládání záloh zatím vyjádřil pouze prostřednictvím stanoviska občanskoprávního a obchodního kolegia.³³ Nejvyšší soud nicméně došel k jednoznačnému závěru, že rozhodnutí o záloze podle § 136 odst. 3 a 5 InsZ není rozhodnutím vydaným v rámci dohlédací činnosti soudu. Argumentoval tím, že pokud zákon vydání určitých rozhodnutí „*ukládá nebo předpokládá*“, pak to zásadně znamená, že nemůže jít o rozhodnutí vydávaná v rámci „*dohlédací činnosti*“.³⁴ Současně konstatoval, že rozhodnutí o záloze není (nemůže být) obsahovou náležitostí rozhodnutí o úpadku ani tehdy, spojí-li insolvenční soud s rozhodnutím o úpadku rozhodnutí o povolení oddlužení. Úpravu obsaženou v § 136 odst. 4 InsZ proto nelze použít jako oporu pro závěr, že rozhodnutí o záloze vydané podle § 136 odst. 3 a 5 InsZ nemusí být odůvodněno.

Oba výše uvedené argumenty vedou ke stejnému závěru, a sice že pro výrok o záloze nemůže platit výluka z přípustnosti odvolání obsažená v § 91 InsZ. Tím pádem Nejvyšší soud označil za nesprávnou i praxi odvolacích senátů Vrchního soudu v Praze, které do té doby odvolání odmítaly pro nepřípustnost.

Mimo procesního rámce a formálních požadavků na rozhodování insolvenčních soudů se však Nejvyšší soud nijak věcně nevyjádřil k přípustným parametrům a zákonným limitům zálohových výroků. V daném kontextu naopak explicitně uzavřel, že nepovažuje za žádoucí řešit praktické problémy spojené s aplikací § 136 odst. 3 a 5 InsZ, když očekává, že řada těchto otázek se vyjasní postupem práva při věcném přezkumu řádně odůvodněných rozhodnutí o záloze.³⁵

REGIONÁLNÍ PRAXE INSOLVENČNÍCH SOUDŮ

Analýza potvrdila existenci mimořádně roztržštěné praxe, a to napříč různými krajskými soudy, a dokonce i mezi soudními odděleními téhož krajského soudu. Identifikovány byly 4 hlavní modely řešení otázky ukládání záloh (podrobná charakteristika uvedena níže). Různá soudní oddělení nicméně tyto výchozí modely formulacemi úpravami nebo stanovením různých podmínek či parametrů dále výrazně modifikovala. Ve výsledku se v rozhodnutích o úpadku napříč insolvenčními soudy objevují odhadem necelé dvě desítky typových výroků ukládajících povinnost dlužníku hradit zálohy. V aktuální praxi navíc dochází k progresivnímu vývoji konstrukce výroků, kdy

³² Srov. usnesení Vrchního soudu v Olomouci ze dne 29. 4. 2025, č. j. 2VSOL 98/2025-A-11.

³³ Srov. stanovisko občanskoprávního a obchodního kolegia Nejvyššího soudu ze dne 11. 6. 2025 k výkladu § 136 odst. 3 a 5 zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenčního zákona), o zálohách na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce při oddlužení za období do schválení oddlužení (Cpjn 202/2025).

³⁴ Tamtéž, body odůvodnění 42–44.

³⁵ Tamtéž, bod odůvodnění 54.

některá soudní oddělení – pravděpodobně v důsledku inspirace nebo při úvahách nad řešením situace specifických dlužníků – při svém rozhodování v později napadlých věcech různě upravují své dřívější vzory.

Z pohledu autorů vykazuje aktuální stav značnou nepřehlednost a nepředvídatelnost nejen pro osoby, které zatím zvažují podání insolvenčního návrhu spojeného s návrhem na povolení oddlužení, ale též pro účastníky již běžících insolvenčních řízení. Především neexistuje jednotný a jednoznačný přístup k následkům porušení povinnosti platit zálohy. Některá rozhodnutí kategoricky hrozí následným neschválením oddlužení, jiná pouze upozorňují na důležitost úhrady odměny pro posuzování nikoliv lehkomyšlného plnění povinností v oddlužení (což ovšem ve svém důsledku může rovněž sloužit k odůvodnění rozhodnutí o neschválení oddlužení); většina analyzovaných rozhodnutí ve své výrokové části ani v odůvodnění žádná bližší vysvětlení či poučení pro dlužníka neobsahuje.

Pro úplnost lze do výčtu hlavních zjištění analýzy doplnit, že roztržičnost praxe se projevuje i v sekundární otázce navyšování ukládané zálohy o daň z přidané hodnoty. Většinová praxe ukládá dlužníkům povinnost platit zálohu v definitivní výši, v některých případech jsou však zálohy dále navyšovány o daň z přidané hodnoty, je-li insolvenční správce jejím plátcem.

I. NEUKLÁDÁNÍ ZÁLOHY

První model spočívá v zásadě pouze v uložení povinnosti dlužníku platit z vlastních zdrojů paušální měsíční odměnu, tedy bez výroku o uložení povinnosti plátců mzdy nebo jiného příjmu provádět srážky ve smyslu § 136 odst. 3 InsZ. Toto řešení se v praxi vyskytuje spíše výjimečně (2,2 % případů ve vzorku), a třebaže se objevuje u řady insolvenčních soudů, z nezjištěného důvodu převažuje u Krajského soudu v Brně.³⁶

Volba takového řešení zpravidla nebývá insolvenčními soudy nijak odůvodněna,³⁷ proto autoři na důvody usuzují z vyhodnocení příjmového potenciálu dlužníků z návrhů na povolení oddlužení a zpráv pro oddlužení. Typicky se jedná o zcela nemajetné osoby, které nemají stabilního plátce příjmů nebo nedisponují příjmem v postizitelné výši a které podmínku pro povolení oddlužení spočívající ve schopnosti hradit tzv. minimální splátku³⁸ splňují jen díky příspěvkům třetích osob (např. invalidní důchodci, osoby ve výkonu trestu odnětí svobody u některých soudních odděleních).³⁹

³⁶ Dokonce jediné oddělení KSBR 40 se na celkovém vzorku podílí z 64 %.

³⁷ Odůvodnění usnesení o úpadku spojené s rozhodnutím o povolení oddlužení totiž nemusí za podmínky § 136 odst. 4 InsZ obsahovat odůvodnění. Na druhou stranu odůvodnění nevydání určitého výroku by za ustálené praxe působilo paradoxně.

³⁸ Srov. § 395 odst. 1 písm. b) InsZ.

³⁹ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 8. 11. 2024, č. j. KSBR 40 INS 18300/2024-A-6 (osoba ve výkonu trestu odnětí svobody); usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2024, č. j. MSPH 57 INS 16885/2024-A-10 (invalidní důchodce).

II. ULOŽENÍ PŘÍKAZU PROVÁDĚT SRÁŽKU A DOPLATIT CHYBĚJÍCÍ DÍL Z DISPONIBILNÍCH PŘÍJMŮ

Pro druhý model je charakteristické ukládání povinnosti plátcí mzdy provést měsíčně srážku z příjmů a zároveň povinnosti dlužníku doplatit z vlastních zdrojů, nedosahuje-li provedená srážka 2 178 Kč. Řešení se opírá o vydávání výroků v rozhodnutích o úpadku víceméně přesnou citací § 136 odst. 3 a 5 InsZ s tím, že uvedené částky nepřekračují limity nastavené § 7a vyhlášky č. 313/2007 Sb. a neobsahují žádnou zvláštní povinnost hradit zálohy na odměnu za přihlášky pohledávek.

Na řešení tohoto typu případů 42,8 % všech případů ve sledovaném vzorku, což z něj s ohledem na relativní podíl insolvenčního nápadu níže označených insolvenčních soudů na celkovému nápadu v ČR (73,5 %) ⁴⁰ i absolutní počet soudních oddělení (87 z 132) činí dominantní model řešení v ČR. Současně lze vysledovat určitý trend při porovnání praxe soudů v roce 2024 a 2025. V obou sledovaných obdobích toto řešení dominovalo u Krajského soudu v Brně, Krajského soudu v Ústí nad Labem (vč. pobočky v Liberci) a částečně se vyskytovalo též u některých soudních oddělení Krajského soudu v Ostravě a Krajského soudu v Hradci Králové. V roce 2025 se do této skupiny připojil Krajský soud v Plzni a od své původní praxe ukládání zvláštních záloh patrně pod vlivem právního názoru vyjádřeného v prvotní judikatuře Vrchního soudu v Praze (viz výše) do této skupiny zcela přešel i Krajský soud v Praze.

Typická konstrukce výroku sestává z příkazu plátcí příjmu (potažmo každému budoucímu plátcí příjmu), aby z části příjmu postižitelné výkonem rozhodnutí nebo exekucí prováděl každý měsíc srážky z příjmu dlužníka až do doby, než nastanou účinky schválení oddlužení nebo prohlášení konkursu, nebo do rozhodnutí, kterým se insolvenční řízení končí, a to za účelem uhrazení měsíční zálohy na odměnu a hotové výdaje insolvenčního správce, maximálně však do výše 2 178 Kč [tj. ve výši odměny podle § 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky č. 313/2007 Sb. zvýšené o 21% DPH]. Současně soud ukládá dlužníku, aby v rozsahu, ve kterém k úhradě zálohy ve výši 2 178 Kč nepostačují peněžní prostředky získané srážkou (eventuálně využitím exekučně deponovaných prostředků), ⁴¹ platil tuto zálohu na odměnu a hotové výdaje přímo na účet majetkové podstaty sám (tj. v zásadě z nepostižitelné části příjmů).

Tento výrok ve zvláštních případech soudy přímo v závazné výrokové části doplnily o konstatování, že insolvenční správce má nárok na odměnu za přihlášky pohledávek, a následné pouhé nezávazné doporučení, aby „*při úvaze o počtu svých věřitelů platil insolvenčnímu správci měsíčně přiměřenou částku na účet majetkové podstaty [...], a to až do uhrazení celkové částky odměny (podle skutečného počtu přihlášek věřitelů)*“ doplněné o varování, že soud v závěru insolvenčního řízení bude „*zkoumat, zda byla uhrazena celková záloha [...], když mimo jiné i na tom závisí rozhodnutí o splnění oddlužení*“ ⁴²

Vyskytly se případy rozhodnutí, ve kterých soud neuložil dlužníku platit zvláštní zálohy na přihlášky pohledávek, ani jej po vzoru předchozího odstavce neupozornil na

⁴⁰ Zdroj: interní statistický systém sledování událostí v insolvenčním rejstříku (Ministerstvo spravedlnosti).

⁴¹ Srov. § 136 odst. 3 věta třetí InsZ.

⁴² Např. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 4. 2025, č. j. KSHK 33 INS 6416/2025-A-10.

existenci takového nároku, avšak v odůvodnění jej upozornil, že „pokud nebudou ze strany dlužníka hrazeny zálohové nároky insolvenčního správce za I. fázi oddlužení, tj. za období od povolení oddlužení do rozhodnutí o schválení oddlužení (konkrétně tedy záloha na odměnu insolvenčního správce včetně odměny za přezkoumané přihlášky pohledávek a záloha na hotové výdaje správce), soud nemusí přistoupit k rozhodnutí o schválení oddlužení (§ 398 odst. 4 insolvenčního zákona),“ a současně takový přístup dlužníka potenciálně označil za „za lehkomyšlný a nedbalý, což může vést v konečném důsledku až k neschválení oddlužení (§ 405 odst. 1 IZ)“.⁴³

III. ZÚČTOVATELNÁ MĚSÍČNÍ ZÁLOHA NA ODMĚNU

Třetí model ve výrokové části vedle nařízení provedení srážky a jejího doplacení z vlastních zdrojů současně ukládá dlužníku povinnost hradit zvláštní zúčtovatelnou měsíční zálohu na odměnu za přihlášky pohledávek, kterou je dlužník povinen platit z vlastních zdrojů až do schválení oddlužení.

Tento model se vyskytl u 43,1 % všech případů ve sledovaném vzorku, který se celkově vyskytl u 64 soudních oddělení. Rovněž zde existuje zřetelný vývoj praxe v čase. Zatímco v letech 2024 a 2025 tento model shodně dominuje u Krajského soudu v Českých Budějovicích, Krajského soudu v Hradci Králové a Krajského soudu v Ostravě – pobočce v Olomouci (částečně se vyskytuje i u Krajského soudu v Ostravě), v roce 2025 od něj hromadně odstoupily Krajský soud v Ústí nad Labem, Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích, a především Krajský soud v Praze. Kvůli odstoupení početných soudů tedy v roce 2025 již tento model uplatňovalo jen 26 soudních oddělení.

Základní konstrukce spočívá v doplnění výrokové části rozhodnutí o úpadku o další výrok, který zavazuje dlužníka platit „X 000 Kč měsíčně jako zúčtovatelnou zálohu na úhradu odměny za (přezkoumané) přihlášky, splatnou vždy k XX. dni v měsíci, a to za každý započatý kalendářní měsíc ode dne vydání tohoto rozhodnutí do doby, než nastanou účinky schválení oddlužení nebo prohlášení konkursu nebo usnesení, kterým se insolvenční řízení končí“.⁴⁴ Některé insolvenční soudy však již od počátku do konstrukce výroku zabudovaly vylepšení, které omezovalo vybírání excesivních záloh tím, že doplnily podmínku rušící tuto povinnost v situaci, kdy „bude zřejmé, že byla zcela uhrazena záloha na odměnu za všechny přezkoumané přihlášky před tím, než nastanou účinky schválení oddlužení [...]“.⁴⁵ Tento výrok byl formulován z pohledu dlužníků relativně přísně, neboť nerefletoval výši jejich disponibilních příjmů (kvůli absenci

⁴³ Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 6. 11. 2024, č. j. KSPA 65 INS 18540/2024-A-6.

⁴⁴ Standardní konstrukce využívaná ihned po nabytí účinnosti transpoziční novely Krajským soudem v Hradci Králové; srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 3. 10. 2024, č. j. KSHK 42 INS 16710/2024-A-5. Totéž rozhodnutí k paušální měsíční záloze rovněž zvyšovalo o DPH, pokud byl insolvenční správce jejím plátcem, což v úvodních týdnech po účinnosti novely insolvenční soudy využívaly téměř nahodile.

⁴⁵ Dokonce vůbec první zaznamenané rozhodnutí tohoto typu patřilo usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 2. 10. 2024, č. j. KSCB 27 INS 16690/2024-A-5, k jehož vydání došlo pouhých 33 hodin po nabytí účinnosti novely.

odůvodnění); o něco později jej proto Krajský soud v Ostravě dále rozšířil o omezení placení této zálohy pouze „z *postižitelné části příjmů*“.⁴⁶

Tato záloha je nejčastěji ukládána ve formě paušálních měsíčních plnění ve výši 2 000 Kč (46 % případů ve třetím modelu);⁴⁷ pouze v omezeném počtu případů však bývá odůvodněna alespoň implicitním vyhodnocením schopnosti dlužníka zálohu v uložené výši platit.⁴⁸

Právě u třetího modelu se v rozhodovací praxi vyskytuje nejvíce modifikací výrokové části. Konkrétně výše měsíční zálohy bývá stanovena nejen pevnými částkami, typicky 1 000 Kč, 2 000 Kč nebo 3 000 Kč, nýbrž i zlomkovými až symbolickými částkami v řádu nižších stovek korun. K tomuto řešení soudy typicky přistupují u dlužníků, jejichž postižitelná část příjmů je v důsledku nepostižitelné základní nezabavitelné částky marginální. Za této situace některé soudy ve svém odůvodnění inklinují k vypočtení rozdílu obou částek a stanovení paušální měsíční zálohy v této výši (např. 122 Kč),⁴⁹ případně se tato úvaha jeví jako pravděpodobná i bez explicitního odůvodnění, a to nahlédnutím do návrhu na povolení oddlužení (200 Kč).⁵⁰

Tento způsob uvažování nicméně v praxi vedl i k druhému extrému. Vyskytují se případy, které výši zálohy určují s ohledem na maximální rozsah postižitelných příjmů dlužníka podobným způsobem, kterým dochází k výpočtu předpokládané měsíční srážky či splátky při plnění splátkového kalendáře ve fázi po schválení oddlužení. V případě vysokopříjmových dlužníků s nízkou nezabavitelnou částkou pak dochází ke stanovení měsíční zálohy podle maximálního srážkami postižitelného příjmu v řádu vyšších jednotek tisíc korun (maximální autory zaznamenaná výše měsíční zálohy činila 25 000 Kč).⁵¹

V některých případech řešení tohoto typu nicméně vyvstávají pochybnosti, zda nejsou ukládány zálohy zasahující do základní nezabavitelné částky dlužníka. Byl zaznamenán případ,⁵² kdy kombinace srážky na paušální měsíční odměnu správce, přednostní exekuční srážky na běžné výživné, nepřednostní exekučně deponované srážky a současně uložené paušální zúčtovatelné měsíční zálohy na odměnu za přezkum přihlášek převyšoval maximální postižitelný příjem dlužníka o více než 10 000 Kč. Až k upozornění zástupce dlužníka soud následně své rozhodnutí změnil, vzal do úvahy kumulaci výše uvedených pohledávek a v novém rozhodnutí zálohu na odměnu za přihlášky

⁴⁶ Srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2024, č. j. KSOS 12 INS 16794/2024-A-6.

⁴⁷ Částka 1 000 Kč se vyskytla v 11,8 % rozhodnutí, částka 3 000 Kč v 12,4 % rozhodnutí.

⁴⁸ V daném případě soud z výše čistého příjmu a výše prováděných srážek dovodil, že dlužníku stále zůstává dostatečná částka k zaplacení zálohy. Srov. např. usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 1. 2025, č. j. KSOS 12 INS 21932/2024-A-5.

⁴⁹ Srov. usnesení Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 7. 4. 2025, č. j. KSOL 16 INS 5391/2025-A-9.

⁵⁰ Srov. usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 8. 11. 2024, č. j. KSUL 74 INS 18586/2024-A-7.

⁵¹ Srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 12. 12. 2024, č. j. KSBR 45 INS 16840/2024-A-9. Insolvenční správce ve zprávě pro oddlužení konstatovala, že dlužník na takto uložených zálohách zaplatil 75 000 Kč, ačkoliv výše odměny za přihlášky pohledávek činila 19 360 Kč včetně DPH; současně navrhl, aby přeplatek ve výši 55 640 Kč byl vrácen dlužníku.

⁵² Např. v rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 6. 11. 2024, č. j. KSHK 70 INS 18536/2024-A-5.

pohledávek zcela zrušil.⁵³ Za specifických okolností a s patřičným odůvodněním dokonce insolvenční soud k zanedbání nezabavitelné částky přistoupil záměrně.⁵⁴

Odhlédneme-li od způsobu výpočtu měsíční zálohy, v praxi došlo k rozšíření různých modifikací výše uvedených výroků, které autoři rozlišují podle jejich závaznosti na kategorické (obsahující výslovné poučení o možnosti neschválení oddlužení v případě nezaplacení zálohy ve výši pokrývající celou předpokládanou výši odměny za přihlášky pohledávek),⁵⁵ podmíněné (zrušující povinnost platit zálohy při existenci paralelně probíhajících exekucí formulací typu „*Tuto povinnost dlužnice nemá v případě, že má nařízen výkon rozhodnutí, nebo exekuci srážkami ze mzdy či jiného příjmu.*“)⁵⁶ nebo fakticky dobrovolné (relativizující závaznost výroku pomocí formulací typu „*platit podle svých schopností*“, „*umožňují-li to majetkové poměry dlužníka*“,⁵⁷ nebo dokonce explicitně nezávazného „*doporučuje platit přiměřenou částku*“⁵⁸).

Právě u kategorických výroků lze přitom zvlášť uvést relativně později (cca duben 2025) vyvinuté poučení v usnesení o úpadku, které dlužníka imperativně poučuje, že dokud „*nebudou ze strany dlužníka uhrazeny veškeré zálohové nároky insolvenčního správce za I. fázi oddlužení, tj. za období od povolení oddlužení do rozhodnutí o schválení oddlužení (konkrétně tedy záloha na odměnu insolvenčního správce včetně odměny za přezkoumané přihlášky pohledávek a záloha na hotové výdaje správce), soud nepřistoupí k rozhodování o schválení oddlužení. Nebudou-li zálohy řádně a včas uhrazeny, lze přístup dlužníka k plnění povinností v insolvenčním řízení považovat za lehkomyšlný a nedbalý, což může vést v konečném důsledku až k neschválení oddlužení [...]*“.⁵⁹

IV. ZÁLOHA ODPOVÍDAJÍCÍ POČTU PŘIHLÁŠEK POHLEDÁVEK

Čtvrtý model vedle uložení srážky a jejího doplacení z vlastních zdrojů ve výrokové části dlužníku ukládá nadto povinnost hradit fixní zálohu vypočtenou součinem počtu přihlášených pohledávek a výši odměny náležící za každou jednu z nich podle vyhlášky č. 313/2007 Sb.

Tento model se vyskytl u 11,9 % všech případů ve sledovaném vzorku, který se celkově vyskytl u 31 soudních oddělení. Vyvinut byl Městským soudem v Praze, odkud se nejprve do konce roku 2024 dočasně využíval u Krajského soudu v Plzni, aby by

⁵³ Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 12. 2024, č. j. KSHK 70 INS 18536/2024-B-3.

⁵⁴ Šlo o případ opakovaného oddlužení, kdy insolvenční soud odhadl existenci většího počtu přihlášených pohledávek z počtu 28 věřitelů přihlášených do předcházejícího insolvenčního řízení. Za účelem pokrytí nákladů tedy záměrně navýšil výši měsíční zálohy na 5 000 Kč (namísto pro něj obvyklých 2 000 Kč). Srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2024, č. j. KSPH 82 INS 17444/2024-A-6.

⁵⁵ Srov. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 10. 2024, č. j. KSCB 26 INS 17875/2024-A-6.

⁵⁶ Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 18. 10. 2024, č. j. KSPA 56 INS 16933/2024-A-6.

⁵⁷ Srov. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 11. 2024, č. j. KSCB 46 INS 18381/2024-A-5.

⁵⁸ Srov. usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 8. 11. 2024, č. j. KSHK 35 INS 18856/2024-A-5.

⁵⁹ Srov. usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 11. 4. 2025, č. j. KSCB 26 INS 6155/2025-A-8.

následně adoptován některými soudními odděleními Krajského soudu v Hradci Králové – pobočkou v Pardubicích.

Účelem tohoto přístupu je zjevně motivovat dlužníka, aby z vlastních zdrojů postupně vyplatil insolvenčnímu správci částku přesně odpovídající předpokládané výši odměny za přihlášky pohledávek ještě ve fázi do schválení oddlužení, nenechávat její úhradu až srážkami prováděnými v dříve popisovaném dvouměsíčním období probíhajícím až po ukončení plnění splátkového kalendáře a zároveň nevystavovat dlužníka nadměrnému zatížení zálohami, které by vedly k vracení přeplatku.

Problém spočívá v tom, že k datu vydání rozhodnutí o úpadku soud nezná přesný počet přihlášených pohledávek (lhůta k přihlašování činí 2 měsíce od jeho vydání), což vytváří problém značné neurčitosti celkové výše zálohy. Jakkoliv by bylo logické předpokládat, že dlužníci sami znají přesný počet svých věřitelů, nebo dokonce nesplněných závazků, s přihlédnutím k opuštění požadavku na dokládání úplného seznamu závazků v návrhu na povolení oddlužení provedeného zákonem č. 31/2019 Sb., je v praxi spíše běžnější, že ani dlužníci sami tento počet neznají.

Standardní, typově nejrozšířenější konstrukce výroku zní, že se dlužníku „ukládá, aby v období ode dne doručení tohoto usnesení do schválení oddlužení nad rámec povinnosti uložené dle výroku X⁶⁰ tohoto usnesení v rozsahu, v jakém z jeho příjmů mohou být při výkonu rozhodnutí nebo exekuci uspokojeny přednostní pohledávky zaplatil insolvenčnímu správci na záloze na odměnu z počtu přezkoumávaných přihlášek pohledávek věřitelů částku 1 000 Kč za každou přihlášku věřitele pohledávky, zvýšenou o daň z přidané hodnoty, je-li insolvenční správce plátcem této daně“.⁶¹ Protože bylo toto řešení vyvinuto nepatrně později než ostatní modely (poprvé se objevuje v polovině října 2024), považují autoři za pravděpodobné, že reaguje na slabé stránky ostatních přístupů, a tudíž se mimo jiné již od počátku vyhýbá zásahům do nezabavitelné částky.⁶² Z pohledu inspirace přístupy jiných soudů (z okruhu třetího modelu) je kuriózní, že v prvních dnech vydávání rozhodnutí o úpadku podle čtvrtého modelu docházelo k ukládání záloh na každou přihlášku pohledávky zálohou ve výši 2 000 Kč zvýšenou o DPH, třebaže odměna podle vyhlášky reálně činí jen 1 000 Kč.⁶³ Je nabitelní, že toto řešení bylo prakticky okamžitě opuštěno. Po celkovém zhodnocení se ukazuje, že právě tento model prakticky vykazuje nejvyšší míru stability ze všech využitých modelů řešení, neboť konstrukce příslušných výroků zůstala v rámci sledovaného období napříč různými soudními odděleními konzistentní.

⁶⁰ Výrok podle § 136 odst. 5 insolvenčního zákona ukládající dorovnání nedostatečné srážky podle § 136 odst. 3 insolvenčního zákona.

⁶¹ Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2025, č. j. MSPH 55 INS 5993/2025-A-8.

⁶² Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 15. 10. 2024, č. j. MSPH 60 INS 16946/2024-A-8. Paradoxně první rozhodnutí o úpadku vydané Městským soudem v Praze, které bylo vydáno pouhý den předem, spadalo do třetího modelu, tedy ukládání paušální měsíční zálohy ve výši 2 000 Kč, srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 10. 2024, č. j. MSPH 92 INS 16675/2024-A-9.

⁶³ Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 10. 2024, č. j. MSPH 79 INS 16887/2024-A-8.

ZÁVĚR

Autoři se v textu zabývali otázkou regionální roztržičnosti praxe insolvenčních soudů v otázce ukládání záloh na odměnu insolvenčních správců za přezkum přihlášek pohledávek po přijetí transpoziční novely insolvenčního zákona účinné od října 2024. Riziko neúplného uhrazení tohoto segmentu odměny po skončení oddlužení totiž vedlo k vyvinutí různých řešení, která motivují či nutí dlužníka platit ve fázi od povolení do schválení oddlužení zvláštní zálohy na odměnu za přezkoumání přihlášek pohledávek.

Z komparativní analýzy rozhodnutí o úpadku vydávaných v insolvenčních řízeních zahájených po účinnosti zákona č. 252/2024 Sb. provedené na vzorku získaném od všech aktivních soudních oddělení všech insolvenčních soudů vykrytalizovaly čtyři základní modely přístupu k zálohám na odměnu insolvenčního správce – (i) splátky z disponibilních příjmů dlužníků bez nařízení srážek, (ii) srážky i splátky dlužníků do limitu stanoveného vyhláškou č. 313/2007 Sb. bez ukládání zvláštních záloh, (iii) srážky i splátky dlužníků kombinované se zvláštními paušálními měsíčními zúčtovatelnými zálohami uloženými a (iv) srážky i splátky kombinované se zvláštními fixními zálohami odvozenými od skutečného počtu přihlášek pohledávek.

První model nepředpokládá kvůli příjmu dlužníka nepřevyšujícímu nezabavitelnou částku uložení žádné povinnosti provádět srážky nebo zvláštní zálohy na odměnu za přezkum přihlášek pohledávek. Ve druhém modelu již insolvenční soudy ukládají kombinaci povinnosti plátcům mzdy provádět srážky do limitu stanoveného prováděcími právními předpisy a povinnosti dlužníka dorovnat splátku z vlastních zdrojů, nelze-li pro jeho nízký příjem provést srážku v dostatečném rozsahu. Ve třetím modelu insolvenční soudy rozšiřují druhý model o speciální zúčtovatelné měsíční zálohy hrazené od povolení do schválení oddlužení, respektive ve čtvrtém modelu jej rozšiřují o zálohy ve výši přesně odpovídající odměně z počtu přihlášených pohledávek. Identifikované základní modely jsou na úrovni různých soudních oddělení dále modifikovány dílčími úpravami, což vede k rozšiřování počtu konstrukcí výroků.

Závěrem lze tedy konstatovat, že dle autorů dosud neexistuje unifikovaná praxe napříč všemi insolvenčními soudy v ČR. Naopak se vyvinuly dominantní regionální přístupy s výraznými odlišnostmi. Ba dokonce vlivem externí inspirace a působením vyšších soudů dochází k částečné „fluktuaci“ (někdy i celých) insolvenčních soudů mezi různými modely. Nejvyšší soud ve svém dosud jediném sjednocujícím stanovisku pouze stanovil statutorní povahu zálohového výroku a z něj vyplývajícího požadavku na jeho řádné odůvodnění a přípustnosti odvolání. Preferenci konkrétního modelu nevy-slovil, což autoři považují za logické s ohledem na to, že při konstatování přípustnosti odvolání se dříve či později bude Nejvyšší soud touto otázkou zabývat v rámci své standardní rozhodovací činnosti. K tomu lze nicméně závěrem podotknout, že stávající praxe způsobí dlouhodobou právní nejistotu adresátů, ve které potenciálně vzniká zá-rodek mnohem závažnějšího problému, který vyvstane v nutnosti reagovat na neplnění uložených záloh, pokud se ukážou být v rozporu s právním názorem Nejvyššího soudu publikovaným s časovým odstupem.

Tento problém v plné míře vyvstane při ověřování podmínek vydání rozhodnutí o schválení oddlužení, avšak po uplynutí doby oddlužení (tj. typicky po třech letech) se vrátí v podobě vyhodnocování podmínek pro vydání usnesení o přiznání osvobození podle § 414 InsZ (zda plné neuhrazení zálohy na odměnu insolvenčního správce a přetrvávání reziduálního dluhu na nákladech řízení stále kvalifikuje dlužníka k úspěšnému absolvování oddlužení), resp. pro splnění oddlužení podle § 413 InsZ jako mimo jiné podmínky nutné pro následné vyškrtnutí dlužníka ze seznamu dlužníků (srov. § 425 odst. 2 InsZ).

JUDr. Martin Slobodník, Ph.D.
Ekonomická fakulta Jihočeské univerzity
mslobodnik@ef.jcu.cz
ORCID: 0000-0002-3854-560X

JUDr. Ing. Zdeněk Strnad, Ph.D., MPA.
Ekonomická fakulta Jihočeské univerzity
zstrnad@ef.jcu.cz
ORCID: 0000-0002-4371-4252
Scopus ID: 57192889003

JUDr. Ondřej Zezulka, Ph.D.
Ekonomická fakulta Jihočeské univerzity
ozezulka@ef.jcu.cz
ORCID: 0000-0001-6172-6372

MODIFIKÁCIE PREJEDNACIEHO PRINCÍPU V SPOROCH O ZRUŠENIE A VYPORIADANIE PODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA A O VYPORIADANIE BEZPODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA MANŽELOV

ALEXANDRA LÖWY, VIKTÓRIA KOEVEKOVÁ

Abstract: **Modifications to the Principle of Party Presentation in Civil Disputes
Concerning the Dissolution and Settlement of Joint Ownership and the Settlement
of Matrimonial Property**

This paper addresses the challenges associated with the implementation of the principle of party presentation and other related procedural principles, which generally limit both the parties to the case and the court in the process of building the factual basis for a decision on the merits. The possibility of consistent application of the relevant principles of civil litigation will be examined in proceedings for the dissolution and settlement of co-ownership and the settlement of matrimonial property, which are unique to the fact that the court is bound by the substantive provisions of the Civil Code in the process of adopting a decision on the merits. The purpose of this paper is to provide answers to the practical dilemmas outlined above on the basis of the *de lege lata* provisions of the Code of Civil contentious proceedings.

Keywords: the code of the civil contentious proceedings; litigation; the principle of party presentation; burden of proof; evidence; co-ownership

Kľúčové slová: civilný sporový poriadok; sporové konanie; prejednací princíp; dôkazné bremeno; dokazovanie; spoluvlastníctvo

DOI: 10.14712/23366478.2025.680

ÚVOD

V máji 2025 uplynulo 10 rokov od prijatia nového procesného predpisu normujúceho matériu sporového konania – Civilného sporového poriadku¹ – v podmienkach Slovenskej republiky, ktorý podstatne zmenil pravidlá sporových konaní. Napriek tomu, že účinnosť nadobudol Civilný sporový poriadok (a ďalšie z trojice „nových“ procesných kódexov)² až o rok neskôr,³ odborné debaty a dilemy na podklade novej právnej úpravy začali do popredia vystupovať takmer okamžite, a v procese aplikácie vznikali a stále pribúdajú rôznorodé aplikačné výzvy, s ktorými sa teória a prax procesného práva priebežne vysporadúva. Tento stav nemožno považovať za

¹ Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok (ďalej len „Civilný sporový poriadok“ alebo „CSP“).

² Zákon č. 161/2015 Z.z. Civilný mimosporový poriadok; a zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

³ Účinnosť nadobudli 1. júla 2016.

prekvapujúci, keďže nová právna úprava nahradila desiatky rokov účinný, praxou zažívaný procesný predpis – Občiansky súdny poriadok z roku 1963,⁴ ktorý bol vzhľadom na spoločnú históriu štátov civilnoprocesnou normou Slovenskej a Českej republiky, k jeho nahradeniu doposiaľ došlo len na Slovensku a v Českej republike je naďalej účinnou normou civilného procesu.⁵ Ako sa hovorí, zvyk je železná košeľa, preto aj prispôsobovanie sa modernému poňatiu procesných sporových pravidiel, si vyžadovalo nielen ochotu a čas, ale aj určitú dávku odvahy a čistej akceptácie nového právneho stavu po mnohých rokoch aplikácie a interpretácie OSP. V procese akceptácie nového právneho stavu odbornou verejnosťou sa prirodzene objavovali rôznorodé subjektívne názory k správnosti novej koncepcie sporového konania. Nevyhnutnosť rekodifikácie procesného práva v podmienkach Slovenskej republiky však ťažko možno spochybniť, nová úprava zohľadnila požiadavky modernej doby⁶ a, ako deklaruje dôvodová správa,⁷ zaviedla také procesné inštitúty, ktoré umožňujú priblížiť sa k ideálu rýchlej spravodlivosti odzrkadľujúcej sa v kvalitných súdnych rozhodnutiach, to však za splnenia predpokladu príkladného prístupu nielen súdu pri výkone súdnej moci, ale najmä sporových strán k bremenám, ktoré ich v konaní zaťažujú.

Autorky sa v predkladanom texte zaoberajú uplatňovaním prejednávacieho princípu, ktorý podľa ich názoru v praxi naráža na vlastné limity v konaniach vedených na podklade žalôb podľa § 137 písm. b)⁸ CSP, konkrétne v konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva, či konaní o vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov, charakterizovaných viazanosťou súdu hmotnoprávnou úpravou. Naznačený aplikačný problém pri prejednávaní a rozhodovaní týchto sporov úzko súvisí so striktným nastavením prejednávacieho princípu (a ďalších, s ním súvisiacich princípov), ktoré limitujú dôkaznú iniciatívu súdu na minimum, a naopak, vysokú mieru zodpovednosti za výsledok konania rešpektujúc rozdelenie dôkazného bremena v kontradiktórne nastavenom spore,kladú na sporové strany. Je preto prirodzene problematickým jav, kedy procesná úprava bráni súdu „vyšetriť“ skutkový hmotnoprávny stav, na druhej strane hmotné právo zaväzuje súd neodchýliť sa pri rozhodovaní od tam definovaných pravidiel. Súd je týmto odkázaný na procesnú aktivitu sporových strán s možnosťou rozumného využitia oprávnení materiálneho vedenia sporu. Autorky si preto ako výskumnú hypotézu stanovili overiť, či uplatňovanie prejednávacieho princípu bráni vecne správne meritórnemu rozhodnutiu v konaniach o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva a o vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov.

⁴ Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“ alebo „OSP“).

⁵ K úvahám o potrebe rekodifikácie civilného procesu v Českej republike pozri napr. ZAHRADNÍKOVÁ, R. *Pojmové znaky civilního procesu*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, 2017, s. 244 a nasl., ktorá vyzdvihuje potrebu takých legislatívnych pravidiel, ktoré budú efektívne slúžiť k realizácii hmotného práva a poukazuje na nevyhnutnosť posilnenia významu prvoinštančného konania a posilnenia zodpovednosti strán sporu.

⁶ Uvedený aspekt bol vytýkaný OSP, a síce, že tento predpis prestal spĺňať požiadavky modernej doby, čo následne viedlo k rekodifikácii. Pozri ŠTEVČEK, M. – MALÁ, D. The Re-Codification of the Slovak Civil Procedure Code with a Special Emphasis on Remedial Measures. *International and Comparative Law Review*. 2013, Vol. 13, No. 1, s. 121–135.

⁷ Pozri Dôvodovú správu k návrhu Civilného sporového poriadku.

⁸ Žaloby o nároku na usporiadanie práv a povinností strán, ak určitý spôsob usporiadania vzťahu medzi stranami vyplýva z osobitného predpisu.

K overeniu nastolenej hypotézy autorky dôkladne zanalyzovali procesné aspekty so zohľadnením hmotnoprávneho rámca zaväzujúceho civilný súd, prihládajúc na aplikačnú prax súdov, vychádzajúc predovšetkým z analýzy stavu *de lege lata* úpravy CSP. Cieľom príspevku je tak poskytnutie odpovedí na načrtnuté aplikačné výzvy, a to na podklade *de lege lata* úpravy. Je pritom zrejmé, že osobitosti týchto konaní vyvolávajú otázky a diskusie v odborných kruhoch a na stránkach periodík aj v Českej republike, o čom svedčia aj viaceré publikované príspevky z danej oblasti.⁹ V Českej republike ale skôr ako modifikácie prejednaciego princípu rezonuje otázka náhrady trov v tomto type konaní.¹⁰

1. OSOBITOSTI KONANÍ PODĽA § 137 PÍSM. B) CSP

Sporové konania spravujúce sa právnou úpravou Civilného sporového poriadku sú na elementárnej úrovni charakterizované prítomnosťou „sporu“ medzi žalujúcou a žalovanou stranou. Spor medzi stranami má svoj pôvod v hmotnoprávnom vzťahu¹¹ a úmyslom žalobcu pri iniciovaní konania pred civilným súdom je dosiahnuť judikovanie jeho práva voči žalovanému. Na to nadväzujúcou úlohou civilného súdu je poskytnúť rýchlu, efektívnu a spravodlivú ochranu právam a právom chráneným záujmom sporiacich sa strán vo forme meritórneho rozsudku záväzne upravujúceho vzťahy medzi stranami sporu. Pravidelným výsledkom sporového konania je deklaratórny rozsudok, uvedený záver však neplatí bezvýnimčne, a nami skúmané konania predstavujú výnimku, výsledkom týchto konaní je konštitutívny rozsudok. Skúmané konania vykazujú badateľné špecifiká v porovnaní s „klasickou“ žalobou na plnenie. Domnievame sa, že napriek obdobnému spoločenskému významu analyzovaných konaní s konaniami na splnenie povinnosti, je práve viazanosť súdu hmotným právom v týchto konaniach determinantom podnecujúcim úvahy o odlišnom prístupe k procesu budovania skutkového základu rozhodnutia. Viazanosť súdu hmotným právom je prirodzene daná v každom konaní a procesne sa viaže na právne posúdenie vecí súdom, avšak ne/možnosť odchyliť sa v rozhodovaní od hmotným právom ideálne predpokladaného výsledku, bude tým prvkom, ktorý podľa názoru autoriek odlišuje „štandardné“ sporové konania od konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva, či vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov. Totiž, ak hmotné právo normuje veriteľsko-dlžnícke vzťahy a stanovuje, komu, za akých skutkových okolností patrí právo na plnenie (dlžník nesplnil riadne a včas, veriteľovi prináleží právo na

⁹ K tomu porovnaj napr. GONDEKOVÁ, Š. Vázanosť soudu žalobním návrhem při zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví. *Bulletin advokacie*. 2016, roč. 46, č. 7–8, s. 39–43; KRÁLÍK, M. Nové procesní přístupy k vypořádání společného jmění manželů zákaz reformace *in peius*. *Bulletin advokacie*. 2023, roč. 53, č. 6, s. 31–34.

¹⁰ K tomu porovnaj LAVICKÝ, P. – DOBROVOLNÁ, E. – DVOŘÁK, B. – PULKRÁBEK, Z. Abrakadabra, iudicium duplex! Aneb o náhradě nákladů řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 32, č. 1, s. 9–37; PŠENÍČKA, J. Náhrada nákladů v řízeních povahy iudicium duplex: nástin budoucího vývoje ve světle stanoviska Ústavního soudu. *Soudní rozhledy*. 2024, roč. 20, č. 1, s. 8 a nasl.

¹¹ Pozn.: prirodzene, uvedené tvrdenie naráža na limity, ak výsledkom rozhodovania súdu je konštatovanie nedostatku vecnej legitímácie.

plnenie), tento ideál hmotného práva sa nemusí vždy nevyhnutne pretaviť do výsledku súdneho konania, a výsledok súdenia sa môže byť dokonca v zrejmom rozpore s hmotným právom (napr. pri rozhodnutí sporu kontumačným rozsudkom), avšak uvedené nastane z dôvodov zapríčinených veriteľom (nedostatočná procesná aktivita, prípadne absolútna pasivita – a na ne naviazaný prejednací princíp, koncentračný princíp, formálna pravda). V rovnakých intenciách však podľa názoru autoriek nemožno uvažovať v analyzovaných konaniach, pretože hmotné právo pri nich zaväzuje súd – nie účastníkov – aby rozhodol podľa tam stanovených kritérií, od ktorých sa nesmie odchýliť. Procesné právo, nech sa aj tvári akokoľvek prísne voči sporiacim sa stranám, nie je spôsobilé prelomiť zákonodarcom nastavené hmotnoprávne pravidlá (napríklad pravidlá postupnosti vyporiadania podielového spoluvlastníctva). Rozdielnosť vo vnímaní konaní na splnenie povinnosti (kde podstatnú rolu zohráva aktivita účastníkov, ktorí sa „bijú o svoju pravdu“) a konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva (kde 1. primárny záujem sporiacich sa strán je rovnaký – dosiahnuť vyporiadanie spoluvlastníctva, 2. môže nastať jav, kedy účastníci – domnievajúci sa, že nemusia – nepreukazujú potrebnú mieru aktivity a súčinnosti súdu, napriek tomu súd musí zisťovať skutkový stav aj nad rámec tvrdení účastníkov), priviedla autorky k úvahám nad udržateľnosťou aktuálneho nastavenia procesných pravidiel sporových konaní podľa CSP aj v konaniach o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva, či konaniach o vyporiadanie BSM. Úvahy nad vyššou mierou ingerencie do procesu zisťovania podstatných a rozhodujúcich skutkových okolností nie sú doménou slovenskej procesualistiky, vnímanie tohto aspektu jasne badať aj v českom právnom prostredí. Napríklad, Winterová poukazuje na spory, ktorých výsledkom je konštitutívny rozsudok, kde sa zamýšľa nad tým, či takéto konania nemajú byť zaradené medzi nesporné. Uvádza, že ak prevažujú znaky sporu, je potrebné zákonnú úpravu prejednacieho charakteru konania zmierniť. Ako príklad uvádza konania, v ktorých má súd upraviť pomery účastníkov v majetkovej sfére, typicky spoluvlastnícke spory, kde z povahy vecí si súd nevystačí s tvrdeniami a preukázaním právne relevantných skutočností, pretože súd sa musí zaoberať účelnosťou riešenia – preto sa procesná zodpovednosť sporových strán nemôže plne uplatniť.¹²

Bez úmyslu neprimerane generalizovať prinášame v kontexte stanovenej výskumnej hypotézy prehľad najvýraznejších osobitostí, ktorých vplyv na proces budovania skutkového základu konečného rozhodnutia sa javí ako zásadný.

Relevantným právnym dôvodom iniciovania konania podľa § 137 písm. b) CSP je oprávnenie súdu rozhodnúť o usporiadaní právnych vzťahov medzi stranami tak, aby súdne rozhodnutie zabezpečilo účelné užívanie majetkových práv k veci tvoriacej predmet podielového alebo bezpodielového spoluvlastníctva. Komentár k CSP v tomto kontexte naznačuje nevyhnutnú potrebu prítomnosti diskrečnej právomoci súdu, ktorá je však limitovaná pravidlami nastavenými hmotnoprávnou úpravou Občianskeho zákonníka.^{13, 14} Žiada sa súčasne dodať, že limitácia je daná aj zákonodarcom nastavenými procesnými pravidlami.

¹² WINTEROVÁ, A. *O nové pojetí civilního procesu: soubor statí*. Praha: Karolinum. 2006, s. 66–67.

¹³ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „Občiansky zákonník“ alebo „OZ“).

¹⁴ Pozri TOMAŠOVIČ, M. § 137 Obsah žaloby. In: ŠTEVČEK, M. a kol. *Civilný sporový poriadok: komentár*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 544.

Azda najvýraznejšie špecifikum predstavuje oprávnenie súdu prekročiť žalobcom formulovaný žalobný petit, čím súd prelamuje zásadu *ne ultra petitum*.¹⁵ Vzhľadom na viazanosť hmotným právom súd nie je a ani nemôže byť absolútne viazaný návrhom žalobcu. Zjednodušene, ak sa žalobca domáha vyporiadania podielového spoluvlastníctva prikázaním veci do jeho výlučného vlastníctva, je povinnosťou súdu, napriek formulácii žalobného petitu, preskúmať možnosť reálneho rozdelenia veci, a ak dospeje k pozitívnemu záveru o možnosti rozdelenia veci, vyporiadať podielové spoluvlastníctvo rozdelením, pretože takýto postup „diktuje“ súdu hmotné právo (súd je viazaný postupnosťou vyporiadania podľa OZ). Už vyššie naznačené predznamenať, že dôkazná iniciatíva žalobcu bude zrejme pravidelne smerovaná inak, ako „potrebuje“ súd. Kým skutkové tvrdenia a dôkazné návrhy žalobcu budú smerovať k prikázaniu veci do jeho výlučného vlastníctva, súd sa potrebuje vysporiadať s hmotným právom uprednostňovaným spôsobom vyporiadania – možnosťou reálneho rozdelenia veci, a k tomuto spôsobu vyporiadania prirodzene potrebuje smerovať dokazovanie. Uvedený algoritmus obdobne platí aj k ďalším spôsobom vyporiadania. Polemicky sa podľa názoru autoriek možno v analyzovaných konaniach stavať k budovaniu skutkového základu rozhodnutia z nesporných tvrdení strán (či už ide o nepopreté¹⁶ alebo zhodné tvrdenia strán) reflektujúcich na princíp formálnej pravdy, ktorý je typickým moderným prvkom sporového konania. Domnievame sa, že v analyzovaných konaniach sa súd nemôže spoliehať na správnosť tvrdení sporových strán, a bude musieť preskúmať, či skutočne nemožno rozdeliť vec, o ktorej sa strany zhodli, že nie je reálne deliteľná (predmetná otázka nemusí byť zrejماً na prvý pohľad a môže byť skutkovo zložitou), resp. žalovaný túto skutočnosť nepoprel. Dôvodom týchto úvah je práve povinnosť súdu vyhovieť hmotnoprávnej úprave Občianskeho zákonníka. V praxi však možno badať prístup, kedy tieto spôsoby budovania skutkového základu rozhodnutia súdy nepovažujú za problematické, a využívajú ich.¹⁷

Obdobná situácia, potrebu riešenia ktorej nastolila aplikačná prax, sa objavuje v konaniach o vyporiadanie BSM, čo možno demonštrovať na nasledujúcom príklade. Žalobca do konania predložil znalecký posudok na hodnotu vyporiadať sa majúcej nehnuteľnosti, tento však neustanovuje hodnotu nehnuteľnosti ku momentu vyporiadania BSM s prihliadnutím na stav nehnuteľnosti ku dňu zániku manželstva.¹⁸ Žalovaná manželka síce znalecký posudok spochybňuje, avšak nenavrhne vykonať žiaden iný dôkazný prostriedok na podporu ňou tvrdených skutočností. V zmysle prejednávacieho princípu ostáva súd v tomto procesnom stave odkázaný na skutkové tvrdenia a dôkaznú

¹⁵ K problematike prekročenia *ne ultra petitum* v konaní o vyporiadanie BSM pozri aj WINTEROVÁ, A. *Žaloba v občianskom právu procesným*. Praha: Univerzita Karlova, 1979, s. 90–91.

¹⁶ Kušníriková poukazuje na sankčný charakter tohto spôsobu budovania skutkového základu. Sankcia môže viesť k sťaženiu unesenia dôkazného bremena, alebo k strate sporu. Bližšie pozri: KUŠNÍRIKOVÁ, M. Konkurencia spôsobov budovania skutkového základu v civilnom sporovom konaní pri pasivite žalovanej. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2024, roč. 12, č. 1, s. 145.

¹⁷ Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Cdo/31/2024 z 31. 3. 2025.

¹⁸ Za ustálenú rozhodovaciu prax dovolacieho súdu možno považovať právny názor, podľa ktorého pri oceňovaní vecí patriacich do vyporiadavaneho BSM sa **vychádza zo stavu vecí ku dňu zániku BSM, avšak z ceny v čase, kedy dochádza k vyporiadaniu**. Pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Cdo/53/2019 z 31. 3. 2020.

iniciatívu strán, tieto však od nich *de facto* nevie vynútiť¹⁹ a zároveň, v rámci poučovacej povinnosti je obmedzený ustanovením § 160 CSP.

Súd sa vo vyššie prezentovaných procesných situáciách dostáva do určitého procesného vákuu, v ktorom potrebuje vyriešiť dilemu priorit medzi 1. viazanosťou súdu kogentnou hmotnoprávnou úpravou, 2. nastavením procesných pravidiel, ktoré mu neumožňujú *ex offio* vykonávať dôkazy, 3. potrebou vynucovania procesnej aktivity sporových strán. Navyše, súd nie je oprávnený žalobu zamietnuť pre neunesenie dôkazného bremena strán sporu. Uvedený prístup by viedol k odmietnutiu spravodlivosti, a tým k neželanému zákonnému vyporiadaniu BSM. V konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva Občiansky zákonník síce umožňuje súdu nezrušiť a nevyporiadať podielové spoluvlastníctvo prikázaním veci za náhradu alebo predajom veci z dôvodov hodných osobitného zreteľa (§ 142 ods. 2 OZ), avšak zastávame jednoznačný názor, že dôvodom hodným osobitného zreteľa nebude neunesenie dôkazného bremena, či nedostatočná procesná aktivita strán, ale pôjde o dôvody čisto hmotnoprávne (hodné osobitného zreteľa). Pre legitimitu rozhodnutia o nezrušení podielového spoluvlastníctva musia byť kumulatívne splnené dve podmienky, a to konštatovanie reálnej nedeliteľnosti veci (pretože až po ustálení tohto predpokladu možno prejsť k skúmaniu druhého spôsobu vyporiadania) a odôvodnená prítomnosť dôvodov hodných osobitného zreteľa. Nenaplnenie prvého predpokladu, teda neskúmanie, resp. nedostatočné skúmanie reálnej deliteľnosti veci konajúcim súdom, zaťažuje konanie vadou.²⁰ Otočenou optikou možno konštatovať, že nevyhovenie žalobe o vyporiadanie podielového spoluvlastníctva k veci, ohľadom ktorej je reálne možné jej rozdelenie, by v praxi súdov nemalo mať opodstatnenie.^{21, 22}

1.1 KONANIE O ZRUŠENIE A VYPORIADANIE PODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA

Konanie o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva je síce sporovým konaním, „spor“ však môže vzniknúť (aj) pomerne jednoducho, a to nevôľou niektorého z podielových spoluvlastníkov ďalej zotrvať v spoluvlastníckom vzťahu. Uvedené pramení zo súkromnoprávnej zásady, v zmysle ktorej nikoho nemožno nútiť zotrvať v podielovom spoluvlastníctve. Ak sa niektorý zo spoluvlastníkov rozhodne, že viac nechce byť súčasťou tohto majetkového spoločenstva, má k dispozícii viacero spôsobov, ako sledovaný účel (ukončenie svojej účasti na podielovom spoluvlastníctve) dosiahnuť. Okrem zmluvného prevodu spoluvlastníckeho podielu, kde sú spoluvlastníci

¹⁹ K nedostatočnej efektívnosti zákonných inštitútov vynucovania procesnej disciplíny a osobitne sudcovskej koncentrácie konania v konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva pozri KOŤVEKOVÁ, V. Budovanie skutkového základu v konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva. In: MOLNÁR, P. a kol. (eds.). *Košické dni súkromného práva III: recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2021, s. 226–236.

²⁰ Pozri napr. Uznesenie Krajského súdu Prešov sp. zn. 19Co/84/2011 z 9. 2. 2012.

²¹ K tomu pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 22 Cdo 704/2005 z 10. 5. 2005.

²² Reálna delba ako absolútne prioritovaný a dominantný spôsob usporiadania majetkových vzťahov je totiž jediným zo spôsobov vyporiadania, ktorý zachováva každému z dotknutých spoluvlastníkov vlastnícke právo v jeho užšom a najvlastnejšom slova zmysle, t. j. s oprávneniami vec držať, užívať, disponovať ňou a požívať jej plody. Pozri Uznesenie Krajského súdu Žilina sp. zn. 5Co/79/2020 z 26. 4. 2021.

zásadne obmedzení predkupným právom zvyšných podielových spoluvlastníkov, má spoluvlastník možnosť domáhať sa zrušenia a vyporiadania podielového spoluvlastníctva. Ideálnym a zákonom preferovaným spôsobom je konsenzuálne ukončenie spoluvlastníctva z vôle spoluvlastníkov, ktorí sa okrem dohody o zrušení zároveň zmluvne vyporiadajú. Naopak, krajným riešením by malo byť autoritatívne vyporiadanie cestou civilného súdu.²³ Výraznou nevýhodou autoritatívneho vyporiadania podielového spoluvlastníctva je už spomínaná viazanosť súdu postupom vyporiadania podľa § 142 ods. 1 OZ, čomu sa vstupom do súdneho konania podieloví spoluvlastníci podvoľujú.²⁴ Uvedenému zodpovedá aj aktuálna aplikačná prax.²⁵

1.2 KONANIE O VYPORIADANIE BSM

Hmotnoprávny rámec vyporiadania BSM v súdnom konaní je daný ustanovením § 150 CSP upravujúcim tzv. zásadu parity pri vyporiadaní. V procese konsenzuálneho vyporiadania BSM je možné sa od týchto zásad odchýliť,²⁶ naopak, súd je nimi viazaný.

2. PREJEDNACÍ PRINCÍP A JEHO ŠPECIFIKÁ

V procese budovania skutkového základu rozhodnutia je súd v sporovom konaní limitovaný uplatňovaním východiskových procesných princípov, z hľadiska nami analyzovanej problematiky sa ako najzásadnejší javí byť princíp prejednávaci. Vplyv prejednacieho princípu na proces budovania skutkového základu rozhodnutia je zásadný, prevažná časť zodpovednosti za rozsah a kvalitu zisteného skutkového stavu je na sporových stranách, súd „len“ stanovuje, ktoré z navrhnutých dôkazov vykoná a na základe vykonaného dokazovania a ďalších foriem budovania skutkového základu rozhodnutia kreuje skutkový stav. Ústavný súd vysvetľuje, že ustálenie skutkového

²³ Pokus o uzatvorenie dohody o zrušení a vyporiadaní podielového spoluvlastníctva nie je obligatórnym predpokladom iniciovania súdneho konania. Pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Cdo/303/2021 z 24. 8. 2022: „[...] *neúspešný pokus o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva dohodou spoluvlastníkov v zmysle § 142 ods. 1 Občianskeho zákonníka nie je povinnou podmienkou pre podanie žaloby na súd*“.

²⁴ „Ak nie je **rozdelenie veci** dobre možné, **prikáže súd vec za primeranú náhradu jednému alebo viacerým spoluvlastníkom**; prihliadne pritom na to, aby sa vec mohla účelne využiť a na násilné správanie podielového spoluvlastníka voči ostatným spoluvlastníkom. Ak vec žiadny zo spoluvlastníkov nechce, súd **nariadi jej predaj** a výťažok rozdelí podľa podielov.“

²⁵ Pozri napr. Rozsudok Okresného súdu Liptovský Mikuláš sp. zn. 4C/7/2025 z 27. 3. 2025, bod 12. „*Pokiaľ ide o spôsob vyporiadania podielového spoluvlastníctva, súd nie je viazaný žalobou, na základe ktorej došlo k začatiu súdneho konania. Občiansky zákonník upravuje jednotlivé spôsoby vyporiadania podielového spoluvlastníctva a súčasne ustanovuje aj ich poradie, ktoré je pre súd záväzné. Pri svojom rozhodovaní preto súd nie je viazaný konkrétnym návrhom podielového spoluvlastníka, ale môže rozhodnúť aj inak, zákon však určuje záväzné poradie spôsobu vyporiadania spoluvlastníctva, ktoré súd musí rešpektovať.*“

²⁶ Takémuto právnomu úkonu však možno odporovať, a to aj v prípade, ak bola dohoda o vyporiadaní BSM uzatvorená v priebehu súdneho konania a potvrdená vo forme uznesenia o schválení súdneho zmieru. Pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1VCdo/3/2023 z 8. 2. 2023; a k tomu aj MOLNÁR, P. – KUŠNÍRKOVÁ, M. K odporovateľnosti súdom schválenej dohody o vyporiadaní BSM. *Bulletin slovenskej advokácie*. 2023, roč. 29, č. 1, s. 16–22.

stavu a uvedenie rozhodujúcich skutkových tvrdení v civilnom konaní je vyhradené výlučne procesnej aktivite sporovej strany (tzv. prejednávacia zásada). Úspech procesnej strany je definovaný jej povinnosťou tvrdenia a na ňu nadväzujúcou dôkaznou povinnosťou a im zodpovedajúcim korelátom v podobe bremena tvrdenia a dôkazného bremena.²⁷ A napriek tomu, že postavenie sudcu v súčasnej koncepcii CSP je „silné“, zásahy súdu do procesu budovania skutkového základu by z pohľadu jeho dotvárania mali byť minimálne. CSP definuje pomerne úzky rámec dôkazov, ktoré môže súd vykonať *ex offio*.²⁸ Zjemnenie rigidnej formy prejednaciego princípu je predvídané inštitútmi reflektujúcimi na materiálne vedenie sporu súdom, ktoré pretavujú do praktickej roviny vnímanie silnej pozície sudcu. Zdanlivo sa môže javiť, že ide o vyššiu mieru ingerencie do procesu budovania skutkového základu, je však skutočne dôležité, aby súd v procese uplatňovania týchto korektívov neprekročil limity stanovené prejednacím princípom, a neskĺzol do roviny vyšetrovania skutkového stavu.²⁹

Dodržanie týchto požiadaviek zo strany súdu je zaiste podmienené určitou dávkou sudcovského cítenia, kedy súd musí dbať na dôsledné odlíšenie, či sa legitímne pohybuje v rovine dopytovacieho oprávnenia za účelom doplnenia zistení o podstatných a rozhodujúcich skutočnostiach,³⁰ alebo, či jeho dopytovanie nezbúda k záveru, že vyšetruje skutkový stav, čo je v sporovom konaní zásadne neprípustné spôsobujúce vadu rozhodovania súdu.³¹ Domnievame sa, že „červenou čiarou“ dopytovacieho oprávnenia súdu je zisťovanie takých skutočností, ktoré stranami neboli vôbec tvrdené, resp. neboli protistranou popreté.³² Zásadne sa teda vyžaduje vysoká miera participácie strán na konaní, a miera ich aktívneho uplatňovania a bránenia práv podmieňuje kvalitu zisteného skutkového stavu.

Okrem už zmienených materiálnych korektívov, dochádza k badateľnému odklonu od prejednaciego princípu v sporoch s ochranou slabšej strany. Dôkazná iniciatíva súdu je v sporoch s ochranou slabšej strany³³ podstatne rozšírená oproti štandardnému sporovému konaniu tak, že súd môže vykonať aj tie dôkazy, ktoré slabšia strana vykonať nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci.³⁴

²⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 387/2024-44 z 21. 11. 2024.

²⁸ § 185 ods. 2 a 3 CSP.

²⁹ Ústavný súd Slovenskej republiky precizuje, že materiálny korektív však nemôže nahrádzať procesnú aktivitu strán a ich povinnosť tvrdiť. Pozri Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 689/2024 z 19. 12. 2024.

³⁰ Ako uvádza odborná literatúra, stále ide o modifikáciu klasického prejednaciego princípu, teda pravdy „formálnej“, ktorú má v kontradiktórnem spore tá strana, ktorá váhou argumentov presvedčí sudcu o „svojej“ pravde. ŠTEVČEK, M. – IVANČO, M. The conception of civil procedure in the Slovak Republic. *Juridical tribune-Tribuna juridica*. 2017, Vol. 7, special issue, s. 130–131.

³¹ Podľa Molnára zo spoločenskej zmluvy, na ktorej je súdna moc kreovaná, vyplýva, že rozhodnutia súdov musia byť výsledkom korektného procesného postupu a musia byť založené na zistenom skutkovom stave a na právnom posúdení skutkového základu. MOLNÁR, P. On violation of the right to a fair trial by insufficient reasoning of the decision. *Studia iuridica cassoviensia* [online]. 2022, roč. 10, č. 1, s. 72 [cit. 2025-08-13]. Dostupné na: <https://doi.org/10.33542/SIC2022-1-05>.

³² s ohľadom na osobitný spôsob budovania skutkového základu z tzv. nepopretých tvrdení, vo vzťahu ku ktorým nastupuje domnienka ich nespornosti a stávajú sa automaticky súčasťou skutkového stavu, a to bez potreby ich dokazovania.

³³ Pozri § 295, 311, 319 CSP.

³⁴ K tomu pozri uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Cdo/233/2021 z 25. 5. 2022: „V sporoch s ochranou slabšej strany (v spotrebiteľských veciach) nie je povinnosťou súdu vykonať každý

3. DŮKAZNÉ BREMENŮ A JEHO OSOBITOSTI V KONANIACH PODĚA § 137 PÍSM. B) CSP

Uviedli sme, že podstatou prejednávanej zásady je konštrukcia, že za zistenie skutkového stavu sú zodpovedné strany sporu.³⁵ Sudca pomocou jednotlivých dôkazných prostriedkov rekonštruuje dej, a preto celková činnosť poznania sudcu z hľadiska skutkového stavu má len pravdepodobnú povahu.³⁶ Z hľadiska sociálnej koncepcie civilného procesu súd nerozhoduje o tom, ktoré skutočnosti sú pravdivé a ktoré nie, ale ktoré za pravdivé možno považovať a ktoré nie. Pokiaľ zostane niektorá skutočnosť neobjasnená, bude to v neprospech strany, ktorá je zaťažená dôkazným bremenom. Dôkazné bremeno je tak bezprostredne a priamo spojené s prejednacím princípom.

V kontexte prejednačieho princípu prevláda vnímanie dôkazného bremena v zmysle subjektívneho dôkazného bremena, ako procesného prvku, ktorý určuje, ktorá procesná strana má byť aktívna smerom k preukázaniu rozhodujúcich skutočností (zodpovedajúce znakom skutkovej podstaty právnej normy), t. j. kto má navrhnúť dôkaz na jej preukázanie.³⁷

Vychádzajúc z tejto premisy je potrebné skúmať vždy obsah konkrétnych hmotnoprávných noriem, ktoré sa vzťahujú na právny vzťah, ktorý je predmetom konania. Z hľadiska nami skúmaných otázok tieto identifikujeme a podrobnejšie rozoberáme v ďalšom texte.

Rozdelenie dôkazného bremena nie je závislé (a nemôže byť závislé) na tom, ktorá strana je žalobcom, tak ako sa to niekedy v aplikačnej praxi mylne odvodzuje, a nemôže byť tiež determinované tým, čo ktorá strana tvrdí, ale musí zodpovedať pravidlám dôkazného bremena a jeho identifikovaniu vo vzťahu k tej ktorej konkrétnej sporovej strane. Tieto pravidlá určujú ohľadne akých znakov skutkovej podstaty nesie strana objektívne dôkazné bremeno, a z nej potom vyplýva aj bremeno tvrdenia.

Tak, ako neplatí, že dôkazné bremeno zaťažuje žalobcu, tak isto neplatí, že dôkazné bremeno zaťažuje toho, kto rozhodujúce skutočnosti tvrdí, ale naopak ten, koho zaťažuje dôkazné bremeno, musí rozhodujúce skutočnosti zodpovedajúce skutkovým znakom jemu priaznivej normy tvrdiť. Vyplýva to z logicky veci, pretože len na konkrétne zistený skutkový stav možno aplikovať relevantnú právnu normu. Uvedené musí platiť aj v prípadoch, ak strana sporu nezrealizuje v konkrétnom smere žiadny skutkový prednes.

Pojem skutkové tvrdenia je samozrejme veľmi široký, a zavádzajúci smerom k tomu, že strana by do sporu mohla vnášať skutkové tvrdenia, ktoré vníma ako subjektívne podstatné. Istú korekciu pre stranu sporu prináša CSP.

spotrebitelom navrhnutý důkaz, avšak na druhé straně z ustanovení zákona (§ 295 Civilního sporového poriadku) vyplývá, že ak je to nevyhnutné pro rozhodnutí vo věci, má potřebné důkazy vykonat ex officio. Pokud takto nepostupuje, možno s ohledom na okolnosti tej-ktorej věci konstatovat porušení práva na spravodlivý proces (§ 420 písm. f) Civilního sporového poriadku).“

³⁵ K tomu pozri Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Cdo/163/2022 z 28. 2. 2024.

³⁶ MACUR, J. Důkazní břemeno a teorie o uplatňování pravděpodobnosti při hodnocení důkazů v civilním soudním řízení. *Právník*. 1995, roč. 134, č. 4, s. 356–369.

³⁷ LAVICKÝ, P. *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním*. Praha: Leges, 2017, s. 51.

Žalobca musí už v žalobe uviesť rozhodujúce skutočnosti úplne a pravdivo.³⁸ Žalovanému sa ukladá povinnosť uviesť rozhodujúce skutočnosti na svoju obranu. Všimneme si, že tu už zákonodarcu s pojmom pravdivé a úplné opísanie rozhodujúcich skutočností nepracuje. Uvedené by mohlo viesť k záveru, že žalovaný nemá povinnosť uvádzať rozhodujúce skutočnosti úplne a pravdivo. Opak je však pravdou, táto povinnosť sa v zmysle § 150 CSP vzťahuje na obe sporové strany.

Interpretačný otáznik môže vyvolávať pojem rozhodujúce skutočnosti, ktorý nemožno za žiadnych okolností vnímať subjektívne. Rozhodujúcimi skutočnosťami budú také, ktoré budú zásadné pre aplikáciu relevantnej právnej normy, ktoré sú spôsobilé privodiť jeho úspech vo veci, t. j. substancovať svoje tvrdenia.

Naznačili sme, že ponímanie prejednávacieho princípu sa môže javiť (zdať) relatívne veľmi prísne, a to najmä v kontexte toho, že strany sporu sa nevedia odosobniť od subjektívneho ponímania veci, a nebudú preto schopné selektívne identifikovať, ktoré skutočnosti sú rozhodujúce, a súdne konanie by sa mohlo zaseknúť na mŕtvom bode, kedy strany nevedia identifikovať rozhodujúce skutočnosti, a sudca o nich má vedomosť, avšak z jeho pozície pasívneho sudcu ich do súdneho konania z vlastnej iniciatívy vnášať nemôže.

Civilný sporový poriadok preto obsahuje tzv. materiálny korektív.³⁹ Materiálny korektív tohto pravidla je však prípustný za účelom poskytnutia spravodlivej a účinnej ochrany práv.⁴⁰

Prejednávaci princíp bol preto modifikovaný jednak povinnosťou strany uviesť úplne a pravdivo rozhodujúce skutočnosti, a na druhej strane úloha súdu sa aktivizovala prostredníctvom poučovacej povinnosti, dopytovacej a napokon vysvetľovacej povinnosti.⁴¹

Práve predmetné ustanovenie budeme z hľadiska ďalšieho výkladu, a to už priamo vo väzbe na analyzované konania považovať za zásadné predovšetkým pokiaľ ide o rozbor jednotlivých skúmaných otázok a verifikovania alebo falzifikovania formulovanej hypotézy.

Analyzované konania sú špecifické určitými, už spomínanými procesnými osobitosťami. Nahliadnutím do ustanovení Civilného sporového poriadku ale neidentifikujeme takú právnu normu, ktorá by modifikovala, alebo inak špecificky upravovala priebeh dokazovania v tomto type konaní. Môžeme preto tvrdiť, že pokiaľ ide o povinnosť uvádzať pravdivo a úplne rozhodujúce skutočnosti, táto sa vzťahuje aj na tento typ konaní. Rovnako to platí o možnosti súdu využiť postup podľa § 151 ods. 2 CSP.

Generálne tento typ konaní z hľadiska dôkazného bremena a dokazovania osobitne nekategorizuje ani odborná literatúra. Práve naopak.⁴²

Pred konkrétnym rozborom hmotnoprávnej normy Občianskeho zákonníka dotýkajúcej sa predmetnej problematiky je potrebné sa zaoberať osobitosťou oboch konaní z hľadiska ich začlenenia do tzv. kategórie „iudicium duplex“. V tomto kontexte budeme

³⁸ § 132 ods. 1 CSP.

³⁹ § 150 ods. 2 CSP.

⁴⁰ TOMAŠOVIČ, M. § 150 Skutkové tvrdenia. In: ŠTEVČEK a kol., c. d., s. 619.

⁴¹ LAVICKÝ, P. *Důkazní břemeno v civilním řízení soudním*. Praha: Leges, 2017, s. 51 a nasl.

⁴² MACUR, J. *Předmět sporu v civilním soudním řízení*. Brno: Masarykova Univerzita, 2002.

skúmať, či sa predmetné prejavuje v kontexte dôkazného bremena a jeho rozdelenia medzi strany sporu.

Pokúsime sa následne načrtnúť riešenia rôznych situácií a eventualít, ktoré sa môžu v aplikačnej praxi vyskytovať.

3.1 OSOBITOSTI DŮKAZNÉHO BREMEN A V KONANIACH O VYPORIADANIE PODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA

Podľa § 142 ods. 1 Občianskeho zákonníka, ak nedôjde k dohode, zruší spoluvlastníctvo a vykoná vyporiadanie na návrh niektorého spoluvlastníka súd. Prihliadne pritom na veľkosť podielov a na účelné využitie veci. Ak nie je rozdelenie veci dobre možné, prikáže súd vec za primeranú náhradu jednému alebo viacerým spoluvlastníkom; prihliadne pritom na to, aby sa vec mohla účelne využiť a na násilné správanie podielového spoluvlastníka voči ostatným spoluvlastníkom. Ak vec žiadny zo spoluvlastníkov nechce, súd nariadi jej predaj a výtťažok rozdelí podľa podielov.

V konaní o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva sa rozhodujúce skutočnosti, ktoré má žalobca v konaní tvrdiť a preukazovať, a následne v danej súvislosti aj uniesť dôkazného bremena budú týkať dvoch okruhov.

Prvý okruh tvorí samotné zrušenie, kedy pozícia žalobcu je v zásade jednoduchšia v kontexte dôkazného bremena, kedy ho zaťažuje dôkazné bremeno len na preukázanie existencie podielového spoluvlastníctva, a to vychádzajúc zo zásady, že nikoho nemožno nútiť, aby zotrval v podielovom spoluvlastníctve.

Druhý okruh sa týka spôsobov vlastného vyporiadania, pričom práve vo vzťahu k navrhovanému vysporiadaniu, a to konkrétne v interakcii s ustanovením § 142 Občianskeho zákonníka, nie je súd viazaný spôsobom vysporiadania, ktorý v žalobe uviedol žalobca.

Pre úplnosť je nevyhnutné poznamenať, že žalobca je povinný v žalobe formulovať konkrétny návrh na vysporiadanie. Práve prostredníctvom tohto prvku je kvalifikovane vymedzený predmet sporu.⁴³ V prípade, ak by tento návrh absentoval, súd je povinný vyzvať žalobcu na jeho doplnenie, t. j. odstránenie vady podania (žaloby).

Žalobca, ktorý sa domáha zrušenia a vyporiadania podielového spoluvlastníctva je povinný v žalobe tvrdiť, a preukazovať existenciu podielového spoluvlastníctva. Pokiaľ žalovaný rozporuje splnenie podmienok pre zrušenie podielového spoluvlastníctva, bude to naopak on, ktorého bude zaťažovať dôkazné bremeno v intenciách ustanovenia § 142 ods. 2 Občianskeho zákonníka, t. j. preukázanie existencie okolností hodných osobitého zreteľa.

Predmetom zrušenia a vyporiadania podielového spoluvlastníctva môže byť nehnuteľnosť v podobe pozemku, alebo domu a bytu.

Pokiaľ ide o vyporiadanie pozemku spravidla platí, že nehnuteľnosť v podobe pozemku je vždy právne deliteľná. Výnimky môžu byť dané skutkovými okolnosťami, resp. zákonnými limitmi z hľadiska zákazu drobenia pôdy.⁴⁴

⁴³ Tamtiež.

⁴⁴ Pozri § 23 a nasl. zákona č. 180/1995 Z.z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších zmien a doplnkov.

V kontexte zákonného postupu pri vysporiadaní podľa § 142 ods. 1 Občianskeho zákonníka by mohla nastať situácia, kedy žalobca v podanej žalobe žiada prikázanie nehnuteľnosti (pozemku) za konkrétnu náhradu do svojho vlastníctva, pričom neuvádza rozhodujúce skutočnosti na preukázanie, či nemožno vec vysporiadať prvým zo spôsobov, ktoré upravuje ustanovenie § 140 ods. 1 Občianskeho zákonníka.

Žalobca preto musí uvádzať rozhodujúce skutkové tvrdenia na preukázanie, že ním navrhovaný spôsob vysporiadania, v danom prípade prikázanie veci do jeho výlučného vlastníctva je vhodný, a zároveň musí uviesť rozhodujúce skutočnosti, pre ktoré vec nemožno reálne rozdeliť.

V prípade delby pozemku, by takouto rozhodujúcou skutočnosťou mohlo byť práve spomínané zákonné obmedzenie, alebo tiež stavba, ktorá sa na pozemku nachádza a iné faktory. Zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva rozdelením nehnuteľnosti nie je možné bez geometrického plánu, na ktorom je vyznačené rozdelenie skôr spoločnej parcely, výmera a čísla nových parciel.⁴⁵

Pochopiteľne by mohol vzniknúť problém, že súd by dospel k záveru, že do úvahy prichádza reálne delba, avšak žiadna zo strán sporu predmetné nenavrhovala.

Primárne musí súd na tento spôsob vysporiadania strany sporu upozorniť (pretože ho ani jedna zo strán nenavrhla), a mal by im dať príležitosť sa k predmetnému vyjadriť. V opačnom prípade by sa mohol dopustiť prekvapivého rozhodnutia.⁴⁶

Bez existencie geometrického plánu by ale nebolo možné realizovať zápis v katastri nehnuteľností, pričom pokiaľ by reálnu delbu strany nepožadovali, je zjavné, že nebudú ochotné vynakladať žiadne finančné prostriedky na vyhotovenie geometrického plánu. Domnievame sa, že v prípade tejto formy procesnej pasivity strán je daná možnosť súdu postupovať v súlade s § 185 ods. 3 Civilného sporového poriadku, t. j. či navrhované rozhodnutie bude vykonateľné.

V prípade stavby je všeobecne ustálené, že podmienkou rozdelenia stavieb (budov) je, aby rozdelením vznikli samostatné veci, ktorých existencia bude v súlade so stavebnými predpismi.⁴⁷ Neprichádza do úvahy delenie podľa poschodí a ich častí (horizontálne), ale iba delenie vertikálne, ktorým vzniknú nové samostatné veci.

Výlučne vertikálne delenie potvrdzuje i súčasná judikatúra (uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky 22 Cdo 425/2007 z 28. 2. 2007). Ojedinele je možné pristúpiť k horizontálnemu deleniu na tzv. nebytové jednotky.⁴⁸ Novšia rozhodovacia prax najvyššieho súdu sa k možnosti horizontálneho delenia stavby prikláňa len v prípade, „*ak sú splnené predpoklady pre ich samostatnú existenciu v závislosti od okolností prípadu (za pomoci odborného znaleckého posúdenia) a reálnym rozdelením veci sa vyrieši celková spôsobilosť domu prejsť do režimu vlastníctva bytov a nebytových priestorov podľa zákona č. 183/1993 Z.z., vrátane spôsobilosti zápisu novovzniknutého právneho stavu do katastra nehnuteľností s tým, že spoločné časti či zariadenia stavby zostanú v spoluvlastníctve vlastníkov bytov a nebytových priestorov*“.⁴⁹

⁴⁵ S IV, s. 487; Uznesenie Najvyššieho súdu Československej socialistickej republiky sp. zn. 3 Cz 17/74 z 25. 4. 1974.

⁴⁶ K tomu porovnaj Rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 1247/2020.

⁴⁷ R 108/1967.

⁴⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 2 M Cdo 3/2004 z 26. 8. 2004.

⁴⁹ Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Cdo/90/2018 z 14. 4. 2021.

Pochopiteľne, a to najmä z hľadiska posúdenia reálnej deľby nebudú strany ochotné produkovať žiadne dôkazy na preukázanie reálnej deliteľnosti.⁵⁰ Podľa nášho názoru súd nemôže pristúpiť k vykonaniu dôkazov na zistenie deľby *ex officio*, pretože mu v tom bráni ustanovenie § 185 ods. 1 CSP, ako aj samotný prejednací princíp.

V tomto môže byť nápomocná judikatúra, ktorá aspekt deliteľnosti umožňuje vyhodnocovať aj z aspektu ochoty strán sporu vynaložiť náklady spojené s reálnou deľbou veci. Ustálená rozhodovacia prax k ochote spoluvlastníkov vynaložiť náklady na reálnu deľbu uvádza, že „*ak by žiaden zo spoluvlastníkov nebol ochotný vynaložiť nič na vykonanie nevyhnutných stavebných úprav, musela by byť stavba považovaná z tohto hľadiska za nedeliteľnú*“.⁵¹ Súd preto môže v súlade s ustanovením § 150 ods. 2 Civilného sporového poriadku vyzvať stranu (strany) na doplnenie rozhodujúcich skutkových tvrdení, a to práve tých, či sú ochotní vynaložiť náklady na reálnu deľbu. Pokiaľ by strany sporu neboli ochotné tieto náklady vynaložiť, je v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou považovať nehnuteľnosť (stavbu) za nedeliteľnú. Uvedené predne zodpovedá zákonnej konštrukcii a obsahu ustanovenia § 150 ods. 2 Civilného sporového poriadku, kedy dokazovaním možno v rozumnej miere zisťovať aj skutočnosti, ktoré neboli tvrdené, ak ide o primeranú konkretizáciu tvrdených skutočností.⁵² Je v rozpore so základnými princípmi platnými pre sporové konanie, aby súd z úradnej povinnosti vykonával dôkazy alebo dokonca vyhľadával dôkazy, ktoré vykoná.

Posun však možno badať v prístupe ústavného súdu, ktorý pripúšťa, že hoci konanie o zrušenie a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva je sporovým konaním, predsa len tu dochádza k istým modalitám vo vzťahu k zásadám, ktoré typicky sporové konanie ovládajú, ako je prejednacía zásada a kontradiktórnosť konania. Práve vzhľadom na skutočnosť, že výsledok konania musí zodpovedať hmotnému právu, za čo nesie zodpovednosť predovšetkým súd, ktorý má v tomto smere diskrečnú právomoc rozhodnúť podľa vlastnej úvahy (nie je viazaný návrhmi strán), avšak v zmysle a v súlade s relevantnou právnou úpravou. Nemožno preto prenášať zodpovednosť za výsledok konania na sporové strany s odôvodnením, že ide výlučne o procesnú zodpovednosť strany, ktorej leží bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno.⁵³ Ústavný súd zároveň dopĺňa, že „*pre prípad pochybností bol, s ohľadom na zamýšľaný spôsob deľby, súd oprávnený a v záujme spravodlivosti aj povinný vykonať dokazovanie aj z vlastnej iniciatívy (teda také dokazovanie, ktoré strany nenavrhli, pozn.) tak, aby neboli zjavné pochybnosti o disparite prijatého riešenia. [...] Neobstojí argumentácia odvolacieho súdu, že sťažovatelia v tomto smere boli nečinní a neuniesli dôkazné bremeno vo vzťahu k nepomernému spôsobu deľby, ktorý ich zjavne poškodil.*“⁵⁴

Pokiaľ sme vymedzili postavenie žalobcu z hľadiska iniciovania sporového konania v tomto type sporu, a vymedzenia resp. navrhnutia konkrétneho spôsobu vyporiadania,

⁵⁰ K tomu zhodne LAVICKÝ, P. – DOBROVOENÁ, E. – DVOŘÁK, B. – PULKRÁBEK, Z. Abrakadabra, iudicium duplex! Aneb o náhradě nákladu řízení o zrušení a vypořádání spoluvlastnictví. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. XXXII, č. 1, s. 26.

⁵¹ R 45/1991.

⁵² TOMAŠOVIČ, M. § 150 Skutkové tvrdenia. In: ŠTEVČEK a kol., c. d., s. 619.

⁵³ Pozri Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 204/2023 z 9. 8. 2023, bod 22.

⁵⁴ Tamtiež, bod 23.

je potrebné si ujasniť aj postavenie žalovaného, a to najmä pokiaľ ide o následnú identifikáciu dôkazného bremena.

V analyzovaných konaniach má označenie strán žalobcu a žalovaného čisto procesný charakter. Žalovaný do sporu môže vnášať vlastné rozhodujúce skutkové tvrdenia na základe prostriedkov procesnej obrany.

Prostriedky procesnej obrany žalovaného môžu súvisieť so spôsobom vysporiadania, t. j. žalovaný bude tvrdiť, že vec má byť prikázaná do výlučného vlastníctva jemu, a to vzhľadom na kritéria, ktoré by mali byť pri vysporiadaní zohľadňované, alebo vo vzťahu k druhému spôsobu vysporiadania namieta hodnotu vyrovnacieho podielu.

Pri stanovení hodnoty vyrovnacieho podielu je situácia v zásade jednoduchá. Súd vychádza z jej všeobecnej ceny obvyklej v danom mieste v dobe rozhodovania s tým, že túto náhradu súd určí zodpovedajúcim podielom z ceny celej veci, nie cenou, za ktorú by bolo možné predat' spoluvlastnícky podiel.⁵⁵

Žalobca preto predkladá dôkazy na preukázanie hodnoty spoluvlastníckeho podielu zodpovedajúceho trhovej cene nehnuteľnosti, pričom samotný žalovaný sa môže brániť vlastnými dôkazmi preukazujúcimi trhovú hodnotu spoluvlastníckeho podielu.

Pokiaľ žalovaný zostane v tomto smere pasívny, a nebude navrhovať dôkazy na preukázanie hodnoty podielu, súd bude vychádzať z predpokladu, že navrhovaná hodnota stanovená žalobcom je nesporná, t. j. keďže žalovaný kvalifikovane nepoprel hodnotu podielu, bude súd vychádzať zo sumy stanovenej v žalobe. Rovnako bude postupovať v prípade, ak síce žalovaný trhovú hodnotu poprie, ale na jej stanovenie nenavrhuje žiadne dôkazy.

Jedným z rozhodujúcich kritérií pri prikázaní veci do vlastníctva tej ktorej strany sporu je preukázanie bonity, t. j. spôsobilosti výplaty spoluvlastníckeho podielu. Aj v tomto smere je daná zákonná možnosť súdu vyzvať strany, aby doplnili rozhodujúce skutočnosti, a to preukázali relevantnú finančnú bonitnosť. Práve toto môže byť determinantom toho, že súd nepristúpi k navrhovanému spôsobu vysporiadania a nariadi predaj nehnuteľnosti, a rozdelenie výťažku medzi spoluvlastníkov.

Posledná alternatíva vyporiadania podielového spoluvlastníctva prichádza do úvahy tam, kde nemôže byť vec rozdelená, a nemôže byť prikázaná ani do podielového spoluvlastníctva niektorej zo strán sporu, napr. z dôvodu absencie spôsobilosti vyplatiť spoluvlastnícky podiel.

Výrok rozsudku spravidla znie: „Súd zrušuje podielové spoluvlastníctvo strán sporu. Súd nariaduje predaj tejto veci s tým, že jeho výťažok bude rozdelený medzi účastníkov s týmto podielmi: žalobcovi jednou polovicou, prvému žalovanému jednou štvrtinou a druhému žalovanému tiež jednou štvrtinou.“ Rozsudok je exekučným titulom, realizuje sa exekúciou na základe návrhu na jej vykonanie podaným ktorýmkoľvek zo spoluvlastníkov.⁵⁶

Práve pri poslednom, t. j. treťom spôsobe vyporiadania sa prejavuje podstata vnímania sporu v zmysle *iudicium duplex*, a to tak ako bol ponímaný aj v historických konotáciách.

⁵⁵ Stanovisko občianskoprávného kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. Cpj. 30/97 z 20. 10. 1997.

⁵⁶ K procesnému postupu v exekučnom konaní porovnaj KOLVEKOVÁ, V. Nariadenie predaja bytu alebo nebytového priestoru v bytovom dome podľa Zákona o vlastníctve bytov – efektívny spôsob riešenia susedských sporov? *Societas et iurisprudentia*. 2019, roč. VII, č. 4, s. 113–129.

3.2 OSOBITOSTI DŮKAZNÉHO BREMENA V KONANIACH O VYPORIADANIE BEZPODIELOVÉHO SPOLUVLASTNÍCTVA

Vyššie uvedené závery, a úvahy platia v relevantných konotáciách aj pre vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva manželov, ktoré má charakter jedného z konaní, v ktorých z právneho predpisu vyplýva určitý spôsob vyrovnania vzťahu medzi účastníkmi.⁵⁷

Podľa § 149 ods. 3 Občianskeho zákonníka, ak sa vyporiadanie nevykoná dohodou, vykoná ho na návrh niektorého z manželov súd.

Podľa § 150 Občianskeho zákonníka, pri vyporiadaní sa vychádza z toho, že podiely oboch manželov sú rovnaké. Každý z manželov je oprávnený požadovať, aby sa mu uhradilo, čo zo svojho vynaložil na spoločný majetok, a je povinný nahradiť, čo sa zo spoločného majetku vynaložilo na jeho ostatný majetok. Ďalej sa prihladne predovšetkým na potreby maloletých detí, na to, ako sa každý z manželov staral o rodinu, a na to, ako sa zaslúžil o nadobudnutie a udržanie spoločných vecí. Pri určení miery pričinenia treba vziať tiež zreteľ na starostlivosť o deti a na obstarávanie spoločnej domácnosti.

Kľúčové ustanovenie pre definovanie dôkazného bremena tej ktorej strany sporu v konaní o vyporiadanie BSM je § 150 Občianskeho zákonníka. Čo je ale už na prvý pohľad zrejmé je to, že z neho výslovne nevyplýva, akým spôsobom má súd vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva vykonať. Domnievame sa, že nie je vylúčené primerané použitie ustanovení o vyporiadaní podielového spoluvlastníctva, kde ale na rozdiel od postupu v tom ktorom konaní nie je povinný zisťovať, či je vec reálne deliteľná. Samotné ustanovenie § 150 Občianskeho zákonníka totiž predpokladá, že vec bude z bezpodielového spoluvlastníctva prikázaná do výlučného vlastníctva niektorému z bývalých manželov. Domnievame sa, že to vyplýva práve zo stanovenia konkrétnych kritérií, ktoré má súd pri rozhodovaní o tom, komu bude vec prikázaná, posudzovať, kedy práve aj *iudicium duplex* sa tu prejavuje ako oprávnenie oboch manželov požadovať prikázanie konkrétnej veci do svojho výlučného vlastníctva. Unesenie dôkazného bremena potom súvisí s produkovaním takých rozhodujúcich skutočností, ktoré deklarujú splnenie predpokladov pre prikázanie na tej, či ktorej strane.

Pochopiteľne, konanie o vyporiadanie bezpodielového spoluvlastníctva vykazuje aj špecifiká.

Prvým špecifikom v porovnaní s podielovým spoluvlastníctvom je otázka, že súd neposudzuje otázku zrušenia bezpodielového spoluvlastníctva.

Predpokladom vyporiadania bezpodielového spoluvlastníctva je jeho zrušenie. K zrušeniu bezpodielového spoluvlastníctva príde v dôsledku smrti, pričom vzhľadom na osobitosti postupu vysporiadania v dedičskom konaní sa týmito otázkam v rámci nášho rozboru nebudeme ďalej venovať.

K zrušeniu bezpodielového spoluvlastníctva môže prísť v dôsledku zániku manželstva rozvodom. Právoplatným rozhodnutím súdu o rozvode manželstva bezpodielové spoluvlastníctvo zaniká. Bezpodielové spoluvlastníctvo zaniká tiež rozhodnutím súdu o zrušení za trvania manželstva, napr. z dôvodu vzniku živnostenského oprávnenia,

⁵⁷ HANDL, V. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. Díl I.* Praha: Panorama, 1985, s. 676 a 677; HANDL, V. a kol. *Občanský soudní řád: komentář. Díl II.* Praha: Panorama, 1985, s. 46 a R/1975.

alebo existencie skutočností zakladajúcimi rozpor s dobrými mravmi a dopadom na majetok manželov. Zo zákona bezpodielové spoluvlastníctvo zaniká (bez zániku manželstva) vyhlásením konkurzu na majetok manžela,⁵⁸ či právoplatnosťou rozhodnutia súdu o uložení trestu prepadnutia majetku.⁵⁹

Druhým špecifikom je stanovenie hodnoty vyrovnacieho podielu za situácie, že nehnuteľnosť (ale aj huteľný majetok) nadobúda len jeden z manželov.

Kľúčovým pre stanovenie hodnoty v prípade vyporiadania podielového spoluvlastníctva je ustanovenia § 217 Civilného sporového poriadku, v súlade s ktorým súd je povinný vychádzať zo stavu v čase jeho vyhlásenia. Zmyslom zrušenia a vyporiadania podielového spoluvlastníctva je nové konštituovanie hmotnoprávnych vzťahov odvíjajúcich sa od spoločnej veci a vyporiadanie doterajších vzťahov tak, ako sme na to poukázali vyššie. *„Rozhodnutím súdu podľa § 142 Občianskeho zákonníka sa zakladajú nové hmotnoprávne vzťahy, preto ide o rozhodnutie majúce konštitutívnu povahu. Okrem zistenia okruhu spoluvlastníkov a výšky ich podielov podstatnými otázkami, ktorými sa súd musí zaoberať, je otázka spôsobu vyporiadania spoluvlastníctva pri dodržaní zákonom stanovenej postupnosti spôsobov vyporiadania a v prípade prikázania veci niektorému zo spoluvlastníkov tiež otázka primeranej náhrady priznáwanej tomu zo spoluvlastníkov, ktorý je zo spoluvlastníckeho vzťahu vylučovaný. Keďže posúdenie týchto hmotnoprávnych otázok je závislé od stavu spoločnej veci, ktorý sa môže v priebehu konania meniť (najmä ak počas konania dochádza k zmenám v stavebno-technickom stave veci, k investíciám do nej a pod.), je pre spravodlivé rozhodnutie v konaní o zrušení a vyporiadaní podielového spoluvlastníctva zvlášť významné dodržanie zásady, podľa ktorej je pre rozsudok rozhodujúci stav v čase jeho vyhlásenia.“*⁶⁰ Súd preto určí hodnotu vyrovnacieho podielu z hľadiska jeho trhovej hodnoty ku dňu vyporiadania. Moment zániku je tu jasný, pretože podielové spoluvlastníctvo zaniká momentom právoplatnosti rozhodnutia, pričom tomu koliduje aj výška vyrovnacieho podielu k momentu zániku.

Iná situácia je ale v prípade vyporiadania bezpodielového spoluvlastníctva. V čase vyporiadania už bezpodielové spoluvlastníctvo zaniklo na základe inej právnej skutočnosti a realizuje sa len následné vysporiadanie. Moment zániku a samotné vysporiadanie ale môže deliť zásadný časový odstup.

Ustálená rozhodovacia prax preto v prípade vyporiadania BSM vychádza zo zásady, že pri ocenení vecí patriacich do bezpodielového spoluvlastníctva sa vychádza zo stavu veci ku dňu zániku bezpodielového spoluvlastníctva, avšak z ceny v čase, kedy sa vyporiadanie vykonáva. Ide o cenu, za ktorú je možné porovnateľnú vec v rozhodnej dobe a na danom mieste reálne prediť. Pri zisťovaní ceny veci, ktorá tvorí predmet bezpodielového spoluvlastníctva, je určujúca jej všeobecná cena stanovená v závislosti od situácie na trhu v danom mieste a čase, ku ktorému sa bezpodielové spoluvlastníctvo vyporiadava.

Táto skutočnosť ale nemusí byť vždy zrejmalá, a nie je neobvyklé, že jeden z manželov domáhajúci sa vyporiadania bezpodielového spoluvlastníctva predloží znalecký posudok, ktorý touto metodikou hodnotu nehnuteľnosti určovať nebude. Predloží znalecký

⁵⁸ § 53 zákona č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii v platnom znení.

⁵⁹ § 59 ods. 5 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v platnom znení.

⁶⁰ K tomu porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Cdo 204/2010 z 23. 3. 2011.

posudok, ktorý stanoví hodnotu ku dňu zániku manželstva, alebo predloží znalecký posudok so stanovením hodnoty nehnuteľnosti v čase jeho vypracovania.

Nie je vylúčené, že žalovaný manžel obsah tohto znaleckého posudku nebude rozporovať, pretože napr. cena v ňom stanovená mu vyhovuje. Súd je ale postavený pred situáciu, kedy by mal rozhodnúť v rozpore so svojou povinnosťou vyplývajúcou z článku čl. 2 ods. 2 Civilného sporového poriadku, ktoré zakotvuje povinnosť súdu rozhodovať v súlade s ustálenou praxou najvyšších súdnych autorít.

Domnievame sa, že aj tu je namieste postup súdu v súlade s ustanovením § 150 ods. 2 Civilného sporového poriadku, a vyzvať stranu (strany) na doplnenie rozhodujúcich skutkových tvrdení, ktoré by sa týkali hodnoty podielu v súlade s tým, ako má byť *de lege lata* stanovené.

Taktiež môže nastať situácia, kedy žalovaný bude poukazovať na vady znaleckého posudku, a to najmä s poukazom na nesprávny postup pri stanovení hodnoty, avšak sám žiaden dôkaz nenavrhnú. Domnievame sa, že aj tu je namieste postup súdu v súlade s ustanovením § 150 ods. 2 Civilného sporového poriadku. Jedine za predpokladu, že by to bol sám žalovaný, ktorý by začal spochybňovať výšku vyrovnacieho podielu a tvrdil by, že je napr. neprimerane nízka a má byť vyššia, zaťažuje ho v tomto smere dôkazné bremeno.

4. VÝCHODISKÁ A RIEŠENIA PODĽA STAVU *DE LEGE LATA*

Paušalizovať závery k vyššie naznačeným procesným rôznorodostiam by bolo príliš odvážne. Zdá sa však, že aj ústavný súd pripúšťa prekročenie (modifikáciu) prejednávacej zásady v konaniach podľa § 137 písm. b) CSP (v prejednávanej veci poukázal na uvedené skrze konanie o zrušení a vyporiadanie podielového spoluvlastníctva), v ktorých bude potrebné za určitých okolností odchyliť sa od prísnej podoby prejednáacieho princípu a iniciatívu súdu nasmerovať aj na tie skutkové okolnosti, ktoré strany svojou aktivitou do konania nevnesli. Uvedený prístup by však mal byť striktné výnimočným, a súdom „uchopený“ tak, aby nevzbudzoval pochybnosti o udržateľnosti názoru, že nedochádza k odklonu od moderného poňatia sporového konania a zákonodarcom nastavených pravidiel, a tým od práva na spravodlivý súdny proces.

Zastávame názor, že vecnú správnosť a „spravodlivosť“ ako pojmový znak sporového súdneho konania a jeho výsledku, je potrebné vnímať v rovine *de lege lata* úpravy, jej bazálnych teoretických východísk (ako kontradiktórnosť, formálna pravda, prejednávací princíp, a pod.) a modernej podoby sporu rešpektujúcej rozdelenie procesných oprávnení a povinností súdu a sporových strán smerujúc k meritórnemu rozhodnutiu, ktoré nemusí nevyhnutne zodpovedať hmotnoprávnej realite (hoci je možné považovať za ideálne práve priblíženie sa k skutočnému stavu veci).

Spravodlivým bude tak rozsudok pre zmeškanie, ak korešponduje absolútnej pasivite niektorej sporovej strany, ako aj konečný rozsudok s náležite zisteným skutkovým stavom, ak tomu zodpovedá miera procesnej diligencie sporových strán.

Napriek tomu, v nami analyzovaných konaniach nemožno tento záver rešpektovať v úplnom rozsahu a miere.

„Spravodlivosť“ tu bude musieť nasledovať hmotnoprávnú úpravu, a za spravodlivé bude potrebné považovať také rozhodnutie, ktoré zodpovedá hmotným právom nastaveným pravidlám, ktorým do istej miery musí ustúpiť striktné nastavený sporový proces. Dovoľme si tvrdiť, že na zachovanie tohto predpokladu disponuje platná právna úprava v Slovenskej republike dostatočnými nástrojmi, ktoré musí súd vhodne, účelne, efektívne využívať.

V týchto prípadoch zrejme o to viac platí vzájomná spätosť procesného a hmotného práva, a preto prijímame záver, že v nami analyzovaných konaniach bude súd musieť uprednostniť postup, ktorým vyhovie hmotnému právu, a to aj za cenu uplatňovania takých procesných postupov, ktoré sa svojim charakterom odkláňajú od prejednávacieho princípu.

Dovoľme si preto uzavrieť, že na dopytovacie oprávnenie, či ďalšie materiálne korektívy, bude súd odkázaný v situáciách, v ktorých by v „štandardnom“ spore (majúc na mysli konanie o splnenie povinnosti), bez ďalšieho mohol pristúpiť k skoncentrovaniu konania, k ukončeniu dokazovania, k uzatvoreniu skutkového stavu, a prijať finálne rozhodnutie.

V nami analyzovaných konaniach takýto prístup nebude absolútny, pretože by odporoval konštrukcii právnej úpravy Občianskeho zákonníka, ktorú sme vyššie podrobnejšie analyzovali.

ZÁVER

Skúmaním *de lege lata* Civilného sporového poriadku v kontexte aplikačných problémov vyvolaných uplatňovaním prejednávacieho princípu v analyzovaných konaniach autorky dospeli k záveru, že stanovenú výskumnú hypotézu sa nepodarilo potvrdiť. Striktné vnímanie prejednávacieho princípu síce môže zväzdať k záveru o nedostatočnom vybudovaní skutkového základu pre vecne správne rozhodnutie súdu, avšak dôkladnou analýzou autorky vyabstrahovali také procesné postupy, ktoré bez nevyhnutného porušenia prejednávacieho princípu (a tým práva na spravodlivé súdne konanie) vedú súd v súčinnosti so stranami sporu k zisteniu skutkového stavu tak, aby zodpovedal požiadavkám definovaným hmotným právom. Pre prípad procesnej pasivity sporových strán síce procesné právo musí do istej miery ustúpiť hmotnému právu, avšak autorky formulujú názor o udržateľnosti tohto prístupu dôvodiac spravodlivosťou konania a rozhodovania civilného súdu a požiadavkou na vecne správne súdne rozhodnutie.

prof. JUDr. Alexandra Löwy, PhD., LL.M.
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
alexandra.lowy@flaw.uniba.sk
ORCID: 0009-0003-3403-4794

JUDr. Viktória Kol'vecková, PhD.
Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
viktoria.kolvekova@upjs.sk
ORCID: 0000-0001-9617-7713

THE AUTHORITY OF A SENATE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE SLOVAK REPUBLIC TO INITIATE LEGAL COMPLIANCE PROCEEDINGS UPON A PETITION FILED BY A NATURAL OR LEGAL PERSON*

GABRIELA DOBROVIČOVÁ **, LUKÁŠ TOMAŠ ***

Abstract: The article provides a perspective on the expansion of the powers of the Constitutional Court of the Slovak Republic. This is possible when the complainant, together with the constitutional complaint, petitions the Senate of the Constitutional Court of the Slovak Republic to submit a proposal to the plenary to initiate proceedings on the compliance of legal regulations. This power brings an expansion of the powers of the constitutional judiciary in proceedings on individual constitutional complaints. Although, generally, there are mostly critical voices calling for the powers of the Constitutional Court not to be further increased, it can be assumed that this change has positive potential, because it will create a corridor allowing complainants to challenge legal regulations. Aware of the competence imbalance, the authors in the article also formulate considerations towards the disposal of some of the powers of the Constitutional Court. In line with the study's research focus, the authors also advance *de lege ferenda* proposal to improve legal-normative regulation in the realm of legal consciousness.

Keywords: Constitution; Constitutional Court; constitutional complaint; legal compliance proceedings

DOI: 10.14712/23366478.2025.681

1. INTRODUCTION

In its concentrated and specialized form, the model of judicial checks of constitutionality is characterized by a multitude of competences which are (*inter alia*) typical for it. In the casestates that have introduced the above model of the constitutional court, the concept of constitutional justice is based on a much broader context than in the states following the model of general constitutional justice. Thanks to the wide range of competences entrusted to constitutional courts, it is the countries of Central Europe, where the Slovak Republic can also be included from geopolitical point of view,

* This paper is funded by the Slovak Research and Development Agency on the basis of the Contract No. APVV-21-0336 within the scope of the project "Analysis of judicial decisions using artificial intelligence". This paper is funded by the EU NextGenerationEU through the Recovery and Resilience Plan for Slovakia under the project No. 09I03-03-V05-00008.

** Prof., JUDr., CSc., Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Košice, Slovak Republic.

*** JUDr., PhD., Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Košice, Slovak Republic.

that may be considered as countries in which constitutional courts have a particularly strong position within the constitutional mechanism.¹ For example Austrian literature uses the term “Verfassungsgerichtsbarkeit” which, in a broader sense, means the jurisdiction of the court institutionally aimed at observing and enforcing the constitution. In a narrower sense, it is the Court’s authority to assess laws and other legal regulations in terms of their constitutionality.²

In the course of legal and political development after 1993, the scope of the competence fabric of the Constitutional Court of the Slovak Republic (hereinafter: CC) took shape along both negative and positive lines in terms of different quantitative and qualitative aspects. Some procedural and organizational changes were understood properly, while other bear the signs of a lesser or greater hesitancy on the part of the constitutional legislator, or even the legislator. Without the intention of presenting a detailed analysis of this issue,³ it can be stated that, in particular, the issue of a significant reduction in the competences of the Slovak constitutional judiciary, which regularly reemerges with more or less force in the domestic professional audience, remains unresolved, especially with regard to those competences that were granted to the CC in an “inorganic” manner, devoid of foresight of its consequences.

In one breath, however, it should be added that not every new competence of the constitutional judiciary that was enshrined was associated with a negative response in terms of its evaluation. Positive changes include, for example, replacement of the former complaint procedure under Art. 130 para. 3 of the Constitution of the Slovak Republic no. 460/1992 of the Statutes (hereinafter: Constitution) in the reading effective before the constitutional amendment implemented by Constitutional Act no. 90/2001 of Statutes (1 January 2002) by a constitutional complaint. The reasons for enshrining the complaint pursuant to Art. 127 of the Constitution were several. It was mainly the ineffectiveness of the complaint from the point of view of Art. 13 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter: Convention), as well as the weak position of the constitutional judiciary *vis-à-vis* other public authorities, which meant that the constitutional court could only assess public administration

¹ For more details, see GAJDOŠIKOVÁ, E. – LUBY, J. – MOCHNÁČOVÁ, M. – OROSZ, L. – MAC-KO, R. Rozširovanie právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe [Expansion of the powers of the Constitutional Court of the Slovak Republic and current issues in decision-making practice]. In: OROSZ, L. – DOBROVIČOVÁ, G. (eds.). *15 rokov Ústavy Slovenskej republiky: zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Košice, 6.–7. septembra 2007* [15 Years of the Constitution of the Slovak Republic: Collection of Papers from the Scientific Conference, Košice, September 6–7, 2007]. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, Košice Self-Governing Region, 2008, pp. 223 et seq.

² ÖHLINGER, T. – EBERHARD, H. *Verfassungsrecht*. Vienna: Facultas, 2019, p. 473.

³ The authors L. Orosz and A. Krunková deal with these issues in detail in their up-to-date article OROSZ, L. – KRUNKOVÁ, A. Mnohosť a komplementárnosť kompetencií Ústavného súdu Slovenskej republiky [The multiplicity and complementarity of the powers of the Constitutional Court of the Slovak Republic]. In: OROSZ, L. – KARAFOVÁ, S. – MAKATUROVÁ, M. (eds.). *Konanie o súlade právnych predpisov – návrhové oprávnenie a účinky rozhodnutí ústavného súdu: XIII. ústavné dni: Košice, 3.–4. október 2024* [Proceedings on the conformity of legal regulations – right to propose and effects of constitutional court decisions: XIII Constitutional Days: Košice, October 3–4, 2024]. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2025, pp. 136 et seq. See also OROSZ, L. *Éfektívne ústavné súdnictvo ako ústavou chránená hodnota* [Effective constitutional justice as a constitutionally protected value]. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2019, Vol. 7, No. 1, pp. 9 et seq.

decisions and could not derogate therefrom.⁴ More specifically, under Article 130(3) of the Constitution, the Constitutional Court of the Slovak Republic could initiate proceedings based on a petition submitted by a natural or legal person alleging a violation of their rights. However, even if such a petition was successful, the only possible outcome was the finding that the rights had been violated by an individual act without the Constitutional Court's authority to annul the contested decision (the so-called academic ruling). Although the opposite might appear to be the case at first glance, according to the case law of the Constitutional Court, a natural or legal person could not invoke a violation of their rights arising from legislation through such a petition. From an early stage of jurisprudence, the Constitutional Court held that proceedings on such a petition could not be conducted – and no constitutional right could be found to have been violated – if the finding would require prior proceedings before the Constitutional Court that the petitioner had no constitutional right to initiate. As a result, it was impossible to find a violation of a constitutional right based on a petition if such a finding would require legal compliance proceedings, which a natural or legal person was not entitled to initiate.⁵ *Ex post*, the constitutional complaint also stood its ground in the light of the case law of the European Court of Human Rights (hereinafter: ECHR), which granted it the character of an effective national remedy that had to be exhausted before the complainant submitted a complaint to Strasbourg.⁶ After a relatively long professional discussion, the legislator deepened the constitutional protection of human rights and freedoms in proceedings on constitutional complaint, namely by introducing the possibility of seeking protection in cases where the reason for violation appears to be legislation inconsistent with the highest legal force.⁷ We refer here to the constitutional regulation introduced in Art. 127 para. 5 of the Constitution, which entered into force on 1 January 2025. The adoption of this legal regulation did not proceed without certain concerns, particularly regarding the excessively long *vacatio legis* period, which lasted from 29 December 2020 to 31 December 2024. In particular, the rationale for why the regulation could not have entered into force earlier remained unclear. Unsurprisingly, this had an adverse impact on the effectiveness of the protection of the rights and freedoms of natural and legal persons, whose petitions – challenging the legal compliance within constitutional complaints – could not be assessed by the constitutional judiciary during that period (for further discussion, see the following sections of this article).

In the indicated context, the aim of this paper is to focus attention on individual protection of constitutionality in the form of the eligibility of a natural person or a legal entity to file a petition with the CC's Panel of Justices to initiate proceedings on the

⁴ ĽALÍK, M. – ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky: komentár* [Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic: Commentary]. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, p. 365.

⁵ Ruling of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. I. ÚS 96/93 of 16 November 1993.

⁶ MACEJKOVÁ, I. – KANÁRIK, I. Monizmus právneho poriadku Slovenskej republiky v podmienkach právneho pluralizmu [Monism of the legal system of the Slovak Republic in conditions of legal pluralism]. In: LEGYELOVÁ, D. (ed.). *Pluralizmus moci a práva: zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 25.–27. marca 2009 v Tatranskej Štrbe* [Pluralism of Power and Law: Proceedings from the International Scientific Conference held on March 25–27, 2009, in Tatranská Štrba]. Bratislava: Bratislava College of Law, 2009, p. 343.

⁷ OROSZ – KRUNKOVÁ, c. d., p. 137.

compliance of legal regulations where a legal regulation, its part or its individual provision that relates to the complaint filed, is believed to be contrary to the Constitution, constitutional law, international treaty pursuant to Art. 7 para. 5 of the Constitution of the Slovak Republic or the law. This issue is first analyzed against a broader procedural and historical background, where the authors focus on examining the fate of the petition for a compliance procedure applied in the constitutional complaint procedure up to 31 December 2024. In connection with the above, they take into account the temporal aspects of the entry into force of the Amendment no. 422/2020 of Statutes. Here, they reflect on the (il)legitimacy of the legislative solution, under which this amendment became effective more than four years after it became final. Lastly, before the final summary and formulation of one *de lege ferenda* proposal, the authors examine the positive-legal context of the issue.

The article uses the methodical and methodological approach standardly applied in legal research. In connection with the development of case law, the historical method is applied. To compare the Czech and Slovak position, the comparative method is used. In addition, the method of analysis, synthesis, as well as induction and deduction is also applied. To the necessary extent appropriate for this paper, the descriptive method is also applied.

2. PROCEDURAL-HISTORICAL ASPECTS

It should be noted that the cases of the complainants' petitions for the compliance procedure filed under the constitutional complaint procedure will not constitute a complete novelty in practice. These have already been a reality in the application practice, largely in a non-petitious form and, in the minor number of cases, also taking the procedural formulation of the constitutional complaint petition. In terms of their argumentation, the validity of these petitions was relatively broad. On an imaginary spiral, these would range from (i) the so-called "lay" ones, not too sophisticated constitutional complaints as to their grounds, originating from legally unrepresented complainants, to (ii) motions filed on relatively qualified grounds. However, in some situations, this second group of procedural initiatives became the subject of compliance proceedings initiated on the basis of a new motion of an actively legitimized (privileged) entity and, as a result, the petition filed finally proved to be justified. This will be discussed later. Up to 31 December 2024, the common denominator in both situations was the necessity to admit procedural failure of the petitions mentioned. Simply put, the CC could not address such petitions in the constitutional complaint procedure.

Addressing both groups of petitions, the CC had already introduced at an earlier stage of its activity⁸ and, subsequently, evaluated at the preliminary hearing, the identical manual for rejecting constitutional complaints also relatively consistently across

⁸ Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. III. ÚS 262/04 of 25 August 2004.

its individual chambers,⁹ in the parts where the complainants invoked the review of legislation. It was that such argumentation aimed at criticizing a normative regulation. In addition, the CC repeatedly emphasized that within the constitutional law of the Slovak Republic, presumption of constitutionality of generally binding legal regulations applies. Thus, from a legal and theoretical point of view, the CC rightly based itself on the presumption of constitutionality of laws and subordinate legal regulations in the complaint procedure. At the same time, it follows from Art. 127 para. 2 of the Constitution that the fundamental rights and freedoms of the complainants may be violated only by a final decision, measure or other intervention, i.e., by individual legal acts, which cannot include legal regulations. In proceedings pursuant to Art. 127 para. 1 of the Constitution, the CC was thus not authorized to rule on violation of fundamental rights and freedoms of natural persons and legal entities resulting from normative legal acts.

Only certain deviations could have thus been noticed in the activity of the CC when it identified the grounds for rejecting the constitutional complaint in the part in which the complainant sought the review of compliance of a legal regulation with certain reference criteria. For example, in the case no. IV. ÚS 91/2020, the complainant objected to the statutory regulation of parliamentary elections as being contrary to Art. 12 para. 1, Art. 30 and Art. 74 of the Constitution, as well as Art. 21 of the Constitutional act no. 23/1991 of the Statutes, which lists the CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS as the Constitutional Act of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federative Republic (hereinafter: Charter). In other words, the complainant sought a ruling that would declare electoral law inconsistent with specific articles of the Constitution or the Charter. In response, the CC established that the case at hand was not a petition for initiation of legal compliance proceedings, because as a natural person, the complainant does not belong to the group of persons entitled to file such petition under Art. 130 para. 1 of the Constitution and § 74 of the Act no. 314/2018 of Statutes on the Constitutional Court of the Slovak Republic, as amended (hereinafter: CCA). Similarly, in proceedings involving complaints of natural persons and legal entities, the CC is not entitled to rule on the compliance of legal regulations [cf. Art. 127 and Art. 125 para. 1 (a) of the Constitution]. Thus in the part aiming at declaration of violation of Art. 12 para. 1, Art. 30 para. 3 and Art. 74 of the Constitution, as well as Art. 21 of the Charter, the constitutional complaint was rejected as a petition filed by a manifestly ineligible person [§ 56 para. 2 (e) of the CCA] in conjunction with the lack of competence of the CC's Panel of Justices to hear a petition to initiate proceedings on the compliance of legal regulations [§ 56 para. 2 (a) of the CCA].¹⁰ On the contrary, in other rulings, the CC rejected petitions seeking a review of legal-normative regulation on the grounds under § 56 para. 2 (g) of the CCA as manifestly unfounded.¹¹

⁹ For example, resolutions of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. III. ÚS 506/2023 of 12 October 2023, case no. IV. ÚS 646/2023 of 12 December 2023, case no. I. ÚS 406/2024 of July 3, 2024, or case no. II. ÚS 429/2024 of 24 September 2024.

¹⁰ Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. IV. ÚS 91/2020 of 13 March 2020.

¹¹ Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. III. ÚS 506/2023 of 12 October 2023.

Regarding this procedural diversity it should be noted that, in particular, after the need to reject the constitutional complaint was safely established, the question of identifying the grounds for such procedure was probably a matter of sub-constitutional law. At last, as of January 1, 2025, the search for an answer to this question has now probably acquired a merely academic or poetic significance. However, if we return to the broached aspect of procedural purity in terms of the statutory law, it is true that a filing of a petition for initiation of proceedings by an eligible person is a procedural condition for the constitutional complaint procedure. Should this condition be left unmet, it then translates into the CC's simultaneous lack of jurisdiction to carry out a certain legal process. On the other hand, if the petition is dismissed as manifestly unfounded, it is subject to substantive examination. In such case, it is not a ruling on the conditions of the proceedings that would be procedural in nature, because the CC now addresses the very essence of the petition, i.e., its substantive aspect. Therefore, the decision to reject the petition due to obvious unfoundedness is of the so-called quasi-meritorious nature.¹² It then thus seems that rejection of petitions seeking review of legal standards brought by complainants in proceedings under Art. 127 para. 1 of the Constitution should have been more correctly substantiated by pointing to the lack of jurisdiction of the CC and the deficit of the petitioner's legitimacy to file such petition, and not due to substantive unfoundedness. Applying the above-mentioned methodological manual, the CC did not in fact provide a substantive answer – the so-called quasi-meritorious answer – to the question of compliance of a legal regulation.

It has already been signified that in terms of content, petitions attacking the constitutional-legal or international-legal consistency of legislation may be divided into two groups.

As (so far) unfounded, for example, have turned out to be petitions aimed at commuting the sentence of life imprisonment under the Crimes Act, which according to some implementation practice is not in every respect consistent with the Convention (Art. 3). Here, the CC,¹³ quite correctly *obiter dictum*, replied to the complainant that the Slovak national legislation governing the possibility of release of prisoners sentenced to life imprisonment on parole, effective as of 1 January 2010 (§ 67 para. 2 of the Crimes Act) has also been accepted by the ECHR. However, these considerations were put forth by the CC in its above-mentioned resolution only for the sake of completeness (*obiter dictum*)¹⁴ because it could not have reached a positive or negative judgment on the merits of the case, which it would then materialize in the operative part of the ruling.

A wholly opposite case is, for example, the imposition of criminal sanctions involving property. In this sense, within the framework of the complaint procedure, the question of the constitutionality of imposing the penalty of forfeiture of property under § 58

¹² BABJÁK, M. in: MACEJKOVÁ, I. – BÁRÁNY, E. – BARICOVÁ, J. – FIAČAN, I. – HOLLÄNDER, P. – SVÁK, J. et al. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky: komentár* [Act on the Constitutional Court of the Slovak Republic: Commentary]. Bratislava: C. H. Beck, 2020, pp. 344 et seq.

¹³ See Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. II. ÚS 429/2024 of 24 September 2024, item 39.

¹⁴ See also ŠIMÍČEK, V. *Obiter dictum v praxi českých soudů: kdy ho psát a kdy se mu raději vyhnout* [*Obiter dictum in Czech court practice: when to write it and when to avoid it*]. *Právnik* [Lawyer]. 2023, Vol. 162, No. 8, pp. 697 et seq.

para. 2 and 3 of the Crimes Act (the so-called mandatory penalty of forfeiture of property), where these provisions were eventually found by the CC, case no. PL. ÚS 1/2021 of 27 September 2023 indeed as inconsistent with Art. 1 para. 1, Art. 13 para. 4, Art. 6 para. 2 and Art. 20 para. 1 of the Constitution, has been, almost neuralgically, reasserted. Similar reservations arose in (i) the area of legal science, while in practice (ii) cases where the general courts failed to impose an obligatory penalty of forfeiture of property, although they were obliged to do so,¹⁵ were not exceptional, either. In the activity preceding the above-mentioned finding, there were several constitutional complaints, where the complainants expressed their disagreement (also) with the up-and-coming legal regulation. For example, the so-called obligatory imposition of a penalty was expressed in the constitutional complaint as a punishment that goes beyond respect for the constitutional rights of the citizen.¹⁶ Although the issue of imposing such penalty was at the time already “on the table” in the framework of the compliance procedure, the matter had not yet been decided on the merits. Thus, in the complaint procedure, the CC did not have an effective mechanism, i.e., a channel, through which it would enable the complainant to successfully defend themselves against legal regulations that concerned individual cases, and which, with regard to the practice of general courts and doctrinal results, could already have been considered, with a certain degree of justification, to contradict hierarchically higher-ranking legal regulations. This means that the CC had no choice in its argumentation addressed to the complainant but to brandish the principle of separation of powers, the role of courts in the rule of law and, finally, to formulate a rather laconic message underscoring the inevitability of procedural failure.¹⁷ In other words, the CC did not have the procedural institution to find a violation of the complainant’s rights by imposition of an unconstitutional mandatory penalty of forfeiture of property on the complainant that occurred before the issuance of the aforementioned finding, even if the constitutional complaint was filed after the issuance of this finding, i.e., at the time when it was already beyond doubt and clear with finality that the legal regulation imposing such penalty was contrary to legal regulations of higher legal force¹⁸ and constituted a negation of law, which (the negation of law) is – in its essence – no different than a criminal offense.¹⁹ Thus, it was possible to defend oneself

¹⁵ MICHALOV, L. Trest prepadnutia majetku – výzvy a perspektívy [Confiscation of assets – challenges and prospects]. In: ROMŽA, S. – ŠTRKOLEC, M. – VINEROVÁ, B. (eds.). *Košické dni trestného práva 2023, VII. ročník: ochrana vlastníckeho práva normami trestného práva: zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou, Košice, 21.–22. 6. 2023* [Košice Criminal Law Days 2023, 7th edition: Protection of Property Rights by Criminal Law Standards: Collection of Scientific Papers from a National Interdisciplinary Scientific Conference with International Participation, Košice, June 21–22, 2023]. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, ŠafárikPress, 2023, pp. 493 et seq.

¹⁶ See Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. I. ÚS 252/2023 of 26 April 2023, item 5.

¹⁷ Ibid., item 22. Similar conclusions also result from other rulings – see, for example, the resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. II. ÚS 534/2021 of November 11, 2021, item 11, or the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. III. ÚS 65/2023 of 15 June 2023, item 32.

¹⁸ See, e.g., resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. IV. ÚS 646/2023 of 12 December 2023, items 4 (c) and 14.

¹⁹ MAĐAR, M. Trest prepadnutia majetku vo svetle nálezu sp. zn. PL. ÚS 1/2021 (alebo čo ostalo za dverami rozhodnutia) [The penalty of forfeiture of property in light of the ruling ref. no. PL. ÚS 1/2021 (or

against an unconstitutional penalty of forfeiture of property subsequently, by filing a petition for permission of reopening the criminal proceedings pursuant to § 93 para. 1 of the CCA and § 394 para. 4 (b) of the Code of Criminal Procedure. Although the practice of general courts proves that such petition is usually successful, it does not change the fact that if the mechanism under Art. 127 para. 5 of the Constitution had been in effect earlier, effective protection of the fundamental rights and freedoms of complainants could have been provided earlier, or in some cases the introduced interventions need not have taken place at all.

The impossibility for the Panel of Justices, proceeding under Art. 127 para. 1 of the Constitution, to initiate compliance proceedings was perceived as an issue not only by the complainants, but also from the opposite side of the table. Insufficiency of the regulation was not met with fondness at the CC itself either. For example, in his dissenting opinion on the rationale for the finding of the CC involving the case no. III. ÚS 412/2020 of November 30, 2021 in connection with the then criminal sentences for the so-called drug crimes, the justice Peter Straka light-heartedly but pointedly enough noted that *“about a sentence of 15 to 20 years for a one-time watering of marijuana, one inadvertently associates such with the ideas from the movie ‘The Gods Must Be Crazy’”*.²⁰ At that time, the CC did not have the competence to initiate proceedings for review of legal standards, not even on the basis of a complainant’s petition, because Art. 127 para. 5 of the Constitution had not yet been effective. It then had no choice but to keep inviting the general courts to cooperate in a specific constitutional review, up to the time of the Art. 127 para. 5 of the Constitution coming to effect, which allowed the CC to directly submit a motion to the plenary to assess the compliance with the law. In the interim period between the Article’s 127 para. 5 of the Constitution finality and its entry into effect, the protection of constitutionality rested even more with the general judges. Thus, in the rationale of the analyzed *concurring opinion*, with reference to similar cases in the past,²¹ the CC only encouraged the general court to file a petition for proceedings on the compliance of the corresponding provision of the Crimes Act (§ 172) with the Constitution. In addition, it should be noted that there is probably no significant doubt that as a primarily human-rights court, the CC would clearly breathe easier if it had the opportunity to initiate proceedings on the compliance of legal regulations on the basis of a complaint. In such case, an independent judicial protector of constitutionality

what remained behind the doors of the decision)]. In: KŠENŽIGHOVÁ, A. (ed.). *Zborník zo VI. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva: sekcia verejného práva „Verejné právo na priesečníkoch prehlbujúcej sa európskej integrácie“* [Proceedings from the 6th annual international scientific conference Banská Bystrica Castle Days of Law: Public Law Section “Public Law at the Crossroads of Deepening European Integration”]. Banská Bystrica: Belianum, 2024, p. 149.

²⁰ Dissenting opinion of Justice Peter Straka on the finding of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. III. ÚS 412/2020 of 30 November 2021, point 21.

²¹ According to item 32 of this dissenting opinion: *“The Constitutional Court has already tried to encourage the general court to file a petition for compliance of the facts of defamation with the freedom of expression; in the resolution in the case no. II. ÚS 356/2016 under point 21 on the rejection of a complaint against the prosecutor’s office concerning the crime of defamation, the Constitutional Court stated: In this respect, the Constitutional Court can imagine compliance proceedings initiated by ordinary courts. Similarly, the Constitutional Court proceeded in its finding II. ÚS 273/2012 (point 15.2) concerning bankruptcy proceedings. Also in a dissenting opinion on the resolution in the case no. PL. ÚS 22/2014 the dissenter indicates suitability to re-submit a petition for a specific review.”*

with a prior understanding of the unconstitutionality of a legal standard would not have to rely on filling the competence gap by involving a general court, about the acting of which it was not sure whether and, if so, in what timeframe would bear fruit.

The legal situation and, in particular, the lines along which decision-making of the CC took place, found itself approximately in these frames of intent before 1 January 2025, when Art. 127 para. 5 of the Constitution came into effect.

3. COMMENTS ON THE ENTRY INTO EFFECT OF ART. 127 PARA. 5 OF THE CONSTITUTION

On January 1, 2025, Art. 127 para. 5 of the Constitution became effective, which allowed natural persons and legal entities to file petitions addressed to the Panel of Justices of the CC for the Panel to initiate proceedings pursuant to Art. 125 para. 1 of the Constitution on the merit that a generally binding legal regulation, its part or its individual provision relating to the complaint filed, is contrary to the Constitution, constitutional law, international treaty pursuant to **Art. 7 para. 5**, or the law. It is essentially a manifestation of constitutional check that brings about an individual (specific) element.

Let us first ponder the temporal aspects of the Article's 127 para. 5 of the Constitution entry into force. The Amendment no. 422/2020 of Statutes, through which the aforementioned competence of the CC was introduced, was announced in the Statutes of the Slovak Republic on 29 December 2020. Therefore, on that date, the said competence provision became final. The first provisions of Amendment no. 422/2020 Statutes came into effect already a few days later, on January 1, 2021. However, the rights and obligations of the beneficiaries of the Art. 127 para. 5 of the Constitution only began to arise four years later, on 1 January 2025. In its explanatory memorandum,²² the constitutional legislator called this step "postponement of effectiveness", justifying it by the workload of the CC. According to the vision presented in the explanatory memorandum, the introduction of individual constitutional review could have snowed the CC under an increased volume of cases. As the constitutional legislator stated, "*given that in the previous period the Constitutional Court 'operated' in a makeshift regime (only four justice positions were actually filled), it is appropriate for the Constitutional Court to be given space to deal with the cases accumulated in that period. The suspension of the effectiveness of Art. 127 para. 5 of the Constitution and related provisions of Art. 130 para. 1 (e), in conjunction with a legislative technical change in Art. 151a para. 6., is subsumed under that purpose.*" Such justification may be objected to an extent, namely with reference to three – predominantly empirical – arguments.

²² Explanatory memorandum to the Constitutional Act no. 422/2020 of Statutes amending the Constitution of the Slovak Republic no. 460/1992 of Statutes, as amended, is available online, for example, at the National Council of the Slovak Republic's website (Dôvodová správa [Explanatory Report] [online]. [cit. 2025-01-28]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484567>).

First of all, the legislator itself caused a deficit manifested in the form of a make-shift staffing of the CC, which it pointed out in its explanatory memorandum. One shortcoming, originating in its own activities, was thus linked to the “postponement of the effectiveness” of Art. 127 para. 5 of the Constitution, which, however, as follows from the considerations set out in chapter II hereof, only deepened further deficiency in the effective protection of rights and freedoms. The National Council of the Slovak Republic thus “justified” one not particularly fortunate constitutional solution by crippling the activities of the CC, which can also not be attributed to anyone else but the National Council itself. Although this poor state of affairs in terms of organization does not continue to persist in the same intensity as in the past, it should be noted that the legislator is inactive in principally the same matter today and is not ready to staff the plenary of the CC so that it can deliberate in full composition. The Constitutional Court has continued to operate with one vacant judicial seat, despite multiple attempts to resolve the issue. Yet the number of petitions addressed to the CC is increasing year on year. According to the President of the CC Ivan Fiačan²³ and publicly available statistical indicators,²⁴ the situation was no different in the last year of 2024. The justices, as well as their internal and external advisers, could tell.

It is not without significance that in the period from 1 January 2021 to 31 December 2024, the complainants already tried to use the mechanism of Art. 127 para. 5 of the Constitution. However, their petitions, in relatively sensitive social security matters from the human point of view, were unsuccessful precisely because of the lack of effectiveness of the aforementioned provision. For example, in the constitutional complaint case no. II. ÚS 97/2023, which the CC received on September 25, 2022, the complainant (an old-age pensioner) filed a petition in connection with material security in old age pursuant to Art. 127 para. 5 of the Constitution for review of the compliance of § 293ds para. 1 of the Act no. 461/2003 of Statutes on Social Security, as amended with the Constitution, the Convention, as well as the Charter of Fundamental Rights and Freedoms of the European Union. This petition naturally had to fail *a limine* precisely because of the ineffectiveness of Art. 127 para. 5 of the Constitution.²⁵

Secondly, although the individual review of constitutionality (Art. 127 para. 5 of the Constitution) had been effective at the time of writing this paper for barely more than one month, the load of new cases at the CC so far does not even hint at an increased rate due to the competence introduced. Although, in view of the above, there can be no doubt

²³ See the statement of the Chief Justice of the Constitutional Court of the Slovak Republic Ivan Fiačan on the situation at the Constitutional Court of the Slovak Republic in 2024 of 29 December 2024 (FIAČAN, I. Počet návrhov na Ústavnom súde SR sa každým rokom zvyšuje [The number of proposals submitted to the Constitutional Court of the Slovak Republic is increasing every year]. In: *TERAZ.SK* [online]. 29. 12. 2024 [cit. 2025-01-28]. Available at: <https://www.teraz.sk/slovensko/i-fiacan-pocet-navrhov-na-us-sa-ka/846038-clanok.html>).

²⁴ Publicly available sources show that while in 2023 the number of petitions addressed to the Constitutional Court of the Slovak Republic counted 3227, in 2024 it was already 3446. This represents a year-on-year increase of more than 200 petitions. More detailed information is available online (Elektronické pridelenie spisov [Electronic case allocation]. In: *Ústavný súd Slovenskej republiky* [Constitutional Court of the Slovak Republic] [online]. [cit. 2025-01-28]. Available at: https://www.ustavnysud.sk/informacie_pre_navrhovatelov/pridelovanie-spisov).

²⁵ Resolution of the Constitutional Court of the Slovak Republic in the case no. II. ÚS 97/2023 of 16 February 2023, point 13.

that the backlog of cases before the Constitutional Court is generally increasing every year, according to our information, since 1 January 2025, the Constitutional Court has received so many complaints with a proposal under Art. 127 para. 5 of the Constitution that they can be counted on the fingers of hands. Thus, at the moment, the state of affairs do not lend favor to the validity of the argumentation presented in the explanatory memorandum, which was initially associated with some similar considerations of the professional and application audience in informal discussions. The five-year hesitation of the legislator with making the legal regulation effective has thus probably been negatively reflected also at the level of legal consciousness *de lege lata* of its addressees, i.e., primarily the complainants.

Thirdly, if the legislator was concerned about the CC being snowed under petitions filed under Art. 127 para. 5 of the Constitution, it could have tried to address such concern with a positive regulation that would be associated with relieving the CC of some powers in its competence. Instead, the way of introducing a negative measure was chosen, the expression of which is the “postponement of the effectiveness” of the protection mechanism with a clear potential to contribute to the protection of the rights and freedoms introduced by individual human rights catalogues. In connection with the need to narrow down the competence shortcomings of the CC, the professional community had long discussed, even before the constitutional Amendment no. 422/2020 of the Statutes was introduced, elimination of proceedings under the Constitutional Act no. 357/2004 of Statutes on the Protection of Public Interest in Execution of Offices by Public Officials, as amended by later constitutional acts, from the procedural jurisdiction of the constitutional judiciary.²⁶ In terms of the caseload, the introduction of another filter in the general judiciary, which addresses real problems of judicial protection of the beneficiaries of law faster and more effectively at the source of their occurrence, would also have had a more significant “relieving” potential. Typically, such solution is possible in the area of delays in proceedings, when, according to the Czech model, at first the superior court could intervene and also set the deadline for execution of acts. Such mechanism would thus be mutually beneficial: it would eliminate legal uncertainty of the parties to proceedings at an earlier stage, while at least partially eliminating the most numerous caseload²⁷ at the CC.

After all, one can only search for other, real and political (?) reasons for too late an entry into force of Art. 127 para. 5 of the Constitution. It has not escaped attention that this constitutional change came into force at the peak of the “second wave” of the COVID-19 pandemic (December 29, 2020). The question arises whether the legislator, following course set by the operational executive branch and not knowing how much longer the pandemic would last, did not intend to exclude the possibility of challenging subordinate legislation related to the pandemic in the CC in this respect. It needs to be stated here that the measures regulated in various state administration Decrees precluded making of the legal rules more concrete through individual administrative acts,

²⁶ GAJDOŠÍKOVÁ et al., c. d., p. 273.

²⁷ DULEA, L. *Úvodné slovo* [Introduction]. In: *Ročenka Ústavného súdu Slovenskej republiky 2023* [Yearbook of the Constitutional Court of the Slovak Republic 2023]. Košice: Office of the Constitutional Court of the Slovak Republic, 2024, p. 7.

which could account for conflicting interests in the area of fundamental rights through the principle of proportionality in specific cases. This also excluded the jurisdiction of the administrative courts to review the restrictive measures in terms of their legality and legitimacy. Moreover, and this seems much more essential for the purposes of this paper, even individuals at that time did not have effective tools through which they could address the CC with a petition to review the restrictive measures, because those measures were contained in subordinate legislation. Neither the Constitution nor the CCA granted the individual an active standing to file a motion regarding the non-compliance of a legal act of a lower force with a legal act of a higher legal force. This created a wide room for the executive branch (Public Health Authority and Regional Public Health Authority) to issue emergency measures subject to only limited reviewing by the CC.²⁸ This could have been the real intention of the legislator regarding the more than four-year “slippage” in connection with the entry into force of Art. 127 para. 5 of the Constitution. Here, too, the statement of C. Starck,²⁹ who says that the main danger to the judicial review of standards is considered to be the exercise of political influence, likely applies...

4. POSITIVE LEGAL CONTEXT

The legal regulation which, with reference to the blanket constitutional regulation contained in Art. 140 of the Constitution,³⁰ implements the mechanism referred to in Art. 127 para. 5 of the Constitution, is contained in the CCA.

The complainant's petition under Art. 127 para. 5 of the Constitution must contain several obligatory requirements. First of all, it is required to identify the legal regulation, its part or some of its provisions, the inconsistency of which with the Constitution, constitutional law, international treaty, Art. 7 para. 5 of the Constitution or the law the complainant objects to. A necessary requirement is the justification of the petition in terms of the introduction of lines of argument that lead the complainant to doubt the compliance of the particular law of a lower legal force with one of the laws of a higher legal force. In line with the mirroring principle, it is also necessary to identify the higher legal regulation (or a part or some of the provisions thereof) with which the hierarchically lower legal regulation is not consistent. A very important obligation of the complainant will be to sufficiently objectify that the contested legal regulation, or a part or a provision thereof, touches upon their individual case.

The subsequent procedural procedure of the CC is essentially two-stage. Moreover, both stages are differentiated not only in terms of content, but especially in terms of identifying the decision-making formation. The proceedings on the petition seeking the

²⁸ More detail to be found in GIBA, M. et al. *Ústavný systém Slovenska počas krízových situácií: možnosti, limity a riešenia* [The Slovak constitutional system in crisis situations: possibilities, limits and solutions]. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, p. 103.

²⁹ STARCK, CH. *Der demokratische Verfassungsstaat: Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen*. Tübingen: Mohr, 1995, p. 48.

³⁰ According to this provision: “Details of the organization of the Constitutional Court, the manner of proceedings before it, the position of its justices and their integrity shall be laid down by law.”

review of standards take place (i) first at the discretion of the Panel of Justices and after a positive judgement of the Panel (ii) they move to the plenary. The first (Panel of Justices) phase also consists of two stages.

The first stage of the proceedings involving the petition under Art. 127 para. 5 of the Constitution belongs to the Panel of Justices of the CC. It consists of (i) additive proceedings, i.e., the examination of the formal admissibility of the petition, and (ii) probatory proceedings, i.e., the examination of the substantive merits of the petition.³¹ The CC first deals with the formal and procedural elements of the petition in the additive proceedings pursuant to § 123 para. 4 (a) and (c) of the CCA, i.e., whether the petition contains the correct designations of (i) the contested legal regulation and (ii) another legal regulation with which the contested regulation is in conflict. The perfection of the constitutional complaint itself is, naturally, also a condition for the admissibility of the petition. In particular, it is necessary to examine whether the complainant has exhausted all the legal means granted thereto by law to protect their fundamental rights and freedoms (unless it is a reason worthy of special consideration), whether the complaint is filed prematurely or too late, whether the complainant is legally represented, whether they had legal standing to file a constitutional complaint, etc. These are situations that constitute rejection of a constitutional complaint *ex cathedra* for the reasons set out in § 56 para. 2 of the CCA, which are procedural in nature. However, as part of the examination of the admissibility of the petition, it is also required to carry out a special investigation to determine whether the contested legislation “relates to the complaint”³² or “relates to the present case”.³³ As Z. Kühn states in connection with a similar requirement of the Czech legislation,³⁴ “*the condition for an admissible petition to repeal a law (or other legal regulation) is that the contested law or other legal regulation was ‘used, i.e., applied in the case’*”.³⁵ The aforementioned requirement manifests the *specific* nature of the review process as per Art. 127 para. 5 of the Constitution, which is associated with the fact that the review of standards in a given case is triggered by a specific judicial,³⁶ or, in a broader sense, public-power dispute. At the probatory stage, the CC must address whether in their petition the complainant sets out reasons leading to dubiousness in respecting the hierarchical construction of the law [§ 123 para. 4 (b) of the CCA].

³¹ In this context, one can draw attention to the partially similar ideas of L. Trellová, who points to (i) the material review of the petition and (ii) the formal review of the petition. See TRELLOVÁ, L. Aktuálne výzvy konkrétnej kontroly ústavnosti [Current challenges to the concrete control of constitutionality]. In: OROSZ – KARAFOVÁ – MAKATUROVÁ, c. d., pp. 24 et seq.

³² See Art. 127 para. 5 of the Constitution.

³³ See § 123 para. 4 (d) of the CCA.

³⁴ Pursuant to § 74 of Act no. 182/1993 of the Statutes on the Constitutional Court, as amended: “*Along with the constitutional complaint, a petition may be filed to repeal a law or other legal regulation or their individual provisions, the application of which resulted in a fact that is the subject of the constitutional complaint, if, according to the complainant’s allegations, they are contrary to the constitutional law, or to the law, if it is a different legal regulation.*”

³⁵ KÜHN, Z. Pravomoc stěžovatelů a senátu ústavního soudu iniciovat řízení o souladu právních předpisů s ústavou [Competence of the complainants and the Chamber of the Constitutional Court to initiate proceedings on the compliance of legal regulations with the Constitution]. In: OROSZ – KARAFOVÁ – MAKATUROVÁ, c. d., p. 32.

³⁶ Cf. IPSEN, J. *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht*. Cologne: Carl Heymanns Verlag, 2009, p. 243.

If the Panel of Justices of the CC does not accept the petition, it is appropriate to justify this approach accordingly. This is because the complainant cannot apply the petition for proceedings on legal regulations themselves³⁷ and, therefore, neither is the Panel of Justices obliged to comply with each petition (there is no automatic rise to a legal claim). It is up to the constitutional evaluatory discretion of the Panel of Justices to carefully assess and decide whether, on the basis of the complainant's petition, it will proceed with a motion for a constitutional judicial review of the standards or whether it will not do so. The complainant is only entitled to have the CC deal with the petition, address it properly and notify the complainant of the substantive reasons for not relaying the case to the plenary.

In the event that the Panel of Justices of the CC, which formally accepts the complainant's petition, forms a positive judgment thereon also from the substantive point of view, such conclusion is not drawn at the level of absolute certainty. This is essentially a preliminary Panel review of the petition. In other words, if the Panel of Justices establishes the merits of the petition, then its assessment ends and does not go beyond the scope of the plenary procedure on the compliance of legislation. In any case, a positive decision to refer the matter to the plenary is not a procedure on the merits in terms of the standards review. The activities of the CC cannot achieve the quality of plenary assessment of the case at the stage of the Panel proceedings. Otherwise, as soon as in the making of a decision to refer the matter to the plenary, the plenary activity would in principle be substituted for. This is the reason why some initial considerations about the possible bias of the Justices of the CC Panel in relation to their participation in the assessment of the compliance of legislation in plenary cannot hold on the grounds that they concluded that the petitioner's petition was well founded, stayed the constitutional complaint procedure and filed a motion for a procedure on the compliance of legislation. Finally, one can also point to some similar and long-established constructs, where the motion for a certain ruling addressed to the plenary comes from the pen of the judge-rapporteur of the Panel involved in the case, who subsequently votes on such motion in the plenary. This is to mean, for example, combination of cases falling within the competence of the Panel of Justices of the CC where the cases are heard in different chambers, where the motion to conjoin cases may also be filed by the judge-rapporteur in a particular case, who motions for its conjoining with another case.³⁸ Another example may be the procedure for unifying legal opinions under § 13 of the CCA, in which case the petition for unifying legal opinions is also submitted to the plenary by the judge-rapporteur of the Panel concerned with that particular case.

³⁷ In this context, it can be stated in the form of an excursion that in connection with an individual approach to constitutional justice, the Venice Commission differentiates the so-called normative constitutional complaints targeting the application of unconstitutional laws and the so-called complete constitutional complaints targeting individual acts, regardless of whether they are supported by an unconstitutional normative act. Full constitutional complaints exist, for example, in Germany (*Verfassungsbeschwerde*) or Spain (*amparo*), while normative constitutional complaints are in place, for example, in Armenia, Poland or Russia (Recent documents. In: *Council of Europe: Venice Commission* [online]. [cit. 2025-01-31]. Available at: <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/>). On this, see also JAMRÓZ, L. The right to constitutional complaint in Poland. In: BUDNIK, A. (ed.). *Locus standi across legal cultures*. Białystok: Faculty of Law of the University of Białystok, 2015, pp. 142 et seq.

³⁸ See § 7 para. 1 (e) of the CCA.

In the case of filing a petition to initiate legal compliance proceedings, the Panel of Justices of the CC is bound by the scope of the petition of the complainant, but not by its grounds. This procedural rule establishes a partial exception to the general norm of bindingness of the CC by the scope and grounds of the motion to initiate proceedings (§ 45 of the CCA). The partial nature of this exception, which is objectified in relation to the grounds of the petition, is understood by the legislator as the constitutional and legal dimension of the petition which, in its own words,³⁹ it leaves up to the competence of the Panel of Justices of the CC as a qualified and argumentatively equipped actively legitimate petitioner. In fact, the grounds for non-compliance of the legal standards designated in the petition may be different, for example, broader or narrower, than argued by the complainant themselves. On the contrary, the legislator introduced the binding nature of the scope of the petition out of obvious concern about excessive judicial activism, which, in terms of its consequences, could probably be closer to a review *ex offio*. As it follows from the explanatory memorandum to Act no. 423/2020 of the Statutes, the complainant's petition would “*‘become a blank check’ for the Constitutional Court Panel of Justices, and a condition for the need for a petition to enable the Panel to file a motion for initiation of compliance proceedings pursuant to Art. 125 of the Constitution would thus lose in importance*”.⁴⁰ Whether such concern is justified will be yet touched upon at the end of the paper.

The second stage is the procedure at the plenary session of the CC. Proceedings on compliance of legal regulations initiated by the Panel of Justices of the CC as an entity legitimized to file such motion pursuant to Art. 130 para. 1 (e) of the Constitution has several specific aspects of a procedural and substantive nature compared to the standard course of this procedure. The motion to initiate proceedings shall be submitted to the CC by the Judge-Rapporteur in the proceedings on the constitutional complaint with which this motion was applied. This judge remains, apparently correctly due to the economy of the proceedings, the rapporteur also in the proceedings on the review of standards. This is thus an exception to the standard rule set out in § 46 of the CCA, because the case is not assigned to the Judge-Rapporteur by random selection using technical and programmed means. In connection with the substantive specificity, attention can be drawn to the rather interesting opinion of Z. Kühn,⁴¹ who, pointing to the current decision-making practice of the Constitutional Court of the Czech Republic, states that there will be no “ordinary” review of standards in the case without taking into account individual circumstances, but a judicial review that is more closely related to the specific factors of the case.

Finally, with reference to § 131a para. 4 of the CCA, it should be added that the Panel of Justices of the CC continues the stayed proceedings after the ruling issued in the proceedings on compliance of legal regulations has become final. Therefore, although the legal opinion of the CC contained in the ruling is binding on the Panel of Justices of the

³⁹ The explanatory memorandum to Act no. 423/2020 of the Statutes on Amendments to Certain Acts in Connection with the Reform of the Judiciary is available online, for example, at the National Council of the Slovak Republic's website (Dôvodová správa [Explanatory Report] [online]. [cit. 2025-01-30]. Available at: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=484605>).

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ KÜHN, c. d., p. 33.

CC, it is clear that the merits of the constitutional complaint filed must be adjudicated on by a separate ruling. Thus, the compliance procedure and the constitutional complaint procedure remain relatively separate constitutional processes. Compliance or non-compliance with the petition to review the standards does not *ipso facto* mean expressing a violation of fundamental rights and freedoms in the constitutional complaint procedure, or a failure to comply with the constitutional complaint⁴² due to lack of a causal link between its grounds and the reference criteria cited by the complainant.

5. FINAL SUMMARY AND *DE LEGE FERENDA* PROPOSAL

The possibility for the complainant to file a complaint under Art. 127 para. 1 of the Constitution, together with a petition for the Panel of Justices of the CC to initiate a plenary inquiry into the compliance of legal regulations seems to be a welcome contribution to the expansion of access to justice for natural persons and legal entities. There is an ambition that this change will not only potentially, but also quite realistically open a channel that will allow complainants to object to such legislation that essentially concerns their cases and which they believe to be contrary to legislation of higher legal force. Past experience shows the bitterly painful merits of some of the petitions for reviewing the standards raised by the complainants in the constitutional complaint procedure which the CC could not examine for deficit lying in procedural basis. Subsequently, at the motion of the actively legitimized entity that had been dragging its feet until then, the unconstitutionality of the regulations was proven. Stating the justification of Art. 127 para. 5 of the Constitution, inspired by the current words of A. Bröstl from the aptly titled paper “*Landscape with dense planting of laws*”,⁴³ is due perhaps even more so at the time when the primary good old principle of the rule of law, according to which it is not necessary to regulate what does not have to be or should not become the subject of legal regulation, is being forgotten. In other words: At a time of increasing legislative hypertrophy going hand in hand with the progressive qualitative decline of legislation.

The relevance of these considerations is further underscored by the experience of neighboring countries. Similar or equivalent legal mechanisms are in place in several of them. In addition to the already mentioned Czech Republic, one may refer, for example, to the constitutional frameworks of Poland and Hungary. In Poland (Article 79 of the 1997 Constitution),⁴⁴ as in Hungary, constitutional complaints do not focus on the alleged unconstitutionality of a decision issued by a court or other public authority as such, but rather on the alleged unconstitutionality of the statute or other normative

⁴² Similarly FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu: komentář* [The Constitutional Court Act: Commentary]. 2nd ed. Prague: C. H. Beck, 2007, p. 545.

⁴³ BRÖSTL, A. Krajina s hustou výsadbou zákonov [A landscape with dense planting of laws]. In: BRÖSTL, A. – BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. (eds.). *Právny štát, spravodlivosť a budúcnosť demokracie: zborník zo Zasadnutia slovenskej sekcie IVR pred 31. svetovým kongresom* [The Rule of Law, Justice, and the Future of Democracy: Proceedings from the Meeting of the Slovak Section of the IVR Prior to the 31st World Congress]. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, ŠafárikPress, 2024, p. 8.

⁴⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [The Constitution of the Republic of Poland].

act that served as the legal basis for the contested decision. In essence, the core of the constitutional complaint procedure in these jurisdictions is a proceeding on the legal compliance with the Constitution.⁴⁵ Article 79 of the Polish Constitution provides: “*In accordance with principles specified by statute, everyone whose constitutional freedoms or rights have been infringed, shall have the right to appeal to the Constitutional Tribunal for its judgment on the conformity to the Constitution of a statute or another normative act upon which basis a court or organ of public administration has made a final decision on his freedoms or rights or on his obligations specified in the Constitution.*”

It should also be noted that the *question prioritaire de constitutionnalité* (QPC) procedure was introduced by the 2008 amendment to the French Constitution of 1958. Pursuant to Article 61-1 of the French Constitution, if, in the course of judicial proceedings, it is alleged that a statutory provision infringes constitutionally guaranteed rights and freedoms, the Conseil d’État or the Cour de cassation may refer the matter to the Constitutional Council, which must decide the issue within a prescribed time limit. The conditions governing the application of this article are further defined by the Organic Law on the Constitutional Council.⁴⁶ A parallel with Article 127(5) of the Slovak Constitution may be found in the fact that, under the QPC procedure as well, it is the party to the proceedings who raises the objection of unconstitutionality on their own initiative, by means of a direct allegation, as is evident from the wording of Article 61–1 of the French Constitution. According to M. Giba, this extends the protection of rights for both natural and legal persons by providing them with a new procedural instrument. This observation applies *mutatis mutandis* to the Slovak context and the introduction of Article 127(5) of the Constitution, under which even the Constitutional Court of the Slovak Republic may not suspend proceedings under this article on its own initiative. On the other hand, the QPC procedure differs from the Slovak concept of a constitutional complaint in that it does not provide individuals with direct access to the Constitutional Council. Instead, the matter must pass through a dual filter of either the ordinary or administrative judiciary.⁴⁷ As for the procedural sequence, the trial court must first assess the relevance of the objection, determine whether the Constitutional Council has already ruled on the issue, and whether the objection is manifestly unfounded. If these criteria are met, the court forwards the matter to the highest instance within its system – either the Cour de cassation or the Conseil d’État. These bodies then examine the merits of the case in light of the criteria set out in the organic legislation and may refer the matter to the Constitutional Council. Once the matter has been referred, the underlying judicial proceedings are suspended, subject to certain exceptions. As M. Giba further notes: “*The Constitutional Council carries out a final review of the constitutionality of the legislative provision, and if it finds the provision to be unconstitutional, the provision*

⁴⁵ For further details, see OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V. *Ústavné právo porovnávacie: základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky* [Comparative Constitutional Law: Constitution of the Republic of Poland]. Košice: Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law, 2007, p. 262.

⁴⁶ Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel [Ordinance No. 58-1067 of 7 November 1958 establishing the Organic Law on the Constitutional Council].

⁴⁷ GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku* [Judicial review of constitutionality in France]. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, p. 244.

ceases to be valid as of the date and with the effects specified in the decision of the Constitutional Council.”⁴⁸ In this respect, the QPC procedure shows a degree of similarity to Article 125 of the Slovak Constitution, which governs proceedings on legal compliance with the Constitution, where the ultimate outcome may likewise be the annulment of an unconstitutional provision from the legal system. Finally, in order not to remain indebted to the abstract, one *de lege ferenda* proposal can also be formulated. The paper mentioned the concern of the legislator that if the CC was not bound by the statement of the petition under Art. 127 para. 5 of the Constitution and could also initiate the review of standards of its own initiative, the whole process of reviewing standards could get out of hands of the complainant and the imaginary reins would eventually be taken over by the CC. Is this, however, not a pseudo-objection, the pseudo-nature of which can also take on a human-rights dimension? For example, in the Czech Republic, there is a possibility in connection with ruling on a constitutional complaint for the Panel of Justices of the Constitutional Court of the Czech Republic to conclude that a law or other legal regulation, or their individual provisions, the application of which resulted in the event that is the subject of the constitutional complaint, are contrary to the constitutional law, or the law, to suspend the complaint proceedings *ex officio* and to submit a motion to the plenary to repeal such legal regulation.⁴⁹ The co-author of this paper participates in advisory activities to the CC and, based on their experience, can attest that in drafting the documents, they did not only start harboring doubts as to whether a final decision, measure or other intervention does not violate the rights designated by the complainant, but sometimes also whether the law relating to the individual case in question is unconstitutional. The outlined suspicions can certainly not be ruled out in the future, not even for such procedural situations where the complainant fails to file a petition under Art. 127 para. 5 of the Constitution together with their constitutional complaint. Comparatively, this is also evidenced in the practice of the Czech Constitutional Court, which actually proposes the procedure for repealing a legal regulation *ex officio* – although not on a frequent basis.⁵⁰ For such future cases, the CC will have no other option but to continue to rely on informal good-natured appeals addressed to privileged petitioners, hoping that “someone may eventually file that petition under Art. 125 para. 1 of the Constitution one day”. And here we return to the answer to the above-mentioned question: Such situation can now undoubtedly have a human-rights dimension. The proposed amendment could, in legislative terms, take the form of a newly introduced Article 127(6) of the Constitution, reading as follows: “If a Senate of the Constitutional Court, in the course of deciding a constitutional complaint under paragraph 1, concludes that a generally binding legal regulation, a part thereof, or one of its provisions relevant to the submitted complaint is contrary to the Constitution, a constitutional act, an international treaty under Article 7(5), or a statute, it shall suspend the proceedings on the complaint and

⁴⁸ Ibid., p. 227.

⁴⁹ See § 78 para. 2 of zákon č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů [Act no. 182/1993 of the Statutes on the Constitutional Court, as amended].

⁵⁰ Z. Kühn states that in the 32 years of operation of the Constitutional Court of the Czech Republic, there have been 20 such petitions. KÜHN, c. d., p. 34.

submit a petition to initiate proceedings under Article 125(1). The legal opinion of the Constitutional Court expressed in the decision shall be binding on the Senate of the Constitutional Court.”

prof. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law
gabriela.dobrovicova@upjs.sk
ORCID: 0000-0002-9312-4402

JUDr. Lukáš Tomaš, PhD.
Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Faculty of Law
lukas.tomas@upjs.sk
ORCID: 0009-0009-8416-2368

ALTERNATIVY K DETENCÍM V MIGRAČNÍM KONTEXTU: ZAHRANIČNÍ PRAXE A MOŽNOSTI ČESKÉHO SYSTÉMU*

TEREZA STAŇKOVÁ,** TOMÁŠ SVOBODA***

Abstract: Alternatives to Detention in the Migration Context: Good Practices and Possibilities for the Czech System

Although the detention of foreign nationals is often presented as a rational solution to state border control, a growing international trend calls for its reduction. There are several reasons for this: concerns about human rights violations, frequent arbitrariness, inefficiency, or high cost. Foreign research and practice are moving towards promoting alternatives that are considered more appropriate and humane solutions with the potential to contribute to positive social and legal change. Anchoring these alternatives is also important for the Czech Republic in terms of its international obligations. Although it is a topical issue of growing importance, not much attention has been paid to this issue in Czech research so far. At the same time, the current system of alternatives to detention in the Czech Republic appears to be almost dysfunctional and the currently proposed new Act on the Residence of Foreigners does not seem to bring about change. It is therefore worth looking at examples of good foreign practice which show that it is possible to create a functional system of alternatives to detention. These can serve as inspiration for the Czech Republic in future reforms of the current situation.

Keywords: immigration detention; alternatives to detention; case management; designated accommodation; detention of children

Klíčová slova: zajištění; detence; zvláštní opatření za účelem vycestování; alternativy k detenci; *case management*; určený pobyt; zajištění dětí

DOI: 10.14712/23366478.2025.682

ÚVOD

Zajištění představuje administrativní nástroj kontroly státních hranic a cizinců nacházejících se na státním území bez platného pobytového oprávnění. Ačkoli

* Výzkum byl podpořen Grantovou agenturou Univerzity Karlovy, projekt GA UK č. 214223 „Detence nezletilých cizinců v migračním kontextu: empirický právní výzkum“.

** Tereza Staňková je hlavní řešitelkou projektu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Působí v organizaci Fórum pro lidská práva, z. s.; e-mail: tstankova09@gmail.com.

*** Mgr. Tomáš Svoboda je externím spolupracovníkem Centra migračního a uprchlického práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a asistent soudkyně Městského soudu v Praze; e-mail: tomas.svoboda.ml@gmail.com; ORCID: 0009-0003-4159-6832.

bývají detence prezentovány jako racionální řešení kontroly státních hranic, vzrůstající mezinárodní trend volá naopak po jejich restriktivní aplikaci a omezování.¹ Důvodů, proč mezinárodní trend směřuje směrem k zákazu, je vícero: dokumentace případů porušování lidských práv,² s tím související negativní dopad detenčních zařízení na fyzické i duševní zdraví migrantů³ nebo případy arbitrárních detencí nesplňujících podmínky zákonnosti a proporcionality.⁴ Ukazuje se také, že detence jsou neefektivní a pro stát výsoce nákladné.⁵

Vzhledem k nárůstu světové migrace v posledních desetiletích je problematika detence opakovaně předmětem mezinárodního zájmu. Tématu detencí se ve svých zprávách a doporučeních věnovala Rada OSN pro lidská práva, jež zřídila Zvláštního zpravodaje OSN pro lidská práva migrantů,⁶ Rada Evropy⁷ i Evropská unie.⁸ Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (UNHCR) označil ve své metodice arbitrární detence za nežádoucí už v roce 1999.⁹ V roce 2014 pak UNHCR vydal pětiletý plán volající po zrušení detencí, v němž stanoví jako jednu ze tří hlavních priorit uzákonění a implementaci

- ¹ DUŠKOVÁ, Š. Migration Control and Detention of Migrants and Asylum Seekers – Motivations, Rationale and Challenges. *Groningen journal of international law* [online]. 2017, Vol. 5, No. 1, s. 23–33 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.21827/59db69a9004df>.
- ² BLOOMFIELD, A. Alternatives to detention at a crossroads: Humanisation or criminalisation? *Refugee Survey Quarterly* [online]. 2016, Vol. 35, No. 1, s. 5 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1093/rsq/hdv018>.
- ³ BAGGIO, S. – GONÇALVES, L. – HEEREN, A. – HELLER, P. – GÉTAZ, L. et al. The Mental Health Burden of Immigration Detention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Kriminologie – Das Online-Journal* [online]. 2020, Jhgr. 2, Nr. 2, s. 219–233 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.18716/ojs/krimoj/2020.2.7>; STEEL, Z. – SILOVE, D. – BROOKS, R. – MOMARTIN, S. – ALZU-HAIRI, B. – SUSLIJK, I. The impact of immigration detention and temporary protection on the mental health of refugees. *British journal of psychiatry* [online]. 2006, Vol. 188, No. 1, s. 58–64 [cit. 2025-05-25]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1192/bjp.bp.104.007864>.
- ⁴ UNHCR – IRC. *Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines* [online]. Geneva: UNHCR, IRC, 2011 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/field-handbook-implementation-unhcr-bid-guidelines>; UNHCR. *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* [online]. Geneva: UNHCR, 2008 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-guidelines-determining-best-interests-child>.
- ⁵ DE BRUYCKER, P. (ed.) – BLOOMFIELD, A. – TSOURDI, E. L. – PÉTIN, J. *Alternatives to Immigration and Asylum Detention in the EU: Time for Implementation* [online]. Odysseus Network, 2015, s. 21–23 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>; či EDWARDS, A. *Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and 'Alternatives to Detention' of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants* [online]. Research Paper No. 17. UN High Commissioner for Refugees, 2011, s. 1 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/reference/lpprs/unhcr/2011/en/79032>.
- ⁶ Report on ending immigration detention of children and seeking adequate reception and care for them: Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants. In: *United Nations* [online]. 20. 7. 2020 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-ending-immigration-detention-children-and-seeking-adequate-reception-and>.
- ⁷ Steering Committee for Human Rights (CDDH). *Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration (2018)* [online]. Council of Europe, 2018 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://edoc.coe.int/en/migration/7961-legal-and-practical-aspects-of-effective-alternatives-to-detention-in-the-context-of-migration.html#>.
- ⁸ EU reguluje zajištění ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- ⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers. In: *UNHCR* [online]. 1999 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <http://www.refworld.org/docid/3c2b3f844.html>.

alternativ k detenci.¹⁰ OSN zřídila také pracovní skupinu k alternativám k detenci v rámci United Nations Network on Migration.¹¹ V oblasti detencí se dlouhodobě angažují také mezinárodní nevládní organizace, které monitorují a upozorňují mimo jiné na porušování lidských práv v detenčních zařízeních.¹² Šíření povědomí a snahy o implementaci alternativ k detencím stojí ve středu zmíněných snah mezinárodních institucí i nevládních organizací.¹³

Důležitým posunem na vnitrostátní úrovni byla iniciativa Rady vlády pro lidská práva. Ta na jednání dne 25. 10. 2023 přijala usnesení, kterým doporučuje ukončit až na výjimky detence dětí do 1. 1. 2026 s tím, že detence budou nahrazeny funkčním systémem alternativ.¹⁴ Vzhledem k jasnému směru, kterým míří evropský a mezinárodní konsenzus, a vzhledem k vývoji na vnitrostátní úrovni, se zkoumání právního a faktického stavu detencí přímo nabízí. Tématu se však česká akademie věnuje spíše poskromnu v několika málo odborných článcích a závěrečných pracích. Jejich autoři a autorky se přitom soustředí na různé aspekty zajištění. Dosavadní výzkum shrnujeme v předchozím článku našeho projektu.¹⁵ Tématu se věnoval především článek Holubkovové zaměřující se na přiměřenost institutu zajištění¹⁶ a článek Duškové mapující zajištění nezletilých cizinců z pohledu mezinárodního práva.¹⁷ Dále pak článek Stehlíka a Drdúlové, v němž si autor a autorka kladou otázku, zda ESLP rozhodnul o zákazu detencí nezletilých dětí. Autoři v něm dospěli k názoru, že nikoli, demonstrovali ovšem, že jak sám ESLP, tak evropský konsenzus k zákazu detencí míří.¹⁸ V komentáři k Evropské úmluvě z roku 2012 Kratochvíl uvádí, že lze pochybovat, zda vůbec někdy může být detence malých dětí s rodiči v souladu s čl. 3, přičemž ještě problematičtější je v rámci čl. 8.¹⁹ Ve Velkém komentáři k Listině základních práv a svobod z roku 2022 pak Kratochvíl uvádí, že ESLP detenci rodin s dětmi (s výjimkou velmi krátkého pobytu,

¹⁰ UNHCR. *Beyond Detention: A Global Strategy to Support Governments to End the Detention of Asylum Seekers and Refugees* [online]. Geneva: UNHCR, 2015 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.unhcr.org/media/beyond-detention-global-strategy-support-governments-end-detention-asylum-seekers-and-refugees>.

¹¹ Alternatives to Detention. In: *United Nations Network on Migration* [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://migrationnetwork.un.org/thematic-working-group-2-alternatives-detention>.

¹² Významnou je zejména International Detention Coalition vzniklá v roce 2006, která sdružuje přes 400 neziskových organizací z více než 75 zemí.

¹³ BLOOMFIELD, c. d., s. 2.

¹⁴ Rada vlády pro lidská práva. Jednání rady dne 25. října 2023. In: *Vláda České republiky* [online]. 25. 10. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rfp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-25-rijna-2023-209448/>.

¹⁵ SVOBODA, T. Zajištění nezletilých cizinců a zvláštní standardy Evropské úmluvy o lidských právech: jejich výklad a použití v českém právu. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2024, roč. 32, č. 1, s. 113–135 [cit. 2025-01-04]. Dostupné na: <https://doi.org/10.5817/CPVP2024-1-4>.

¹⁶ HOLUBKOVÁ, H. Přiměřenost omezení osobní svobody cizince v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva. In: POŘÍZEK, P. – JÍLEK, D. *Ročenka uprchlického a cizineckého práva* [online]. 2. rozš. vyd. Kancelář veřejného ochránce práv, 2016, s. 488–499 [cit. 2025-01-04]. Dostupné na: https://www.ochrance.cz/dokument/rocenka_cizinci_2016/.

¹⁷ DUŠKOVÁ, c. d.

¹⁸ STEHLÍK, V. – DRDÚLOVÁ, I. Zajištění migrujících dětí bez doprovodu ve světle nejnovější judikatury Evropského soudu pro lidská práva. *Acta Iuridica Olomucensia* [online]. 2018, Vol. 13, č. 3, s. 87–107 [cit. 2022-12-07]. Dostupné na: https://www.researchgate.net/publication/331230660_Zajistení_migrujících_dětí_bez_doprovodu_ve_světle_nejnovější_judikatury_Evropského_soudu_pro_lidská_práva.

¹⁹ KRATOCHVÍL, J. Kapitola XIII [Zákaz mučení (čl. 3 EÚLP)]. In: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 424.

maximálně do několika dní) prakticky zakázal.²⁰ Dílčí analýzu problematiky přináší dále v oblasti ochrany lidských práv Pavel Molek.²¹ Žádný článek českého doktrinárního výzkumu se však přímo systému alternativ nevěnuje, ačkoliv právě ten je klíčový pro to, aby právní úprava a praxe byly v souladu s mezinárodněprávními standardy.

Český výzkum je tedy v otázce alternativ k detencím relativně strohý. Jedná se přitom o téma aktuální a vzrůstající na důležitosti, v zahraničí existuje na dané téma řada výzkumů. Vycházeno bude primárně z těchto zahraničních zdrojů, představujících kromě dokumentů UNHCR a Rady Evropy také analýzy mezinárodních nevládních organizací jako IDC (International Detention Coalition). U posledních zmíněných je třeba uvést, že se nejedná o výzkumy publikované v periodikách, v nichž by prošly standardním recenzním řízením, nýbrž o výzkumy organizací usilujících o omezení detencí a prosazování jejich alternativ.

Tento článek si proto klade následující výzkumné otázky. Zaprvé, jaký je stav právní úpravy a praxe v České republice. Zadruhé, jaká je dobrá praxe užívání alternativ v zahraničí. A zatřetí, jak by se tuzemský systém mohl zahraniční praxí inspirovat, aby alternativy byly skutečně účinné a současně v souladu s lidskými právy. Při hledání odpovědí budeme přitom vycházet z příkladů zahraniční praxe, které by pro Česko mohly sloužit jako inspirace. Co se týče užité metodologie, v práci bude pomoci analytického přístupu rozebrána česká právní úprava s navrhnutím změn vycházejících ze zahraniční praxe a vývoje.

Článek nejprve představí význam alternativ, dále právní rámec alternativních opatření v evropském i tuzemském kontextu, následně budou uvedeny možnosti jednotlivých alternativ a příklady jejich fungování v zahraničí. Závěrem pak budou zkoumány možnosti českého systému alternativ.

1. VÝZNAM ALTERNATIV K DETENCI V KONTEXTU EVROPSKÉHO PRÁVA

Alternativy k detenci jsou opatření, která mohou uplatňovat správní orgány vůči cizincům místo jejich zajištění, přičemž tyto alternativy mohou mít různou podobu. Jejich zakotvení přitom není otázkou volby státu, ale spíše požadavkem evropského práva a judikatury ESLP. Podle čl. 15 odst. 1 Návratové směrnice²² mohou členské státy zajistit cizince pouze tehdy, „nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření“. Směrnice dále stanovuje, že „jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze pokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění“. Čl. 16 odst. 3 pak věnuje pozornost zranitelným osobám. Mezi ně patří podle čl. 3 mimo jiné nezletilé děti, jejichž zvláštní postavení upravuje čl. 17. Ten umožňuje zajištění nezletilých bez doprovodu a rodin s nezletilými dětmi až v případě, že neexistuje jiná alternativa, a na co nejkratší průměrnou dobu.

²⁰ Tamtéž, s. 458.

²¹ MOLEK, P. *Základní práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019.

²² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Judikaturu ESLP jsme shrnovali v našem předcházejícím výzkumu.²³ ESLP ve své judikatuře limituje povinnost upřednostnit alternativní prostředky pouze na zranitelné osoby, nestanoví ji tedy plošně pro všechny cizince. U osob ve zranitelné situaci mají státy povinnost přistoupit na užití detence až v krajním případě. Jedná se tedy o prostředek *ultima ratio*. To judikoval ESLP v rozsudku *Popov proti Francii*²⁴ a tento závěr je již součástí ustálené judikatury ESLP.²⁵ V tomto ohledu je tedy unijní právo přísnější než standard nastavený judikaturou ESLP, jelikož podle něj mají členské státy EU povinnost zkoumat dostupné alternativy před přistoupením na detenci vždy, ne pouze u zranitelných osob.²⁶

Je tedy nesporné, že státy mají povinnost vytvořit funkční systém alternativ. Na druhou stranu je pochopitelné, že státní orgány mohou vykazovat vůči alternativám k detenci určitou skepsi. Podle UNHCR se však zajišťování cizinců stalo v řadě zemí spíše rutinní záležitostí než výjimečnou reakcí na neoprávněný vstup nebo pobyt žadatelů o azyl a migrantů.²⁷ Podle UNHCR přitom neexistují důkazy, že by hrozba detence odrazovala od neregulérní migrace.²⁸ Navzdory stále přísnější detenční politice v posledních dvaceti letech se počet neregulérních migrantů nesnížil.²⁹ Naproti tomu se ukazuje, že alternativy jsou účinnější opatření než zajištění v detenci.³⁰ Na otázku, jak lze efektivitu alternativ k zajištění měřit, přináší odpověď například Řídící výbor pro lidská práva Rady Evropy. Podle jeho analýzy z roku 2018 celkově panuje široká shoda na hodnocení účinnosti alternativ na základě následujících kritérií. Zaprvé je to, jak jsou cizinci dodržováni předpisy cizineckého práva, za druhé, zda jsou respektována lidská práva cizinců s věnováním zvláštní pozornosti zranitelným skupinám, a to zejména dětem. Zatřetí jsou kritériem efektivity alternativ náklady, tedy že alternativa je levnější než detence.³¹ Co se týče prvního kritéria, zmíněná analýza ukazuje, že když jsou alternativy k detenci účinně implementovány, mohou přispět k lepšímu řízení migrace tím, že zvýší dodržování postupů cizineckého práva.³² V případě druhého kritéria mohou alternativy zajistit dodržování lidských práv cizinců, a tedy větší soulad s lidskoprávními standardy. Alternativy mohou zabránit negativnímu dopadu detence na kognitivní a emocionální vývoj člověka.³³ Na negativní následky detence na psychické zdraví cizinců, a dětí zejména, byla publikována řada výzkumů.³⁴ Na stranu alternativ se kloní i zpráva Evropské komise z roku 2017, podle níž mohou přínosy alternativ

²³ SVOBODA, c. d.

²⁴ Rozsudek ESLP ze dne 19. 1. 2012, *Popov proti Francii*, odst. 119.

²⁵ SVOBODA, c. d., s. 121.

²⁶ Tamtéž, s. 123.

²⁷ UNHCR, c. d. 2015, s. 5.

²⁸ EDWARDS, c. d., s. 1, s. 82.

²⁹ Tamtéž, s. 1.

³⁰ Srov. Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 116–118; nebo International Detention Coalition. *GAINING GROUND: Promising Practice to Reduce and End Immigration Detention* [online]. 2022, s. 55 a násl. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/05/Gaining-Ground-Report-2022.pdf>.

³¹ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 118.

³² Tamtéž, s. 92, s. 116–118.

³³ Tamtéž, s. 116, s. 117.

³⁴ BAGGIO – GONÇALVES – HEEREN – HELLER – GÉTAZ, c. d.; STEEL – SILOVE – BROOKS – MOMARTIN – ALZUHAIIRI – SUSLIJK, c. d.

představovat vyšší míru návratů cizinců (včetně dobrovolných odchodů), lepší spolupráci s cizinci při získávání potřebných dokladů, finanční výhody zahrnující nižší náklady pro stát, a nižší „*human cost*“ spočívající v předejití strádání spojeným se zajištěním.³⁵

Efektivitu alternativ naznačují i provedené pilotní projekty.³⁶ V Polsku, Bulharsku a na Kypru byly v letech 2017–2019 realizovány pilotní projekty s cizinci v neregulérním postavení. Podle dat zůstalo 86 procent cizinců napříč těmito zeměmi do řízení zapojeno díky alternativám založeným na komunitě a spolupráci. 12 procent se z projektu odpojilo nebo uprchlo, 2 procenta byla odvedena, 25 procent cizinců dosáhlo vyřešení jejich případu (*case resolution*) s krátkodobým či dlouhodobým řešením jejich pobytového statusu.³⁷ Výzkum *EPIM* naznačuje mnohem nižší míru útěků cizinců, kteří byli v řízení podporováni prostřednictvím *case managementu*.³⁸ Nízkou útekovost při dodržení správných postupů v řízení naznačuje i průzkum *IDC* provedený v dalších státech.³⁹

Svou roli v efektivitě alternativ hraje aspekt důvěry v celý proces. Je větší pravděpodobnost, že cizinci daný systém přijmou a dodrží jeho pravidla, pokud budou věřit, že rozhodování o nich prošlo spravedlivým procesem, že byli během něj informováni a zjistili všechny možnosti, jak zůstat v zemi oprávněně.⁴⁰ Detence by měla být nahrazena přístupem založeným na spolupráci a zapojení jednotlivce, protože pro úspěch alternativ je mimo jiné stěžejní i cizincovo vnímání zapojení do řízení a schopnost podílet se na rozhodnutích, která se ho týkají.⁴¹

2. ČESKÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA A JEJÍ LIMITY

Zajištění cizinců je upraveno v zákoně o pobytu cizinců v ustanoveních § 124 zakotvující zajištění cizince za účelem správního vyhoštění, § 124b zakotvující zajištění cizince za účelem vycestování, a v § 129 zajištění cizince za účelem předání nebo průvozu. Alternativy k zajištění pak představuje ustanovení § 123b *Zvláštní opatření za účelem vycestování cizince z území nebo z území členských států Evropské unie*, které je důsledkem transpozice zmíněné návratové směrnice EU. Výčet opatření obsahuje § 123b odst. 1, který zakotvuje následující alternativy: povinnost hlášení cizince policii místa pobytu a povinnost zdržovat se tam, složení finanční záruky, povinnost cizince osobně se hlásit policii v době policií stanovené a povinnost cizince zdržovat

³⁵ European Commission. Commission Recommendation (EU) 2017/2338 of 16 November 2017 establishing a common ‘Return Handbook’ to be used by Member States’ competent authorities when carrying out return-related tasks. In: *EUR-Lex: Access to European Union law* [online]. 2017 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reco/2017/2338/oj/eng>.

³⁶ OHTANI, E. Alternatives to detention: building a culture of cooperation. In: *European Programme for Integration and Migration* [online]. 2020 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: https://www.epim.info/wp-content/uploads/2020/07/2020-ATD-Evaluation-Report_Final.pdf.

³⁷ Tamtéž, s. 1.

³⁸ Tamtéž, s. 1.

³⁹ SAMPSON, R. – CHEW, V. – MITCHELL, G. – BOWRING, L. *There are alternatives: A handbook for preventing unnecessary immigration detention* [online]. Rev. ed. Melbourne: International Detention Coalition, 2015, s. 4 [cit. 2025-03-03]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2016/01/There-Are-Alternatives-2015.pdf>.

⁴⁰ Tamtéž, s. 213.

⁴¹ BLOOMFIELD, c. d., s. 11.

se v místě určeném policií a ve stanovené době být v tomto místě přítomen za účelem provedení pobytové kontroly.

Alternativa v podobě finanční záruky je pak dále podrobně upravena v § 123c, podle kterého se skládá na účet policie a je vratná do pěti let po vycestování cizince z území, po povolení dlouhodobého nebo trvalého pobytu, udělení dlouhodobého víza nebo vydání povolení k přechodnému pobytu. Po splnění těchto podmínek je cizinec oprávněn do 5 let ode dne složení finanční záruky policii požádat o její vrácení. Jak bude však demonstrováno níže, u zmíněných alternativ (u finanční záruky pak nejviditelněji) nastává poměrně velký nesoulad mezi úpravou zakotvenou v zákoně a reálnou implementací v praxi. Slabiny současné právní úpravy v cizineckém zákoně spočívají v tom, že žádným způsobem nepracuje s konceptem zranitelnosti a nezohledňuje lidskoprávní standardy Evropské unie a ESLP. Cizinecký zákon sice upravuje přednost alternativ k zajištění, nepočítá však vůbec se zvláštní potřebou v případě osob ve zranitelné situaci.⁴²

V souvislosti se současnou úpravou je třeba ptát se také na otázku reálné aplikace těchto opatření v praxi. Z našeho předcházejícího výzkumu vyplývá, že systém alternativ není v České republice funkční.⁴³ Alternativy existují pouze v textu zákona; k jejich reálné implementaci v praxi nedošlo. Od konce roku 2017 je v Česku evidováno celkem 400 rozhodnutí o alternativách. Alternativa podle § 123b odst. 1 písm. d), tedy opatření v podobě povinnosti zdržovat se na určitém místě, byla v průběhu pěti let aplikována jen třikrát, přičemž v případě nezletilých dětí to nebylo ani jednou.⁴⁴ Tato alternativa byla do zákona o pobytu cizinců zavedena novelou provedenou zákonem č. 176/2019 Sb. V důvodové zprávě přijaté vládou dne 6. 6. 2018 k tomuto zákonu je přitom uvedeno, že: „*Tato alternativa rozšiřuje možnosti uložení zvláštních opatření například vůči rodinám s dětmi například v Příjímacím středisku Zastávka u Brna, po kterých je z domácího i mezinárodního odborného prostředí voláno.*“⁴⁵ U pobytových a přijímacích středisek platí, že jde o zařízení ne-detenčního typu, která slouží k ubytování žadatelů o mezinárodní ochranu. Jedná se však o oplocený areál, který lze opustit jen přes jednu konkrétní vratnici. V případě alternativy zakotvené v § 123b odst. 1 písm. d) se proto jedná o „mrtvé ustanovení“, které nebylo u rodiny s nezletilými dětmi v posledních pěti letech nikdy využito. A to navzdory skutečnosti, že toto ustanovení zákonodárce i NSS vnímá jako novou alternativu k detenci, díky které může dojít k umístění celé rodiny do pobytového nebo přijímacího zařízení.⁴⁶

V daném ohledu je tedy česká praxe velmi neuspokojivá. 28. srpna 2024 schválila vláda nový cizinecký zákon připravený Ministerstvem vnitra, který bude projednán Poslaneckou sněmovnou. Ačkoli tato právní úprava představuje příležitost k náležité implementaci alternativ, tak ani tento návrh zákona s konceptem zranitelnosti nepočítá. V zákoně jsou navíc alternativy upraveny stejně jako doposud – s výjimkou finanční

⁴² SVOBODA, c. d., s. 134.

⁴³ Tamtéž, s. 124.

⁴⁴ Tamtéž, s. 125.

⁴⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 176/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

⁴⁶ SVOBODA, c. d., s. 126.

záruky, která je zcela vynechána.⁴⁷ Nejen že je tedy současný stav z hlediska četnosti ukládání alternativ neuspokojivý a neodpovídá požadavku uplatňování detence až jako nejzazšího prostředku, nový cizinecký zákon okruh alternativ ještě zužuje.

Kromě nového cizineckého zákona přinese změny i nový Pakt EU o migraci a azylu, který byl schválen Radou EU v květnu 2024. Pakt je široce kritizován mimo jiné z důvodu zavedení fikce nevstoupení na území a provádění zpřísněných screeningových a azylových řízení na hranicích. Podle mezinárodní nevládní organizace International Commission of Jurists (ICJ) Pakt *de facto* podporuje využívání detenčních opatření pod záminkou usnadnění screeningu a hraničního řízení.⁴⁸ Znepokojení panuje i ohledně nárůstu zajištění dětí v detenčních centrech po dobu měsíců.⁴⁹ V prosinci 2023 vydalo 50 nevládních organizací z různých zemí otevřený dopis proti Paktu zveřejněný síť PI-CUM.⁵⁰ Otevřený dopis s apelem na Evropský Parlament a členské státy EU zveřejnila také organizace Lékaři bez hranic podílející se na záchranných operacích ve Středozemním moři.⁵¹ Na úpravu vnitrostátních předpisů mají členské státy dva roky. Podle ICJ implementace Paktu pravděpodobně povede k rozšíření detenční praxe a porušování lidských práv a mezinárodních závazků členských států.⁵²

3. PŘÍKLADY DOBRÉ ZAHRANIČNÍ PRAXE

Optimální praxí by bylo od zajišťování dětí a osob ve zranitelné situaci zcela upustit a nahradit jej právě systémem alternativ. Mezi země, jejichž právní řády zakazují zajištění všech dětí bez ohledu na pobyťový status, patří například Irsko, Mexiko, Ekvádor, Kolumbie nebo Kostarika.⁵³ Zajištění dětí žadatelů o azyl a uprchlíků zakazuje např. právní řád Kanady, Malty nebo Velké Británie.⁵⁴

Kanada přijala v roce 2017 ministerskou směrnicí s cílem vyhnout se v co největší míře zajišťování dětí bez doprovodu i s rodinami a zajistit udržení rodiny pohromadě. Podle ní Úřad pro pohraniční služby Kanady aktivně a kontinuálně usiluje o ukládání

⁴⁷ Tamtéž, s. 132.

⁴⁸ International Commission of Jurists. *Never in the best interests of the child: Risks of child detention in the screening and border procedures under the 2024 EU Migration Pact* [online]. International Commission of Jurists, 2024, s. 7, 8 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2024/11/Never-in-the-best-interests-of-the-child.pdf>.

⁴⁹ Tamtéž, s. 13.

⁵⁰ Over 50 NGOs pen eleventh-hour open letter to EU on human rights risks in Migration Pact. In: *PI-CUM* [online]. 18. 12. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>.

⁵¹ MSF calls on EU Parliament and EU Member States to prioritise safety of people seeking sanctuary. In: *Medecines sans Frontieres* [online]. 12. 12. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.msf.org/msf-calls-eu-parliament-and-eu-member-states-prioritise-safety-people-seeking-sanctuary>.

⁵² International Commission of Jurists, *c. d.*, s. 20.

⁵³ International Detention Coalition. *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families* [online]. International Detention Coalition, 2022, s. 9 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/03/IDC-Research-Promising-Practices-In-Alternatives-To-Detention-ATD-For-Children-And-Their-Families.pdf>.

⁵⁴ UNCR, *c. d.*, s. 9.

alternativ.⁵⁵ Mexiko v roce 2020 uzákonilo zákaz zajišťování dětí z důvodu jejich migračního statusu, a to jak děti s doprovodem, tak bez něj.⁵⁶ Zároveň zavedlo národní systém ochrany dětí, na který přenáší odpovědnost za tyto děti.⁵⁷ Tím je Národní komise pro ochranu dětí migrantů a žadatelů o azyl, která sdružuje příslušné orgány, orgány OSN a tři organizace občanské společnosti, má za cíl vytvořit a provádět politiku ochrany těchto dětí.⁵⁸ Ve Švédsku je zajišťování dětí omezeno cizineckým zákonem z roku 2005, podle kterého nesmí být dítě zajištěno na dobu delší než 72 hodin nebo, pokud jsou pro to výjimečné důvody, na dalších 72 hodin. Ve Švýcarsku platí zákaz detence dětí pod 15 let. Německo se v roce 2024 zavázalo k tomu, že děti nadále nebude zajišťovat (ještě však není známo, kdy bude toto opatření uzákoněno).⁵⁹

Mnoho zemí navíc chrání osoby ve zranitelné situaci, a to buď formou zákazu jejich zajišťování, nebo povinností policie uplatňovat vůči nim alternativy. Ačkoli se země liší v tom, jak zranitelné osoby definují, jedná se v zásadě o nezletilé děti bez doprovodu, děti s rodinou, těhotné ženy, starší osoby, osoby s duševním či fyzickým znevýhodněním nebo osoby bez státní příslušnosti.⁶⁰

Uzákonění zákazu zajištění dětí v České republice by bylo sice s ohledem na výše uvedený vývoj v zahraničí žádoucí, s ohledem na politickou realitu však spíše nepravděpodobné. Nabízí se tak podívat se na fungování alternativ v zahraničí, které mohou sloužit pro Česko jako inspirace – a to v uplatňování alternativ nejen na děti, ale obecně na všechny osoby na útku.

Řídící výbor pro lidská práva Rady Evropy ve své analýze uvádí demonstrativní výčet alternativních restriktivních i nerestriktivních opatření. Upozorňuje přitom, že všechny alternativy mají jak své benefity, tak své výzvy. Konkrétní realizace alternativy může v konečném důsledku lépe určovat její úspěšnost než vnitřní povaha daného opatření.⁶¹ Proto je vnitrostátní implementace faktorem, který hraje v otázce vhodnosti a efektivity alternativy významnou roli. V analýze jsou uvedeny alternativy v podobě registrace u příslušných orgánů, povolení k přechodnému pobytu (*temporary residence permit*), *case management* a podpora pracovníka, alternativní ubytování pro rodiny s dětmi, otevřená či polootevřená střediska, pravidelné podávání zpráv, dohled, kauce a ručitel či elektronický monitoring.⁶²

Organizace IDC se ve svých analýzách dlouhodobě věnuje tématu alternativ a jejich zakotvení v různých zemích světa. Její dokument z roku 2022 se zabýval tím, jak

⁵⁵ Minors in Canada's Immigration Detention System. In: *Government of Canada: Public Safety Canada* [online]. 2020 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20200621/029/index-en.aspx>.

⁵⁶ United Nations Network on Migration. Ending child immigration detention [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/ATD_Ending%20child%20immigration%20detention.pdf.

⁵⁷ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 31.

⁵⁸ Tamtéž, s. 38.

⁵⁹ Germany will not take children and young people into deportation detention. In: *United Nations Network on Migration* [online]. 2024 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://migrationnetwork.un.org/pledge/germany-will-not-take-children-and-young-people-deportation-detention>.

⁶⁰ EDWARDS, c. d., s. 21.

⁶¹ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 118.

⁶² Tamtéž, s. 100–115.

dobrá praxe v oblasti alternativ vypadá a co si pod ní konkrétně představit. Pokud mají být alternativy pozitivním nástrojem ke změně, musí zajišťovat standardy respektující lidská práva a základní lidské potřeby. Alternativy by měly být založeny na zapojení cizinců do procesu, nikoliv jeho vynucování. Dále by měly být zaměřeny na komunitní podporu, která cizincům zajistí dobrý standard životních podmínek a přístup ke zdravotní péči a poradenství. Alternativy by neměly zbavovat cizince osobní svobody, a být tedy *de facto* detencí. Nad rámec zakotvení alternativ v zákoně přispívá k efektivní praxi dále např. screening a vyhodnocování alternativ, individuální posuzování situací cizinců s věnováním péče možné zranitelnosti, posílení ochrany dětí a *case management* programy.⁶³

V jiné analýze IDC z roku 2015 byly zkoumány Rakousko, Belgie, Litva, Slovinsko, Švédsko a Velká Británie jako země, které již alternativy k detenci implementovaly.⁶⁴ Analýza zpracovaná v rámci *European Programme for Integration and Migration (EPIM)* z roku 2018 se pak zabývá implementací alternativ v Bulharsku, na Kypru a v Polsku.⁶⁵

3.1 CASE MANAGEMENT

Case management spočívá v individualizovaném a komplexním přístupu k cizinci v procesu vyhoštění. Je veden pracovníkem ze státní nebo z neziskové sféry, který poskytuje podporu v průběhu celého řízení. Jeho úkolem je zapojit cizince do celého procesu, poskytnout mu podporu a zajistit přístup k právní pomoci a sociálním a zdravotním službám. *Case management* může být spojen s dalšími alternativami a jeho primárním benefitem je, že může zvýšit důvěru cizince, a zajistit tak dodržování stanovených pravidel. Může být také účinný u práce s rizikovějšími jedinci, kteří vykazují problematičnost při dodržování pravidel v procesu vyhoštění. Další pozitivum *case managementu* je vhodnost jeho užití v případech zranitelných skupin osob. Výzvou *case managementu* ovšem může být požadavek vyškolení kvalifikovaných osob, jako např. sociálních pracovníků, pro tuto práci. Rizikem je také možné snížení důvěry cizince v celý proces, pokud není role pracovníka jasně vymezena a ten tak místo role podpůrce přebírá úlohu donucovacího orgánu.⁶⁶ Pokud se navíc *case management* uplatňuje až na konci imigračního procesu, nemůže napravit strukturální a dlouhodobé nedostatky systému ani kompenzovat mezery v poskytování minimálních standardů ze strany státu.⁶⁷ Pakliže je však systém *case managementu* dobře implementován, může vysokou

⁶³ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 19, s. 20.

⁶⁴ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 9.

⁶⁵ OHTANI, c. d., s. 3.

⁶⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM (2014) 199 final, 28. 3. 2014, s. 16; EMN, Synthesis Report. 2014, s. 36. In: Special Rapporteur on the human rights of migrants: Report of the Special Rapporteur, Felipe González Morales, U.N. Comm'n on Human Rights, UN Doc. A/75/183 (Jul. 20, 2020) (by Felipe González Morales). In: *United Nations* [online]. 2020, s. 114. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-ending-immigration-detention-children-and-seeking-adequate-reception-and>.

⁶⁷ OHTANI, c. d., s. 3.

mírou přispět k zapojení cizinců do procesu, jejich důvěře v systém, a tudíž dodržování stanovených pravidel.

Belgický úřad pro cizince (Aliens Office) zřídil v roce 2021 Oddělení pro alternativy k zajištění s cílem rozšířit tato opatření a zavést komplexní politiku *case managementu* založenou na sdílení informací mezi orgány, blízkém přístupu k cizinci a individuálním poradenství.⁶⁸

Jak bylo zmíněno, Kanada je jednou ze zemí, která směřuje k ukončení praxe zajišťování dětí. Kanadský program alternativ zahrnuje komunitní *case management* a podpůrné služby, které dokáží reagovat na potřeby jednotlivců.⁶⁹ Švédsko využívá řadu alternativ, zejména pak komunitně založený *case management* a otevřená přijímací střediska. Obce mají při *case managementu* vysokou míru autonomie v poskytování služeb cizincům a financují nevládní organizace, které pak poskytují právní poradenství, tlumočení a aktivity na budování vazeb s místními komunitami.⁷⁰ Ve Švédsku jsou žadatelům o azyl po registraci přiděleni dva „*case workers*“, přičemž první pracovník je zodpovědný za azylové řízení, v němž vede pohovory s žadatelem za účelem prošetření jeho žádosti o azyl. Druhý pracovník slouží jako podpůrce žadatele, co se týče řešení bydlení, lékařské péče, poradenství a dalších služeb. Nachází se v přijímacím oddělení v blízkosti bydliště žadatele a jeho úkolem je také informovat žadatele o rozhodnutích Švédské migrační agentury nebo soudů. V případném procesu navrácení zajišťuje kontakty za účelem projednání návratu.⁷¹

Inspirativní může být pro Česko také zahraniční praxe v ohledu nediskriminace a rovného přístupu ke zdravotní péči a vzdělání. V Irsku mají rodiny s dětmi i děti bez doprovodu stejný přístup ke zdravotní péči jako irští občané, děti předškolního věku mají přístup k předškolnímu vzdělávání stejně jako irské děti. Školní docházka je povinná pro děti ve věku od 6 do 16 let, které jsou zapsány do běžných základních nebo středních škol v blízkosti svého bydliště. Děti jsou nejprve zařazeny do přijímacího/přechodného vzdělávacího programu a poté přeřazeny do všeobecného systému vzdělávání. V Portugalsku je se všemi dětmi zacházeno stejným způsobem, pokud jde o přístup k základním službám, jako je zdravotní péče a vzdělávání, a to bez ohledu na to, zda jsou portugalskými nebo cizími státními příslušníky. Podobně ve Švédsku mají všechny děti bez ohledu na svůj pobytový status právo na vzdělání a zdravotní péči.⁷²

⁶⁸ United Nations Network on Migration. Scaling-up Community-based Alternatives to Immigration Detention [online]. [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/ATD_Scaling-up%20Community-basaed%20Alternatives%20to%20Immigration%20Detention.pdf.

⁶⁹ Government of Canada, c. d.

⁷⁰ International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 14.

⁷¹ UNHCR. Options Paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention (first published 2015, revised version 2020) [online]. 2020, s. 6 [cit. 2024-11-30]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/policy/strategy/unhcr/2020/en/104606>.

⁷² International Detention Coalition, *Promising Practices in Alternatives to Detention for Children and Their Families*, s. 16.

3.2 URČENÝ POBYT

Belgie je zemí, kde probíhá snaha o umístování rodin s nezletilými dětmi do otevřených, komunitních zařízení od roku 2008.⁷³ Navzdory tomu je belgická praxe rozporuplná, jelikož sice nabízí otevřená centra, ale rodiny s dětmi zůstávají formálně zajištěny. Současná belgická vláda však explicitně souhlasila s tím, že nezletilí (jak bez doprovodu, tak s doprovodem) již nebudou zajišťováni v uzavřených centrech. Tamní cizinecký zákon však existenci takových středisek stále umožňuje.⁷⁴ I přesto však představuje Belgie zemi, která může fakticky se svými rozvinutými centry pro rodiny sloužit jako inspirace. Tamní střediska pro rodiny s nezletilými dětmi poskytují služby a poradenství na vysoké úrovni a cizinci se v nich mohou volně stýkat s právníky a pracovníky neziskových organizací. V centrech fungují dále podpůrní pracovníci, jejichž role spočívá ve vysvětlení právních záležitostí rodinám a informování o jejich právní situaci, zajištění kroků k přípravě transferu či vyhoštění a v neposlední řadě i poskytnutí psychické a sociální pomoci. Zařízení mohou rodinní příslušníci ve vymezených případech opustit (pro případ vzdělávání, nákupu, právního poradenství, náboženských obřadů atd.).⁷⁵

Středisko na podobném principu funguje například ve Vídni, kde je rodinám umožněn volný pohyb, zároveň se však jedná o částečně otevřené detenční zařízení spravované policií. Toto vídeňské polootevřené centrum „Familienunterkunft Zinnergasse“ se skládá z otevřených částí pro muže a rodiny, a ze zvláštní části pro rodiny, která je uzavřená.⁷⁶ Ve Slovinsku a Litvě pak existují i otevřená centra určená speciálně pro nezletilé děti bez doprovodu.⁷⁷ V Litvě dokonce vedla existence alternativy v podobě určeného pobytu k tomu, že tyto děti přestaly být v detencích zajišťovány úplně.⁷⁸

Systém otevřených či polootevřených středisek s částí určenou rodinám testovala řada pilotních projektů, z jejichž závěrů vyplývá, že určující je způsob, jakým je tento systém proveden. K účinnějšímu a humánnějšímu výsledku přispěje, když mají cizinci ve středisku možnost být v kontaktu s pracovníky neziskových organizací a právníky.⁷⁹ A v neposlední řadě, jedním z klíčových prvků úspěchu, na který ukázal výzkum IDC a UNHCR, je skutečnost, že dodržování pravidel ze strany cizince úzce souvisí s mírou důvěry mezi ním a veřejnou správou.

3.3 PRAVIDELNÉ HLÁŠENÍ

Alternativa ve formě pravidelného reportingu spočívá v povinnosti osoby hlásit se příslušným orgánům ve stanovený čas. Hlášení je často kombinováno s určeným pobytem pro cizince nebo odevzdáním příslušných dokladů.

⁷³ European Migration Network. *Detention and Alternatives to Detention in International Protection and Return Procedures in Belgium* [online]. 2023, s. 23 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/ATD_Belgian%20standalone.pdf.

⁷⁴ Tamtéž, s. 31.

⁷⁵ Tamtéž, s. 75.

⁷⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 99.

⁷⁷ Tamtéž, s. 101.

⁷⁸ Tamtéž, s. 101.

⁷⁹ Tamtéž, s. 100.

Pravidelné podávání zpráv představuje jednu z nejčastěji užívaných alternativ k detenci v Evropě.⁸⁰ Zároveň se jedná o jeden z nejlevnějších a nejméně omezujících způsobů kontrol cizinců. Míra omezení se však může značně lišit v závislosti na způsobu jeho použití. Určujícím faktorem může být prostředí, kde k hlášení dochází (úřad či policejní stanice, která může způsobovat stres), četnost (nelze hovořit o méně omezujícím opatření, pakliže by bylo nastaveno na denní bázi) a způsob, jakým je jeho nedodržení sankcionováno. Míra vynucování se může značně lišit v závislosti na způsobu jeho použití.

Systém hlášení by obecně měl být nastaven pomocí konkrétní úpravy v zákoně a metodiky k jeho aplikaci stanovící, komu se hlásit a s jakou pravidelností. Je třeba mít na paměti, že reporting na denní bázi by potenciálně mohl porušovat právo na rodinný život. Při aplikaci reportingu je důležité vzít v úvahu individuální podmínky cizinců a zvážit možnou zranitelnost, která by mohla být důvodem pro vyloučení fyzického hlášení na úřadech či policejních stanicích s vysokou četností.⁸¹ Jak uvádí UNHCR ve svých *guidelines*, příliš striktní podmínky hlášení by mohly vést k nespolupráci a selhání osob, které by jinak byly ochotny předpisy dodržovat.⁸²

Zajímavou praxi nabízí v tomto ohledu Švédsko, kde může dohled nad osobami, které mají být zajištěny, vykonávat Švédská migrační agentura nebo policie. Těm je osoba povinná hlásit se ve stanovených lhůtách na základě rozhodnutí o dohledu. Hlásit se těmto orgánům přitom může na jejich úřadech, které se nachází nejbližší místu jejího pobytu. Osoba může být vyzvána k odevzdání cestovního pasu nebo jiného dokladu totožnosti. Proti rozhodnutí o dohledu nebo zajištění se lze kdykoli odvolat.⁸³

Ve vztahu k nezletilým dětem bez doprovodu existuje ve Velké Británii možnost hlášení se prostřednictvím sociálního pracovníka, který komunikuje s ministerstvem vnitra ohledně kontroly určeného místa pobytu dítěte a udržování kontaktu se sociálním pracovníkem. Reporting může být prováděn také telefonicky.⁸⁴

3.4 FINANČNÍ A JINÁ ZÁRUKA

Kauce či záruka umožňuje cizincům propuštění z detence složením finanční záruky jimi samotnými nebo ručitelem. Za cizince se může také zaručit například nevládní organizace za podmínky, že bude cizinec dodržovat stanovený proces. Poskytnutá finanční záruka pak v případě útěku cizince, či jiného nedodržení podmínek, propadá.⁸⁵ IDC uvádí tento systém kaucí a ručení jako druhou nejčastěji užívanou alternativu k detenci, přičemž přidává možnost svěření povinné osoby jakémusi „ručiteli“ (v IDC analýze nazývaného jako „*sponsor*“).

Ve Velké Británii se daný systém kaucí a ručení uplatňuje u zajištěných osob a je běžnou praxí v návratovém řízení. Dále je tento systém zaveden například v Litvě a Slovinsku. Ve všech uvedených zemích musí mít cizincův „ručitel“ státní příslušnost

⁸⁰ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 15.

⁸¹ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 91.

⁸² UNHCR, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers*, s. 92.

⁸³ UNHCR, *Beyond Detention*, s. 8.

⁸⁴ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 89.

⁸⁵ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 113.

či pobytové oprávnění hostitelské země. Ve většině případů bývá danou osobou rodinný příslušník či kontaktní osoba navštěvující cizince v detenčním zařízení.⁸⁶ Na danou osobu jsou dále kladeny určité podmínky. Ve Slovinsku a Litvě musí například prokázat schopnost zajistit cizinci ubytování a obživu. Tento režim může být kombinován s ohlašováním či policejními návštěvami v bydlišti ručitele. Ve Velké Británii se tento systém liší tím, že od dané osoby vyžaduje jakousi záruku za cizince, která nemusí nutně znamenat, že cizinci poskytne ubytování, ale zaváže se peněžní částkou za to, že bude zajištěný cizinec dodržovat předepsané pokyny.⁸⁷ Systém je vhodný zvláště pro cizince, kteří mají v hostitelské zemi rodinné a jiné vazby, nebo se zde nachází jejich národnostní menšiny. Díky záruce nemusí cizinec skončit zajištěn v detenci a může zůstat ve známém prostředí. Tento systém je výhodný pro žadatele, kteří mají v hostitelské zemi rodinné nebo komunitní vazby. Umožňuje žadateli, aby nebyl zadržen a zůstal ve známém prostředí. Ve všech třech uvedených zemích je přitom hlášena nízká míra útekovosti.⁸⁸

Britský systém obsahuje v této souvislosti pozitivní aspekt spočívající v tom, že kauce může být udělena bez ručení, a propuštění proto není závislé na existenci rodinných či jiných sociálních vazeb v zemi. Zajištěný cizinec může navíc během pobytu v detenci požádat o sociální bydlení poskytnuté státem. Úskalím alternativy v podobě finanční záruky však může být fakt, že mnoho zajištěných cizinců disponuje buď velmi omezenými, či žádnými finančními prostředky. Za účelem zabránění diskriminace vůči finančně omezeným cizincům by proto daná částka měla být v každém případě stanovena individuálně a proporčně vzhledem k prostředkům dané osoby.⁸⁹

IDC v tomto směru přináší návrh na vytvoření organizovaného systému sponzorství, který by pomohl k větší využívanosti této alternativy a eliminaci nedostatků v současném systému. Navíc by pomohl cizincům, kteří v zemi nemají žádné konexe. Jako příklad pro inspiraci může sloužit kanadský *Toronto Bail Program*, který funguje jako systém „profesionálních“ kaucí. Program existuje od roku 1996 jako specializovaná instituce financovaná vládou. Odlišuje se v tom, že příslušným orgánům se neplatí peníze na propuštění cizince ani se nepodepisují záruky za jeho dodržování předpisů. Místo toho se tento program na základě dohody s Úřadem pro pohraniční služby Kanady zaručí za konkrétní osoby, které by jinak nemohly být propuštěny. Nejprve identifikuje pomocí screeningu způsobilé cizince v detenci a poté slouží jako jejich podpůrce při žádostech o propuštění na kauci. Program se opírá o silný *case management*, podporu, ale zároveň dohled. Osoby, které do něj vstoupí, jsou zpočátku podrobeny intenzivnímu dohledu s pravidelným podáváním zpráv. Stanovené podmínky jsou přezkoumávány a po určité době jejich dodržování zmírňovány, čímž se buduje důvěra mezi „*case managery*“, tedy sociálními pracovníky či podobnými osobami, a cizinci. Sociální pracovníci také řeší případy užívání návykových látek, drogovou závislost či duševní problémy, čímž napomáhají dodržování pravidel cizincem. Popsaný kanadský systém je přitom v přepočtu na osobu na den levnější než detence.⁹⁰

⁸⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 92.

⁸⁷ Tamtéž, s. 93.

⁸⁸ Tamtéž, s. 95.

⁸⁹ Tamtéž, s. 92–93.

⁹⁰ SAMPSON – CHEW – MITCHELL – BOWRING, c. d., s. 34.

3.5 ELEKTRONICKÝ MONITORING

Elektronický monitoring představuje z uvedených alternativ nejvíce omezující opatření, které umožňuje pomocí náramků s GPS zařízením na zápěstí nebo kotníku sledovat pohyb cizince. Primárně je uplatňováno v trestněprávní oblasti, což je důvodem, proč je na něj neziskovými organizacemi,⁹¹ UNHCR⁹² či Agenturou EU pro základní práva⁹³ často nahlíženo v kontextu migrace jako na nevhodné, je považováno za stigmatizující a nejpřísnější opatření, které není adekvátní alternativou k detenci, a tudíž je odrazováno od jeho užívání.⁹⁴ V Evropě je jako alternativa k detenci užíváno zřídka.⁹⁵ V důsledku by totiž elektronické značení cizinců mohlo vést k porušení čl. 3, čl. 5 nebo čl. 8 Evropské úmluvy.⁹⁶ Bloomfield ohledně daného opatření upozorňuje na možnou stigmatizaci cizinců kvůli jeho trestněprávnímu užívání a potenciální psychickou újmu a sociální vyloučení, které může způsobovat.⁹⁷ U tohoto opatření existuje totiž riziko, že se s ohledem na možné omezení osobní svobody stane pouze jinou formou detence. Kromě toho, že s sebou nese stigmatizaci a negativní psychické dopady, je elektronický monitoring také relativně nákladný. Proto se jeho užití obecně nedoporučuje.⁹⁸

4. MOŽNÁ CESTA VPŘED: ÚČINNÝ SYSTÉM ALTERNATIV V ČR

Příklady pozitivní praxe v zahraničí a řada zmíněných analýz a projektů ukazují, že změna k lepšímu je možná. Cesta alternativ má však i svá úskalí, která je třeba vzít v potaz. Existuje mnoho způsobů, jak systém alternativ právně nastavit a implementovat tak, aby byl humánní a účinný zároveň. Otázka tedy zní, jak nastavit takový systém v českém prostředí a uchopit ho v praxi. V roce 2024 byla za tímto účelem zřízena pracovní skupina pod zmocněnkyní vlády pro lidská práva, která má vytvořit plán rozvoje a využívání alternativ k zajišťování nezletilých cizinců bez doprovodu a rodin cizinců s dětmi tak, aby bylo jejich zajišťování ukončeno k 1. 1. 2026.⁹⁹

⁹¹ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 102–103.

⁹² UNHCR, *UNHCR's Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum Seekers*, odst. 40. Srov. také UNHCR, *Global Roundtable on Alternatives to Detention of Asylum-Seekers, Refugees, Migrants and Stateless Persons*, § 21.

⁹³ Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures. In: *FRA: European Union Agency for Fundamental Rights* [online]. 9. 10. 2015, s. 2 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/alternatives-detention-asylum-seekers-and-people-return-procedures>.

⁹⁴ Steering Committee for Human Rights, c. d., s. 114–115.

⁹⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, COM (2014) 199 final, 28. 3. 2014, s. 16; EMN. Synthesis Report. 2014, s. 36. In: Special Rapporteur on the human rights of migrants...

⁹⁶ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 103.

⁹⁷ BLOOMFIELD, c. d., s. 12.

⁹⁸ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, c. d., s. 103 a s. 124–125.

⁹⁹ Jednání Rady vlády pro lidská práva dne 25. října 2023. In: *Vláda České republiky* [online]. 25. 10. 2023 [cit. 2025-03-28]. Dostupné na: <https://vlada.gov.cz/cz/ppov/rlp/cinnost-rady/zasedani-rady/jednani-rady-dne-25--rijna-2023-209448/#>.

4.1 VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

Důležitou skutečností, která se vyskytuje napříč mnoha zmíněnými zahraničními analýzami, je, že systém alternativ k detencím může respektovat lidská práva a velmi dobře fungovat, ale také nemusí, i když alternativy v právním řádu zakotveny jsou. Fungování záleží na konkrétním způsobu jejich implementace a úmyslu, se kterým jsou do právního řádu zavedeny. IDC zmiňuje možné obavy státu provázející alternativy k detenci, které mohou pramenit z představy, že kontroly migrace nelze dosáhnout jinak než zajištěním. Alternativy proto musí naplňovat účel kontroly státních hranic v co největší možné míře, zároveň však musí chránit lidská práva cizinců.¹⁰⁰ To vede k velkým rozdílům v jejich aplikaci v praxi, a riziku netransparentnosti při rozhodování, jelikož pravidla nejsou jasně vymezena.¹⁰¹

Proto je zásadní upravit alternativy v zákoně podrobně, v ideálním případě pak navíc vytvořit metodiku pro odpovědné správní orgány, aby přesně věděly, jak při uplatňování alternativ postupovat. Zavedení metodických pokynů může přispět k transparentnosti a konzistentnosti při aplikaci opatření v praxi.¹⁰² Konkrétním návrhem pro vnitrostátní úpravu pak může být specifikace cizineckého zákona v otázce procesních aspektů alternativ – zda se o uložení alternativy vydává samostatné rozhodnutí, proti kterému se dá procesně bránit, na jak dlouho se případné rozhodnutí o alternativě vydává či kdo ho kontroluje. Tyto otázky v současném cizineckém zákoně chybí.

4.2 IMPLEMENTACE V PRAXI

Spolu s vnitrostátním vymezením aplikace alternativ by mělo v České republice proběhnout vzdělávání v podobě osvětové činnosti, školení či *study visits* správních orgánů a soudců, aby věděli, jak při uplatňování alternativ a následném rozhodování v soudních řízeních postupovat tak, aby byl jejich postup v souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky ČR. Konečným výsledkem by pak měla být taková reforma řízení, že by správní orgány, tedy policie a Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, byly schopny individuálně posoudit, zda skutečně existují důvody pro zajištění, jaké jsou potřeby a rizika cizinců, zda existuje u některých zranitelnost, a pokud ano, náležitě a individuálně na ni reagovat. Každé opatření totiž může mít na různé osoby různý dopad.

Jak již bylo zmíněno, IDC doporučuje především zavedení ubytovacích zařízení pro rodiny s dětmi a pro nezletilé děti bez doprovodu za účelem zabránění jejich umístění do detence. V případě otevřených a polootevřených center je doporučováno oddělení od samotných detenčních zařízení a zajištění kontaktu s pracovníky nevládního sektoru, právníky a sociálními pracovníky. Děti cizinců by zároveň měly mít možnost navštěvovat školská zařízení.¹⁰³

¹⁰⁰ DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, *c. d.*, s. 119.

¹⁰¹ Tamtéž, s. 9.

¹⁰² Tamtéž, s. 119.

¹⁰³ Steering Committee for Human Rights, *c. d.*, s. 9 a násl.; DE BRUYCKER – BLOOMFIELD – TSOURDI – PÉTIN, *c. d.*, s. 100.

Náhradní ubytování určené primárně pro nezletilé děti bez doprovodu a rodiny s dětmi by mělo být předmětem zájmu i v České republice. Pro funkční alternativu pro rodiny s dětmi by mělo existovat náhradní ubytování, kde by rodina mohla místo detence pobývat, zároveň by jí měl být k dispozici a podpoře *case manager*. Z důvodu vhodnosti de-institucionalizace by tato alternativa v praxi v Česku měla být realizována ve spolupráci s neziskovým sektorem, který by mohl nabídnout určité možnosti bydlení za finanční podpory státu. Pod záštitou neziskových organizací by měl být také specializovaný *case manager*. Ačkoli je *case management* proces založený na spolupráci mezi orgány státu a neziskovým sektorem, spočívá zároveň v důvěře mezi *case managerem* a klientem – proto by ho měl v ideálním případě provádět subjekt nezávislý na Ministerstvu vnitra. Pokud by však ubytování a *case manager* byly v gesci např. Správy uprchlických zařízení, místem by mělo být pobytové středisko Kostelec nad Orlicí či přijímací středisko Zastávka u Brna, jelikož se jedná o zařízení ne-detenčního typu. Financování *case managementu* by nemělo být určeno počtem klientů, jelikož tento počet nelze dopředu předvídat. Existence alternativy v podobě náhradního ubytování by znamenala dále mj. potřebu zajistit kapacitu sociálních pracovníků a vynaložení nákladů na jejich vyškolení pro *case management*, aby byli schopni řešit individuální potřeby klientů. Další náklady by představovalo zajištění tlumočení, zdravotní péče a základních životních potřeb pro klienty. Stát by měl přitom finance na tyto náklady vynaložit, jelikož nelze dlouhodobě zajistit veškeré financování této alternativy neziskovými organizacemi, navíc je funkční systém alternativ k detenci primárně odpovědností státu.

ZÁVĚR

Alternativy k detenci mají potenciál přispět k pozitivní společenské i právní změně. Za předpokladu, že jsou dobře nastaveny ve vnitrostátním právu a jejich aplikace je provázena nástroji osvědčenými v zahraniční praxi, mohou snížit počet cizinců zajištěných v detencích, u nichž by alternativní opatření bylo dostačující, zlepšit lidskoprávní standard této oblasti, a navíc státu ušetřit finanční prostředky vynakládané na detenční zařízení. Účinnost jednotlivých alternativ přitom spočívá ve způsobu jejich implementace, který se může různit. Příklady ze zahraničí přitom ukazují, že klíčovými aspekty jsou metodika pro správní orgány a *case management* založený na vzájemné důvěře, schopný reagovat na individuální osoby a posoudit možnou zranitelnost.

Na vhodnosti alternativ k detenci panuje mezinárodní konsenzus. UNHCR, Rada OSN pro lidská práva, Rada Evropy i mezinárodní nevládní organizace volají po zavedení funkčního systému alternativ k detenci dlouhodobě. Povinnost uplatňovat alternativy před zajištěním vyplývá pro stát ze sekundárního práva Evropské unie. Ukončení zajišťování dětí a zavedení alternativ v ČR pak doporučila Rada vlády pro lidská práva. Navzdory jednotnému mezinárodnímu postoji i posunu na vnitrostátní úrovni však zůstávají alternativy v českém cizineckém zákoně pouze na papíře. V praxi se jedná o nefunkční systém, k jehož aplikaci správními orgány neexistuje žádná metodika a který je, jak bylo demonstrováno, využíván zcela minimálně. Vládou nově schválený cizinecký zákon přitom škálu dostupných alternativ ještě zužuje. Příklady dobré zahraniční

praxe přitom ukazují, že je možné vytvořit funkční systém alternativ, které respektují lidská práva a zároveň jsou efektivními opatřeními. Takové systémy jsou cestou vpřed a mohou pro Česko sloužit jako inspirace v možných budoucích snahách o reformu současného stavu.

SEZNAM ZKRATEK

EPIM	European Programme for Integration and Migration
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EÚLP	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
ICJ	International Commission of Jurists
IDC	International Detention Coalition
LZPS	Listina základních práv a svobod
UNHCR	Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky
UNICEF	Dětský fond OSN

Tereza Staňková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
Fórum pro lidská práva, z. s.
tstankova09@gmail.com

Mgr. Tomáš Svoboda
Městský soud v Praze
tomas.svoboda.ml@gmail.com
ORCID: 0009-0003-4159-6832

DISKUSE

DUTY TO PROTECT MOTHERLAND V. MEN'S LIFE, IN TIMES OF WAR: INTERNATIONAL STANDARDS AND UKRAINIAN MISTAKES, AS CAUTION FOR EUROPEAN COUNTRIES

SERGIY PANASYUK*

Abstract: From the start of the full-scale aggression of Russian troops into Ukrainian territory, European countries faced a real risk of invasion and should be prepared for war. After almost three years of resistance, the Ukrainian nation sacrificed hundreds of thousands of lives of its bravest sons, but not all of them were ready to die. Ukrainian governmental actions do not leave most Ukrainian men a chance to leave the country or refuse to go and die on the battlefield. Violating international principles and Ukrainian legislation provisions, the Ukrainian authority chose state security instead of men's right to life and continues to do so. Such examples should be analysed and discussed to prevent similar human rights violations if war breaks out in European countries in the near future. Having similar constitutional provisions, some European countries are at real risk of repeating Ukrainian mistakes, so they should analyse their national legislation, using the Ukrainian example, to avoid human rights violations in the case of a future war in Europe.

Keywords: duty to protect the motherland; right to life; human rights; right to conscientious objection; alternative service; conscription

DOI: 10.14712/23366478.2025.683

INTRODUCTION

The full-scale invasion of Russian troops into Ukrainian territory in 2022 changed the European security reality and pushed governments to consider the risk of all-out war in Europe. Western officials and politicians claim that European countries must brace for a decade of Ukrainian war,¹ and possible military conflict with Russia,²

* Ph.D. in constitutional law, a professor at Ukrainian-American Concordia University, a Visiting Fellow at Cologne/Bonn Academy in Exile (CBA) (Cologne/Bonn, Germany), a former professor at European University (Kyiv, Ukraine), a former lecturer at the Department of Constitutional Law of Charles University (Prague, Czech Republic) and a former academic consultant to a Judge of the Constitutional Court of Ukraine (2017–2022).

¹ MASON, C. – FRANCIS, S. Europe must brace for decade of Ukraine war – Nato chief. In: *BBC* [online]. 18. 7. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://www.bbc.com/news/articles/c0319eky1p9o>.

² West Must Be Prepared for War with Russia, NATO Official Warns Ahead of Major Military Drills. In: *RFE/RL* [online]. 19. 1. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://www.rferl.org/a/ukraine-west-war-russia-nato-admiral-bauer-drills/32783552.html>.

but there is a question of whether Europe is ready for war,³ additionally facing the question of how to mobilise millions of people for a potential war, which Russia is trying to put them in.⁴ While the head of the German Bundestag committee calls for 900,000 German reservists to be mobilised,⁵ Sweden embarks on a sober search for more cemetery space in case of war.⁶

Even if Russia and Ukraine start peace negotiations and reach an agreement, we should clearly understand that long-term peace on the continent cannot be guaranteed because of Putin's ambitions. Russia will try to spread military expansion, in the near future, to European countries or use the territory of its satellite Belarus, which is why all European countries should be ready to resist and fight. Some countries⁷ are at higher risk of invasion due to the Kremlin leader's historical interpretation and political ambitions.

Although war preparation should first include military and economic actions, it is also very important for European countries to make a revision of domestic legislation to avoid risks of possible human rights violations during a war emergency. Even the most democratic governments, willing to protect a country, may make mistakes in critical situations like war, setting up extra limitations on fundamental human rights, or even directly violating them.

It might not be obvious, but the fundamental right to life, which is one of the most internationally guaranteed, recognised, and protected, is under real risk in wartime, which comes not from the aggressor's troops' guns or bombs but from the national government of a defending country.

While Europe is only preparing for a possible future war, Ukraine is losing its soldiers every day on the battlefield. But not all Ukrainians were and are ready to be soldiers and die. Many Ukrainian men were pushed to the battlefield by the Ukrainian government without being given a chance to leave the country or use the internationally recognised right to conscientious objection, which definitely caused a direct violation of their right to life.

Proclaiming the martial law regime, the Ukrainian government, almost immediately after the invasion, closed the national border for nearly all draft-age men and started conscription measures. After a while, the list of men considered for mobilisation grew more expansive, and almost all Ukrainian men aged 25 to 60⁸ became hostages in their own country without any chance to refuse participation in the war.

³ RAINSFORD, S. – KIRBY, P. War a real threat and Europe not ready, warns Poland's Tusk. In: *BBC* [online]. 29. 3. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-68692195>.

⁴ GIGOVA, R. Europe turns to conscription as threat of wider war with Russia grows. In: *CNN* [online]. 21. 7. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://edition.cnn.com/2024/07/21/europe/europe-conscription-war-russia-intl/index.html>.

⁵ Strack-Zimmermann calls for activation of 900,000 reservists in Germany. In: *Spiegel Politik* [online]. 1. 6. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/marie-agnes-strack-zimmermann-fdp-fordert-aktivierung-von-900-000-reservisten-in-deutschland-a-25b6ce37-8953-4af2-980d-3c6b5b9bdafa>.

⁶ MONTGOMERY, M. Sweden embarks on a sober search for more cemetery space in case of war. In: *APNEWS* [online]. 28. 12. 2024 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://apnews.com/article/sweden-cemetery-space-russia-ukraine-war-c360d18b81adba2e2b8bb2c8aae66409>.

⁷ Such as Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, etc.

⁸ The mobilisation age in Ukraine is from 25 to 60.

Having a lack of soldiers, the Ukrainian government used harsh conscription measures, ignoring the internationally recognised right to conscientious objection, which in wartime becomes not only the right to avoid mobilisation and dealing with weapons but literally the right to life guarantor. In war times, conscription turns from basic training on how to deal with weapons into a one-way ticket to meet with death because soldiers are legal targets⁹ and are not protected by international law. In wartime, there are two options for soldiers: either to kill the enemy or to die protecting the country.

After almost four years of active war, the Ukrainian nation and government are now facing a tough moral dilemma to choose between “to do everything to protect the Motherland” and “the right of a person to conscientious objection”. The nation is divided, and it has discussed such questions as: “If all refuse conscription, who will protect the country?”, “Why should I go to die if I don’t want to?”, “Only professional soldiers should fight because they took the oath,” etc.

This dilemma is very sensitive, but without its analysis and broad scientific discussion, many European men may face a real risk of having their right to life violated if war knocks on their doors, as it has in Ukraine.

This work aims to draw more attention to the human right to conscientious objection violation during the wars, and the right to life, specifically, which is more important than the duty to protect a country, even if a country is at risk of not existing. International agreements guarantee such rights, whose implementation and protection should be analysed more carefully in real war situations, not only theoretically. Whether conscious or not, the Ukrainian government made many mistakes during wartime and violated fundamental international principles and domestic constitutional provisions relating to human rights guarantees. Such examples should be analysed to predict and avoid human rights violations in European countries that have similar constitutional and legislative provisions, and to avoid the violation of the right to life if Europe actively participates in future wars.

I. CONSTITUTIONAL DUTY TO PROTECT THE MOTHERLAND

Being in legal relations with their countries, citizens of many European countries have a set of constitutional rights and duties, one of which is to protect their countries.

Military conscription, which existed at least from the beginning of the Egyptian Old Kingdom, is defined as the compulsory enrolment for service in a country’s armed forces.¹⁰ But is compulsion the right approach if we are talking about protecting the motherland? Can anyone protect anyone under pressure, and can such protection be effective?

When a war happens, any person’s primary and natural instinct is to protect their own life and the lives of relatives, possibly property, but definitely not the entire country.

⁹ See RUDOLPHY, M. *The Morality of the Laws of War*. Oxford: Oxford University Press, 2023, pp. 25–27.

¹⁰ Conscription. In: *Britannica* [online]. [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://www.britannica.com/topic/conscription>.

Some people are more ready to be soldiers to die for the motherland, unlike others who are not. They have their own and different motivation. Following the nature of humans as living beings, it is difficult to imagine that in wartime, when there is the highest risk of being killed, your own life and safety, as well as the lives and safety of your relatives, are less important than the country's safety and the lives of your fellow citizens. That is why, in our opinion, the compulsory duty to protect the motherland but not your own life seems unnatural to human nature.

Professor Vetter lists¹¹ three basic motives for participating in war, mentioning that people's perceptions of reality in wartime differ from perceptions in peacetime: "*First, there is a particular enemy that embodies evil; if it were defeated, then the world would become a paradise. Second, taking action against that enemy is a path of glory and leads to legendary heights of existence. Third, anyone who does not agree with this publicly accepted opinion (wisdom) is considered a traitor.*"

After years of constant war, the division in the Ukrainian nation reached its peak, and some men are ready to be betrayers, but be alive, others are ready to fight till the last Ukrainian.

We may also hear from opponents that if not for the sacrifice of soldiers from different nations, Hitler could have won. It is also true that the whole world is in unpayable debt to all WWII soldiers. We can remember that when Germany declared war on Britain in 1939, the British Parliament immediately passed the National Service Act, which imposed conscription on almost all men from 18 to 41.¹² Facing the risk of occupation or even total destruction, the British nation was ready to fight and follow the fiery Churchill's speech "[...] *go on to the end [...] Whatever the cost may be [...]*".

However, some important nuances should be taken into account. After WWII, a number of fundamental international agreements¹³ proclaimed a person's life as the most important thing in the world and guaranteed the right to reject military conscription based on internal reasons and beliefs. The world was changed, and we should live according to modern international standards and principles. People should be free to choose their way of action even during wartime and make free decisions about priorities, whether their lives or national security. And suppose the majority of men say "no" to conscription and refuse to fight for a country with weapons in their hands. In that case, it is their free choice, but not a tragedy, and we know many historical examples from WWII when nations decided not to resist and save people's lives and their cities from destruction.

Seeing the current Russian expansion plans, the debate over compulsory military service, which was cancelled in many European countries decades ago, has resurfaced not

¹¹ VETTER, S. Understanding Human Behavior in Times of War. *Military Medicine* [online]. 2007, Vol. 172, Issue suppl. 2, pp. 7–10 [cit. 2025-01-23]. Available at: https://academic.oup.com/milmed/article/172/suppl_2/7/4578224.

¹² Conscription: the Second World War. In: *UK Parliament* [online]. [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/private-lives/yourcountry/overview/conscriptionww2/>.

¹³ Such as the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the European Convention on Human Rights.

only across Europe,¹⁴ but also in the USA.¹⁵ Having similar provisions to the Ukrainian Constitution, the Constitutions of many European countries adjacent to Russia or near Ukraine prescribe direct obligations for citizens to come and protect their countries. It is the duty of every Polish citizen to defend the Homeland,¹⁶ as well as the right and duty of each citizen of Romania¹⁷ and the Republic of Lithuania,¹⁸ and the sacred right and duty of each citizen of the Republic of Moldova¹⁹ to defend the state against a foreign armed attack. Every Finnish²⁰ and Hungarian²¹ citizen is obligated to participate in national defence, and it is the duty of each citizen of Estonia²² to defend the country's independence.

Some European countries, like the Czech Republic, have military obligation provisions in constitutional acts and regular legislation. The Constitutional Act on the Security of the Czech Republic²³ prescribes that in case of country protection needs, the armed forces shall be supplemented on the basis of the military service obligation. Despite the abolishment of compulsory military service in the Czech Republic, conscription is in force for all citizens aged 18 to 60.²⁴

On the one hand, there is a constitutional duty of a person to fight for the country's independence, sovereignty, and existence. On the other hand, all countries have an international duty to protect the lives of their citizens, which contradicts the first one, especially in times of war. As the government's action of forcing people to join the country's armed forces, conscription should be considered in two radically different situations, which have fundamental differences. In peacetime, conscription is an obligation to participate in military duty without the high risk of death. In fact, it is a form of training aimed at preparing people in case the country faces external aggression. Conscription in times of war is the mobilisation of a nation to protect the motherland with weapons in hand. The main difference is that the second type presumes a real risk of dying on the battlefield, so the right to conscientious objection, in fact, becomes the right to life guarantor and protector. All modern and democratic countries have international obligations and should follow international human rights standards, one of which

¹⁴ SAMAR, K. With war on its doorstep, could Europe embrace compulsory military service once again? In: *euronews* [online]. 16. 7. 2024 [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/07/16/with-war-on-its-doorstep-could-europe-embrace-compulsory-military-service-once-again>.

¹⁵ TOWNLEY, D. US kicks off debate on conscription as other Nato members introduce drafts. In: *The Conversation* [online]. 20. 6. 2024 [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://theconversation.com/us-kicks-off-debate-on-conscription-as-other-nato-members-introduce-drafts-232458>.

¹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Constitution of the Republic of Poland], Apr. 2, 1997, art. 85 (1).

¹⁷ Constituția României [Constitution of Romania], Oct. 31, 2003, art. 55 (1).

¹⁸ Lietuvos Valstybės Konstitucija [Constitution of the Republic of Lithuania], Oct. 25, 1992, art. 139 (1).

¹⁹ Constituția Republicii Moldova [Constitution of the Republic of Moldova], Jul. 29, 1994, art. 57 (1).

²⁰ Suomen perustuslaki [Constitution of Finland], Jun. 11, 1999, § 127 (1).

²¹ Magyarország Alaptörvénye [Constitution of Hungary], Apr. 18, 2011, art. XXXI (1).

²² Eesti Vabariigi põhiseadus [Constitution of the Republic of Estonia], Jun. 28, 1992, § 54 (1).

²³ Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky č. 110/1998 Sb. [Constitutional Act on the Security of the Czech Republic (Act No. 110/1998 Coll.)], art. 4 (1).

²⁴ ROVENSKÝ, J. *The Return of Compulsory Military Service After 20 Years: Pros and Cons* [online]. Institute for Politics and Society, 2024 [cit. 2025-01-23]. Available at: https://www.politikaspolecnost.cz/wp-content/uploads/2024/10/10_2024_The-Return-of-Compulsory-Military-Service_IPPS_Jan-Rovensky.docx.pdf.

is the right to refuse to join the national army for internal moral reasons and beliefs, and, in our opinion, unwillingness to die.

II. INTERNATIONAL STANDARDS OF THE RIGHT TO CONSCIENTIOUS OBJECTION

As a milestone of the fundamental international human rights principles, the Universal Declaration of Human Rights²⁵ (hereinafter the Declaration) prescribes in Article 18 the right to freedom of thought, conscience, and religion. Such right is also repeated in Article 18 of the not less important international document in the field of human rights protection – the International Covenant on Civil and Political Rights²⁶ (hereinafter the Covenant).

Referring to the mentioned international documents, the United Nations Commission on Human Rights (hereinafter the Commission) clearly recognised²⁷ everyone's right to conscientious objection to military service as a legitimate exercise of the right to freedom of thought, conscience, and religion. Such a statement was made, recalling many of its previous documents, including the Commission's resolution 1987/46,²⁸ which recognises the right of all persons to refuse military service, reaffirming that all Member States have an obligation to promote and protect human rights and fundamental freedoms.

The Commission also followed such logic in its further Resolutions 1995/83²⁹ and 1998/77,³⁰ in which it was recognised that conscientious objection reasons include profound convictions arising not only from religious but also moral, ethical, humanitarian, or similar motives.

Despite the Human Rights Committee (hereinafter the Committee) noticed in its General Comment No. 22³¹ that "*The Covenant does not explicitly refer to a right to conscientious objection [...]*", it also mentioned that such a right could be understood as such that it can be covered by the Covenant's Article 18 and invited the States parties to report about possibilities of exemption from military service and kinds of alternative service in such UN member states. Such logic was reasoned by the Committee "[...] *as the obligation to use lethal force may seriously conflict with the freedom of conscience and the right to manifest one's religion or belief*". The General Comment No. 22 also pointed out that limitations of paragraph 3, Article 18 of the Covenant may be used only in a way directly prescribed in the text and should be "[...] *strictly interpreted: restrictions are not allowed on grounds not specified there, even if they would be allowed as restrictions to other rights protected in the Covenant, such as national security*".³²

²⁵ G.A. Res. 217 (III) A, Universal Declaration of Human Rights (Dec. 10, 1948).

²⁶ G.A. Res. 2200A (XXI), International Covenant on Civil and Political Rights (Dec. 16, 1966).

²⁷ Commission on Human Rights Res. 1989/59 (Mar. 8, 1989).

²⁸ Commission on Human Rights Res. 1987/46 (Mar. 10, 1987).

²⁹ Commission on Human Rights Res. 1995/83 (Mar. 8, 1995).

³⁰ Commission on Human Rights Res. 1998/77 (Apr. 22, 1998).

³¹ Human Rights Committee Gen. Comm. 22 (Jul. 30, 1993).

³² Ibid.

In other words, conscientious objection applies in wartime, even if the country's existence is at risk. The Committee directly mentioned that the right to conscientious objection should be guaranteed both in wartime and in peacetime.³³

In 1967, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe also pointed out³⁴ that the personal right to conscientious objection derives logically from the fundamental rights of the individual in democratic rule-of-law states, which are guaranteed in Article 9 of the European Convention on Human Rights³⁵ (hereinafter the European Convention). Despite the mentioned document, the European Court of Human Rights (hereinafter the European Court) admitted such a right following Article 9 of the European Convention only in 2011. After reviewing the *Bayatyan v. Armenia* case,³⁶ the European Court examined the issue of whether Article 9 of the European Convention applies to conscientious objectors for the first time. Also, in the mentioned case, the European Court admitted that it had never ruled on the question of the applicability of Article 9 of the European Convention to conscientious objectors before, and that it was a limitation of the interpretation of Article 9 of the European Convention. The European Court considered that opposition to military service motivated by a profound and insurmountable conflict between the obligation to serve in the army and an individual's conscience or profoundly and genuinely held religious or other beliefs is important enough to attract the guarantees of the European Convention.

In the Author's opinion, in future cases, the European Court should also consider Article 2 of the European Convention in connection with Article 9, because the right to conscientious objection in the wartimes tightly connected with the right to life and rejection of a person to die on a battlefield, which should be a legitimate reason to reject the conscription, which seems can logically fits and complements reasons and motives listed by the Commission in mentioned Resolutions 1995/83³⁷ and 1998/77.³⁸

III. THE RIGHT TO LIFE VIOLATION

As a fundamental and most important human right, the right to life is guaranteed in Article 3 of the Declaration, Article 6 of the Covenant, and Article 2 of the European Convention and recognised by European constitutions, which oblige national governments to protect a person's right to life and avoid any illegal violation of such a right.

³³ Human Rights Council Rep. A/HRC/23/22 (Jun. 3, 2013), referring to the Concluding observations CCPR/CO/82/FIN (Dec. 2, 2004).

³⁴ Council of Eur. Parl. Ass. Res. 337 (Jan. 27, 1967).

³⁵ Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Nov. 4, 1950, Europ.T.S. No. 5; 213 U.N.T.S. 221.

³⁶ *Bayatyan v. Armenia* App. No. 23459/03, 99 (July 7, 2011). In: *European Court of Human Rights* [online]. [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-105611%22%7D>.

³⁷ Commission on Human Rights Res. 1995/83.

³⁸ Commission on Human Rights Res. 1998/77.

Article 2 of the European Convention guarantees that everyone's right to life shall be protected by law, and any use of lethal force must be absolutely necessary. In the author's opinion, governmental action of pushing people to be soldiers and die in war is similar to using lethal force, because the result is the same – the death of a person.

Someone can say that war is a situation of "absolute necessity", and the European Convention prescribes that the government can use force against a person to protect another person, so the government can push people to die, sacrificing such a person for the nation's protection. But following the idea of the European Convention, the government can use lethal force against a person only "*in defence of any person from unlawful violence; in order to effect a lawful arrest or to prevent the escape of a person lawfully detained; in action lawfully taken for the purpose of quelling a riot or insurrection*". So, the logic is to protect other people from a particular person against whom lethal force can be used, which is not applicable in a situation when a person only refuses to be a soldier and to die, and is not a direct threat to anyone by such a decision. The right to life is recognised as one of the most important parts of the European Convention because it is impossible to enjoy other rights without the right to life, which national governments should guarantee and protect. Such protection should be guaranteed both in peacetime and during the war, which was clearly noticed by the Committee clarifying the Covenant provisions: "*The right to life is the supreme right from which no derogation is permitted, even in situations of armed conflict and other public emergencies that threaten the life of the nation.*"³⁹

The paradox is that in times of war, on the one hand, the national government has the primary duty to protect people from being killed by aggressor troops, but on the other hand, the government conscripts its citizens to fight and die. Compulsory military conscription is a direct way to die and a right-to-life violation because international law does not protect soldiers, who are lawful targets, the killing of which is not an international crime. That is why if the country does not have legislative provisions that clearly enshrine and guarantee conscientious objection during war (or martial law), such a country violates not only the right to conscientious objection but also the right to life.

We want to underline once again that the logic that international recognition of the right to conscientious objection should also include "don't wish to die" as a legitimate reason for compulsory conscription denial, because military service in wartime is literally the way to become an internationally recognised legal military target, which directly violates the right to life of a person. The conscription in wartime should be only voluntary, and any governmental measures, such as border closing or limiting the right to conscientious objection, should be recognised as direct attempts to violate the fundamental human right to life.

³⁹ Human Rights Council Gen. Comm. 36 (Sep. 3, 2019).

IV. THE UKRAINIAN LEGISLATION AND GOVERNMENTAL MISTAKES

Given the real risk of the first modern full-scale war since WWII, European countries should more profoundly and thoroughly analyse all Ukrainian governmental steps and legislative provisions concerning the martial law regime and domestic legislation provisions in case of war.

From the beginning of the full-scale invasion of Russian troops, the Ukrainian government made a number of decisions and legislative mistakes, causing violations of men's right to life, which can be made in many European countries because of many similarities in domestic legislation. Modern democratic countries should follow internationally recognised standards and principles even in critical situations like war.

Starting with the border shutdown, ignoring the international right to reject conscription, and continuing hard mobilisation measures, Ukraine shows an example of what a country should not do, which should be analysed by international colleagues and governments step by step.

1. THE FIRST MISTAKE: THE BORDER CROSSING BAN

Following the provisions of Article 33 (1) of the Ukrainian Constitution,⁴⁰ every person who legally stays in the territory of Ukraine should be guaranteed the right to freely leave the territory of Ukraine, except for restrictions stipulated by law. The logic of such constitutional provisions is very simple. The right to cross the national border can be limited only by law as an act of parliament, the only legislative body representing all Ukrainians and the more powerful body in the parliamentary-presidential republic. Such a right limitation is also allowed by Article 64 (2), which enshrines a list of rights that can't be limited during the martial law regime, but does not include Article 33.

Very similar provisions also exist in some European constitutions. Following the Constitution of the Republic of Poland,⁴¹ everyone may freely leave the territory, which may be subject to limitations specified by statute, which is also exclusively the parliament's act, following the logic of the Constitution of the Republic of Poland. The same provisions of the Constitution of the Republic of Lithuania⁴² and the Constitution of Finland⁴³ prescribe both the freedom to leave the country and its restriction by law in cases of the country's protection needs.

The mentioned constitutional provisions literally allow national parliaments to turn the territory under military aggression into a locked battlefield without any chances for a particular category of people to escape and survive.

Following the logic of the Ukrainian Constitution, a special law should enshrine all nuances and procedures about border crossing limitations during martial law. The Ukrainian Law "On the procedure for leaving Ukraine and entering Ukraine for citizens

⁴⁰ Konstytucja Ukrainy [Constitution of Ukraine], Jun. 28, 1996.

⁴¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Constitution of the Republic of Poland], art. 52.

⁴² Lietuvos Valstybės Konstitucija [Constitution of the Republic of Lithuania], art. 32.

⁴³ Suomen perustuslaki [Constitution of Finland], § 9 (2).

of Ukraine”⁴⁴ appears to be a suitable act for such measures, but it does not prescribe any ban on border crossings in such situations. Article 6 of the mentioned Law lists the reasons for the temporary restriction of the right of citizens to leave Ukraine, but is silent about any limitations during martial law or war. However, using the link to the mentioned Law⁴⁵ in the Cabinet of Ministers Resolution “On approval of the Rules for crossing the state border by citizens of Ukraine”,⁴⁶ the Ukrainian government avoided direct constitutional instructions and banned border crossing for almost all men aged 23⁴⁷ to 60, by amendments to the Resolution but not the Law (Parliament’s act). Thus, the Cabinet of Ministers of Ukraine bypassed the parliament and unconstitutionally altered the rules of border crossing for a specific category of men due to martial law.

Only in April 2024 did the Ukrainian parliament make changes in Ukrainian legislation, adding the border crossing limitation, but not amending the mentioned Law “On the procedure for leaving Ukraine and entering Ukraine for citizens of Ukraine”, but the Law “On the legal regime of martial law”,⁴⁸ which obliges all men aged 18 to 60 who want to cross a border to have a document proving their military registration, which a person can get only after being checked on his ability to serve in military forces. Also, even if a person has immunity from mobilisation (as university professors or students, for example), such people can’t freely cross the national border following the mentioned resolution.⁴⁹ Thus, the Cabinet of Ministers of Ukraine provides restrictions to ban crossing the border even if men can’t be mobilised, which is not justified by any army needs, and has one aim to keep men inside the country and limit their right to move freely, just because the government wants so.

However, the real problem lies not in the mentioned constitutional violation, as changing the law and adhering to constitutional prescriptions is straightforward and has been ignored by the government simply because it can do so. The problem is in constitutional provisions allowing the turn of people into “war hostages” during martial law without the right of free movement, even more so if such people are not subject to mobilisation but under real risk of dying not on the battlefield but in their beds during night bombing.

Ukraine is not alone in having similar constitutional provisions, so the people from the mentioned European countries are also at risk of being trapped in case of war or a martial law regime. The legislation of the mentioned European countries should at least be screened to avoid possible illegal governmental extra measures and actions.

⁴⁴ Zakon pro porjadok viyizdu z Ukrayini ta vyizdu v Ukrayinu gromadjan Ukrayini (Zakon № 3857-XII) [Law on the procedure for leaving Ukraine and entering Ukraine for citizens of Ukraine (Act No. 3857-XII)].

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 27 sichnya 1995 r. № 57 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 57 dated January 27, 1995] [Gov. Res. No. 57 of Jan. 27, 1995] [online]. [cit. 2025-01-23]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/57-95-n#Text>.

⁴⁷ Before the amendments made in 2025, the Resolution limited border crossing to all men from 18 to 60.

⁴⁸ Zakon pro pravovij režim voennogo stanu (Zakon № 389-VIII) [Law on Martial Law Legal Regime (Act No. 389-VIII)], art. 20 (4).

⁴⁹ Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny № 57 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 57].

According to the Ukrainian Constitution,⁵⁰ protecting Ukraine's sovereignty and territorial integrity is the state's most important function and a matter of concern for all Ukrainians (Article 17), who should fulfil their duty by performing military service (Article 65).

Despite the Ukrainian Constitution proclaiming the equality of all citizens in their rights and obligations, there is no factual equality in Ukraine. Article 1 of the Law "On military duty and military service"⁵¹ prescribes that women may be mobilised only if they wish. This means that men are the primary source of troops in times of war, and the main category whose rights are at real risk of violation.

We do not insist on women's obligatory mobilisation during wartime, nor do we insist on men's. We also understand that reasons such as the nation's reproduction after the war may be reasonable for such legislative provisions, but constitutional equality means a different logic. If the Constitution mentions all, it should apply to everyone without any gender differentiations. The author only tries to show that constitutionally proclaimed equality and obligations do not work in the case of conscription during the martial law regime, and men are less protected against being killed on the battlefield.

As we mentioned previously, citizens of some European countries also have similar duties to protect the motherland, as well as a constitutional proclamation about equality between men and women. That is why it is critically important for our foreign colleagues to pay more attention to possible inequality in military conscription in case of war and analyse the constitutional provisions and logic of national legislation to avoid violations of human rights and inequality.

2. THE FACTUAL BAN OF ALTERNATIVE (NON-MILITARY) SERVICE DURING THE MARTIAL LAW REGIME

The Ukrainian Constitution⁵² prescribes that if military duty contradicts a citizen's religious beliefs, it shall be replaced by alternative (non-military) service (Article 35). Unfortunately, the Constitution of Ukraine allows the only possible chance to avoid conscription to be a believer, which is maximally narrowed compared with the internationally recognized list of reasons for the right to conscientious objection. However, even such a "cut" constitutional principle is not fully protected from its limitation, and Article 35 is not in the list of exceptions during martial law regimes, following Article 64 (2).

Unfortunately, Ukraine is not alone in taking such an approach. The Polish Constitution also enshrines⁵³ citizens' right to perform substitute service, but also does not list such a right among the constitutional rights that can't be limited during martial law.⁵⁴

⁵⁰ Konstytucja Ukrainy [Constitution of Ukraine].

⁵¹ Закон про військовий обов'язок і військову службу (Закон № 2232-XII) [Law on military duty and military service (Act No. 2232-XII)].

⁵² Konstytucja Ukrainy [Constitution of Ukraine].

⁵³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Constitution of the Republic of Poland], art. 85 (3).

⁵⁴ Ibid. art. 233 (1).

Unlike the constitutional provisions of the Republic of Lithuania,⁵⁵ which do not allow the limitation of the right to alternative national defence service even after the imposition of martial law, the Estonian Constitution⁵⁶ enables the limitation of the right to perform alternative service in a state of war. Following the logic of Article XXXI of the Hungarian Constitution,⁵⁷ the alternative service is guaranteed even in a national crisis or during preventive defence measures, unlike the constitutional provisions in Romania,⁵⁸ which oblige a duty to protect the motherland and allow any rights or freedoms limitations by law in cases of the defence of national security needs. The Czech Republic's Charter of Fundamental Rights and Freedoms also guarantees the right to resist military service if it is contrary to one's conscience or religious conviction.⁵⁹

In its recent *Amicus Curiae*,⁶⁰ responding to the Ukrainian Constitutional Court's request,⁶¹ the Venice Commission clearly pointed out that both international and European human rights law require the introduction of an alternative service instead of regular military service.

It is also very important that the Venice Commission pointed out that it was made in the context of the full-scale war of aggression that caused the martial law regime to be enacted on the whole Ukrainian territory, underlining the consciousness of the dramatic situation resulting from the occupation of an essential part of the Ukrainian territory and recognising the right of Ukraine to self-defence. Additionally, it was noted that the European Court has not addressed conscientious objection in the event of martial law, war, or mobilisation. Therefore, such an *Amicus* is the first to attempt to resolve the issue of conscientious objection and alternative service in the event of war.

The Venice Commission noted that, in line with the European Court's stance, countries have a certain margin of appreciation in determining the circumstances under which they recognise the right to conscientious objection. The question that the Venice Commission raises is whether there is such a pressing social need that an exception to the admission of conscientious objection is necessary in cases of mobilisation and self-defence against foreign aggression. And the key fact that was pointed out is that the objection to the use of lethal force is effective in wartime, not in peacetime.

The conscientious objection first emerged as a reaction to war, rather than military training in peacetime. That is why it was noticed in the mentioned *Amicus Curiae* that under no circumstances may a conscientious objector to military service be obliged to bear or use arms, even in self-defence of the country, as it follows from provisions of Article 18 of the Covenant.

⁵⁵ Lietuvos Valstybės Konstitucija [Constitution of the Republic of Lithuania], art. 145.

⁵⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus [Constitution of the Republic of Estonia], § 130.

⁵⁷ Magyarország Alaptörvénye [Constitution of Hungary].

⁵⁸ Constituția României [Constitution of Romania], art. 53 (1).

⁵⁹ Listina základních práv a svobod [Charter of Fundamental Rights and Freedoms], art. 15 (3).

⁶⁰ Venice Commission *Amicus Curiae*, CDL-AD(2025)006 (May 15, 2025).

⁶¹ The letter in which the Acting Chairman of the Constitutional Court of Ukraine (4 December 2024) requested an *amicus curiae* brief of the Venice Commission on the matter of alternative (non-military) service. Such a request was reasoned by a constitutional complaint considering by the Constitutional Court of Ukraine concerning the constitutionality of Article 1.1 of the Law of Ukraine "On Alternative (Non-Military) Service" provides: "*alternative service is a service that is introduced instead of regular military service and is aimed at fulfilling a duty to society*".

Despite the mentioned position and argumentation, just a month later, the Ukrainian Supreme Court decided⁶² to disregard the Venice Commission's Amicus, as well as international standards and law. In mentioned judgment, the Ukrainian Supreme Court consciously stated that it did not take into account the practice of the European Court of Human Rights in the context of refusal to serve in the military on grounds of religious beliefs, since none of the decisions of this Court concerned the assessment of the actions of the state and the citizen in the context of such a large-scale war waged against Ukraine. It also pointed out that at a time when Ukraine is engaged in self-defence, when the very existence of the state is under threat, every citizen of Ukraine must be aware of the need to find a balance between the needs of the state and the interests of the citizens themselves.

Ignoring the Venice Commission's Amicus and international standards, the Ukrainian Supreme Court decided that a person who is a Jehovah's Witness believer who asked for alternative service was guilty of dodging service. The Ukrainian Supreme Court pointed out that during the mobilisation of those liable for military service, the possibility of performing alternative service is excluded, since the purpose of mobilisation itself is not simply to perform military service, but to defend the Motherland from military invasion by another state.

Unfortunately, the Ukrainian Law "On Alternative (Non-Military) Service"⁶³ also prescribes that, under martial law, separate restrictions on citizens' right to undergo alternative service may be established, and in fact, ignores international standards and principles.

Following the provisions of the Law "On Martial Law Legal Regime",⁶⁴ the alternative service is mentioned as an option for recruiting citizens, but only as a possibility, without any details of such rights' implementation. Additionally, Ukrainian legislation has criminal liability for avoiding conscription for military service during mobilisation, following the Criminal Code of Ukraine.⁶⁵

In 2024, after reviewing the criminal case⁶⁶ following such liability, the Ukrainian Supreme Court decided on a person's guilt and pointed out that neither Article 18 of the Covenant nor Article 9 of the European Convention directly provides for a person's right to refuse military service for reasons of conscience, including religious beliefs, and does not regulate the procedure for its implementation. The criminal case was initiated against a person who was released into the reserve and recognised as having limited legal capacity, but refused mobilisation due to the Russian full-scale invasion. The person declined to receive a summons, citing that military service contradicts his religious beliefs, but was found guilty in all instances.

⁶² Supreme Court of Ukraine, Case No. 573/406/24.

⁶³ *Zakon pro alternativnu (nevijskovu) sluzbu* (Zakon № 1975-XII) [Law on Alternative (Non-Military) Service (Act No. 1975-XII)].

⁶⁴ *Zakon pro pravovij rezim voennogo stanu* (Zakon № 389-VIII) [Law on Martial Law Legal Regime (Act No. 389-VIII)].

⁶⁵ *Kryminalnyy Kodeks Ukrainy* (Zakon № 2341-III) [KKU] [Criminal Code of Ukraine (Act No. 2341-III)], art. 336.

⁶⁶ Supreme Court of Ukraine, Case No. 344/12021/22.

Due to the lack of soldiers, the Ukrainian medical workers of the recruitment office even recognise people with health issues as fit for military service. Following the court case materials,⁶⁷ the person was recognised as healthy and fit for military service and was convicted of evading military service. During the court trial, it was found that when a person passed medical checking, he had a fracture of the right clavicle, lumbar osteochondrosis in remission, and hyperopic astigmatism in both eyes. However, even with information about a person's health problems, the court decided on his guilt.

It is unacceptable when the national constitution or legislation has gaps in human rights protection during a martial law regime, and it is also terrible when the executive branch uses all such "gaps" in its interests, additionally violating other provisions, including international standards. However, in such cases, in modern democratic countries, a person may rely on the judicial branch. As we can see, Ukrainian citizens are deprived of such an option when all three branches stick to one similar way of thinking and actions in favour of mobilisation, but not human rights.

3. ACCESS TO JUSTICE ISSUES

Another inequality in Ukraine during martial law is the high risk of violating the constitutional principle of access to justice.

From the start of the full-scale invasion, the Ukrainian parliament made many amendments to the list of exemptions for conscription during mobilisation. The government officials of the National Police of Ukraine, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, as well as prosecutors, have immunity from mobilisation, but attorneys don't. They can be mobilised, which can influence not only the lack of defenders on the side of the accused but also can be a way of illegal influence on independent defenders.

Article 131-2 of the Ukrainian Constitution⁶⁸ prescribes that only attorneys have the right to represent people in courts. In fact, if mobilisation measures are increased, attorneys may be mobilised, which can cause the risk of Ukrainians being left without defenders and official court representatives. By leaving male attorneys (the majority – 62%) without protection from conscription, parliament created a risk of a gap in human rights and court protection guaranteed by the Ukrainian Constitution⁶⁹ (Article 55, part 1).

After the mobilisation started, Ukrainian attorneys faced the risk of disciplinary liability if they were mobilised and failed to represent their clients, which caused the Higher Qualification Commission to clarify⁷⁰ waiving liability during mobilisation. Many attorneys requested help regulating named issues and legislative changes regarding the possibility of exemption from the draft by the professional authorities, but the

⁶⁷ Chernihiv Court of Appeal, Case No. 750/14407/23.

⁶⁸ Konstytucja Ukrainy [Constitution of Ukraine].

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Rozjasnennja Viscoyi kvalifikacijnoyi ta disciplinarnoyi komisiyi advokaturi [Clarification by the Higher Qualification and Disciplinary Commission of the Bar] [online]. [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://vkdko.org/do-uvagi-mobilizovanih-advokativ/>.

Ukrainian National Bar Association rejected⁷¹ their requests. The current situation may also violate not only Ukrainian constitutional provisions but also Article 6 of the European Convention, which prescribes the right to representation in criminal proceedings.

Additionally, there is a real risk of illegal influence on attorneys, who may be easily blackmailed to favour the interests of some government officials with threats of army mobilisation.

CONCLUSIONS

Human life is the world's most important value, and war is humanity's most terrible creation, which can easily push governments to take extraordinary measures for the nation's protection, sacrificing the lives of soldiers.

However, even the risk of losing the country's sovereignty is not a solid reason to violate international standards and principles and downplay the value of every single person's life.

The dilemma between "winning the war" and "following the international standards of the right to conscientious objection" should not exist. Every person should be free to decide about their participation in war and have a guaranteed and not limited legal right to conscientious objection to save their life, but not to die protecting a nation. Discussing conscientious objection during the war is not only about faith and beliefs but also about the choice between life and death, which should be made by a particular person, but not by the national government.

Having a real risk of long-term war and spreading it to Europe, as well as similar to Ukrainian constitutional provisions, European countries will have similar risks of human rights violations and should be ready to protect not only a nation but also internationally recognised principles and rights. Some European countries are considering a return to compulsory military service conscription, recognising the significant risk posed by Russia's aggressive potential. Consequently, the issue of protecting and guaranteeing the right to conscientious objection has become increasingly relevant for Europe.

The Ukrainian government made many mistakes in its attempts to save the country's independence and protect territories, forgetting that the real aim of a fight is not territory but people, and each has its own internationally recognised rights. A country can exist without a part of its land or with limited sovereignty, but it can't exist without people, the lives of some of whom are not so valuable nowadays in Ukraine.

By highlighting Ukrainian governmental mistakes, this work seeks to initiate an expert discussion and prevent similar human rights violations in other countries. It aims to remind them that the most important thing in the world is not national territory or the legal sovereignty of the whole country, but the life of each individual.

⁷¹ Rishennya Rady Advokativ Ukrainy Natsional'noyi Asotsiatsiyi Advokativ Ukrainy, № 67 [The decision of the Bar Council of Ukraine of the National Bar Association of Ukraine, no. 67] [online]. Aug. 2, 2022 [cit. 2025-04-24]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0067871-22#Text>.

As we showed in this work, International legal standards clearly protect the right to conscientious objection, which such international bodies as the European Court of Human Rights, the UN Human Rights Commission, and the Venice Commission have repeatedly proved. Named bodies clearly pointed out that the person has the right to conscientious objection even if it involves war and the risk of the country's existence. Despite this, the Ukrainian government made many mistakes and violated international law and international obligations. Unfortunately, because of continuing Russian aggression, the entire European continent is under real risk of Russian invasion. That is why we believe that the mentioned Ukrainian examples of international standards violations should be analysed to avoid similar human rights violations in European countries.

Prof. Sergiy Panasyuk, Ph.D.

Ukrainian-American Concordia University, Department of General Studies

s.a.panasyuk@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9593-3211

RECENZE

ALEXANDRA LETKOVÁ. *SPRAVODLIVOST'
V TRESTNOM PRÁVE (NA PŘÍKLADE VYBRANÝCH
USTANOVENÍ ZÁKONA NA OCHRANU REPUBLIKY)*.
PRAHA: WOLTERS KLUWER ČR, 2024, 148 S.
ISBN 978-80-7676-890-1

Alexandra Letková je širší odborné veřejnosti známa jako badatelka v oboru českých a slovenských právních dějin a výzkumu historické paměti. Zajímá se nejvíce o vývoj trestního práva ve 20. století, o němž publikovala řadu objevených vědeckých článků. Svůj dlouhodobý zájem o tuto problematiku nyní zúročila vydáním monografie *Spravodlivost' v trestnom práve (na príklade vybraných ustanovení zákona na ochranu republiky)*, která vyšla v prestižním nakladatelství Wolters Kluwer. Již letmé prolistování této práce čtenáře přesvědčí, že se jedná o dílo v mnoha směrech podnětné, které u nás nemá předlohy.

Především je třeba ocenit, že autorka svým pojetím vybočuje z jinak běžného stylu psaní o vývoji trestního práva, kdy představení jedné právní úpravy střídá popsání té následující. Nabízí totiž daleko filozofičtější přístup: zkoumá právní úpravu a postih nejzávažnější protistátní kriminality od první Československé republiky po současnost optikou spravedlnosti. To ji přivádí na pomezí právních dějin, teorie práva a konstitucionalistiky a umožňuje jí to ukázat některé podstatné souvislosti vztahu práva a politiky, kontinuity a diskontinuity vývoje práva, jakož i legality a legitimacy právní regulace, navíc velice plasticky.

K aplikaci tohoto metodologicky zajímavého přístupu autorku přivedla reminiscence trestněprávních kauz v současnosti, konkrétně obnovy retribučních procesů ve věci Jana Syrového, Rudolfa Berana či Jana Antonína Bati, dále symbolické potrestání Ludmily Brožové-Polednové za účast na justičních vraždách, či dnes běžné oceňování v retribuci neodsouzených osob jako zrádců (např. Emila Háchy). Všem těmto případům je společný anachronismus – ahistorická snaha prohlásit dobovou spravedlnost za nespravedlnost a přehodnotit tehdejší hlediska přístupy a nároky současnými, hlavně lidskoprávními.

Odtud se odvíjí zaměření celé práce. Autorka se snaží posoudit postih vymezených deliktů prizmatem dobové spravedlnosti a také specifikovat podmínky, za nichž by zcela výjimečně mohlo dojít k jejich přezkumu. Chce se při tom vyhnout nejabsurdnějším střetům hodnot minulosti a současnosti, podkopávání právní jistoty a přepisování dějin.

Za kritéria k posuzování dobové spravedlnosti zvolila autorka jednak funkce trestního práva, jednak princip proporcionality v zásazích do práv obžalovaného v kontextu práv chráněného subjektu a nastavené trestní politiky státu. Zároveň autorka bere v potaz politický kontext fungování práva. Stíhání protistátní činnosti se totiž podle ní nikdy nevyhnulo širšímu nebo užšímu politickému rozměru takové kauzy. To plyne z toho, že vlastizrádná činnost směřuje proti státu, jeho oficiální politice a byli za ni stíháni aktéři politického života.

Pomyslnou osou autorčina výkladu je prvorepublikový zákon na ochranu republiky z r. 1923. Bez ohledu na jeho poměrně krátkou platnost se tento předpis protnul s několika typy státních režimů, během nichž se podstatně měnila jeho interpretace a aplikace, popř. někdy i obsah. Autorka sleduje jeho osudy ve čtyřech obdobích našich dějin s mezníky v letech 1938, 1948 a 1989. Svůj výklad končí soudobými pokusy o obnovu historických kauz z ranku retribučního soudnictví, které dodnes rozdělují společnost.

Vznik zákona na ochranu republiky, jeho obsah a aplikační praxi za první republiky vidí autorka jako zcela legitimní. Považuje ji za součást konceptu bránící se demokracie. Ta musela čelit domácím odstředivým snahám, iredentě i zahraničním hrozbám. Bez podobného nástroje se neobešla. Ctěna byla legalita, soudní praxe byla konzistentní a trestní represe nijak přehnaná. Toto hodnocení potvrdí následné srovnání s teorií a praxí stíhání protistátní činnosti v čase nesvobody 1938–1945, kdy se z trestního práva stal nástroj teroru, používaný německými okupanty čistě účelově a bez jakýchkoli záruk pro stíhané.

Porážka nacistického Německa a jeho spojenců umožnila obnovu Československa na principu právní kontinuity s předmnichovským stavem, která ale byla vnitrostátně modifikována celou řadou změn. Obnoven byl právní pořádek a legitimní státní politikou se stal postih nacistických zločinců, zrádců a kolaborantů v rámci retribučního soudnictví. Jejich postih měl být nekompromisní a rychlý. Vyhnout se neměl ani politickým špičkám tzv. Protektorátu a Slovenského štátu pro jejich vlastizrádnou činnost a kolaboraci s nepřítelem. Jak bylo naplánováno, tak se i stalo. Přesto bývá výsledek retribuční někdy kritizován pro částečné uchýlení se k retroaktivitě (ač nebyla jiná možnost), pro omezení procesních práv obžalovaných a spěch, disproportionálnost ukládaných trestů v některých případech a pro politizaci. Autorka tuto kritiku z větší části a naprosto legitimně odmítá. Připomíná návaznost velkého retribučního dekretu na zákon na ochranu republiky, na meziválečnou praxi, a tvrdí, že odsouzení z protistátní činnosti podle velkého retribučního dekretu by byli uznáni vinnými i bez této mimořádné úpravy, jen podle zákona na ochranu republiky.

Po r. 1945 (resp. na Slovensku od r. 1947) mohl být zákon na ochranu republiky znovu aplikován, vedle retribučních dekretů, i když Ústava z r. 1920 se stala z velké části obsoletní. V rodící se lidové demokracii se komunisté snažili získat stále větší díl moci, diskreditovat a rozložit odpůrce. Dělo se tak s využitím silových rezortů i skrze zneužití práva. Prostor k uchvácení veškeré moci jim otevřel převrat v únoru 1948. K postihu nepřátel z počátku posloužilo komunistům prodloužení retribuční i zneužívání starého zákona na ochranu republiky. V atmosféře zostřeného třídního boje byl na podzim 1948 vydán nový zákon na ochranu lidově demokratické republiky. Z něj se posléze stal hlavní nástroj represe proti jakékoli opozici, dokonce i proti nepohodlným osobám v komunistických řadách. Soudní řízení se zvrhlo na monstropocesý určené k demonstrativní veřejné likvidaci souzených. K určitým pokusům o nápravu tohoto právního nihilismu došlo až v procesu destalinizace a nastupujícího Pražského jara. I to však mělo jen spektakulární význam, skuteční viníci potrestání prakticky nebyli. Celkově je komunistická praxe autorkou správně hodnocena jako přehnaně represivní a zločinná.

K jednoznačnému odsouzení komunistického režimu jako systému zločinného došlo po jeho porážce v r. 1989. To umožnilo rehabilitaci a odškodnění jeho obětí a potrestání

viníků, které však nebylo příliš úspěšné. Objevila se i snaha o znovuotevření některých retribučních kauz. Přes počáteční odmítavý postoj soudů argumentujících nezákonností a anachronismem, došlo v r. 2022 k zastavení trestního stíhání Jana Syrového a Rudolfa Berana, protože jejich konání nenaplněovalo znaky trestného činu. Autorka tento trend odsuzuje jako ahistorický soudcovský aktivismus přepisující dějiny. S tím nelze než souhlasit.

Sumárně lze říci, že recenzovaná práce nemá slabých míst. Stanoviska autorky jsou podložena množstvím našich i zahraničních zdrojů, její argumentace je koherentní a akceptovatelná. Toto dílo je originální svým přístupem i obsahem. Rozšiřuje vědecké poznání. Čtenáři je kniha dobře přístupná díky přehledné struktuře a svěžímu vyjadřování autorky. Kniha určitě stojí za přečtení.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
marsalep@prf.cuni.cz

DOI: 10.14712/23366478.2025.684

ZPRÁVY

ECCL SYMPOSIUM *DIRECT CLAIMS OF SHAREHOLDERS
AND THIRD PARTIES AGAINST DIRECTORS:*
REPORT FROM THE SCIENTIFIC LIFE

The English-language journal *ECCL – European Company Case Law*, together with Mykolas Romeris University, School of Law, held the 7th ECCL Conference on *Direct claims of shareholders and third parties against directors* in Vilnius on May 16, 2025.¹

The conference began with an introductory speech by the organizers and a welcome address by **Lyra Jakulevičienė**, Dean of the Law School, Mykolas Romeris University.

The program was, as usual, divided into morning and afternoon sessions. The first presentation in the morning session, chaired by **Virginijus Bitė** from Mykolas Romeris University, was *Personal liability and the company director – contrasting trends in recent English caselaw*, delivered by **Brenda M. Hannigan** from the University of Southampton (The United Kingdom). The presentation explored the scope of directors' personal liability to third parties and, to a lesser extent, to shareholders, situating the discussion within the broader policy tensions of modern company law. Although there is a common perception that directors face “high risk” of personal exposure, the analysis demonstrates that liability is in fact limited, arising mainly where directors step outside their constitutional role or engage in fraudulent or bad faith conduct. The intersection of corporate personality, limited liability, and the principles of tort law forms the central backdrop, with courts drawing clear distinctions between acts of deceit and intentional wrongdoing, on the one hand, and negligent or good faith conduct, on the other.

The presentation also discussed the recent Supreme Court decision in *Lifestyle Equities CV v Ahmed* [2024] UKSC 17. In this case, Lord Leggatt explained that directors are not automatically protected from liability in tort, but they can only be held responsible as “accessories” if they knew, or deliberately ignored, the facts that made the company's actions unlawful. The strict liability placed on the company does not automatically extend to its directors. In addition, any remedy such as an account of profits applies only to profits the director personally gained, not to the company's overall profits. In this instance, the directors were found not liable, showing that the situations in which personal responsibility arises remain very limited.

Finally, the presentation highlighted the practical implications of these principles. In smaller companies, directors are more likely to attract personal liability where their conduct is closely tied to the company's operations. By contrast, in larger corporations, liability risks are substantially mitigated by structural separation, indemnities, and insurance. Overall, the presentation argues that tort law functions less as an erosion of

¹ In *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. 2024, Vol. LXX, No. 3, we reported on the conference organized by the journal *ECCL – European Company Case Law* on topic *CSDD, Sustainability and Corporate Law*, which took place on 31 May 2024 at Ghent University Law School.

limited liability and more as a reinforcement of directors' duties to act honestly and in good faith.

This very interesting topic of British law was subsequently followed by the Portuguese perspective. **José Ferreira Gomes** from University of Lisbon (Portugal) delivered his presentation on *Reflexive or direct loss? Shareholders' claims against directors for breach of protective rules and for wilful infliction of damages against good morals*. The presentation examined the legal issues surrounding reflective and direct loss in company law, focusing on how shareholders can claim against directors. Under traditional English law, shareholders are not allowed to claim damages for losses that are similar to those suffered by the company. This approach is based on the idea that allowing such claims could lead to unfair double compensation and disrupt the company's management. Important legal cases, like *Marex* (2020), support the view that shareholders' losses are tied to the company's losses, meaning the company itself should be the one to pursue claims.

In comparison, German law offers more protection for minority shareholders by allowing them to claim for personal losses under specific legal rules. The presentation further argued that current policies wrongly dismiss the problems faced by minority shareholders, who often suffer their own financial losses separate from the company's situation. The idea that allowing these claims would lead to double liability for directors is too simplistic and overlooks the unique challenges minority shareholders encounter. Ultimately, it calls for a reevaluation of the laws to allow minority shareholders to seek compensation for their losses, thereby ensuring fair treatment and protection against being taken advantage of by those in control.

After a short break, the next substantive part of the morning session followed, this time moderated by **Agnė Tikniūtė**, from the Supreme Court of Lithuania. The third speaker was **Virginijus Bitė** from Mykolas Romeris University (Lithuania). His topic was *Direct claims of shareholders and third parties against directors: Lithuanian approach*. The presentation examined the evolving legal framework for direct claims against company directors under Lithuanian law, analyzing statutory provisions and Supreme Court of Lithuania case law. The research presented multiple statutory grounds for direct claims: creditor claims in intentional bankruptcy cases (Art. 20, § 7 of the Company Bankruptcy Law), subsidiary liability for ultra vires transactions (Art. 2.83, § 3 of the Civil Code), reorganization-related damages (Art. 69, § 6 of the Law on Companies), and general tort liability (Art. 6.263 of the Civil Code).

The presentation traced judicial evolution from earlier Supreme Court of Lithuania practice restricting creditor claims to post-bankruptcy scenarios toward broader recognition of direct rights for creditors and shareholders, though applied restrictively in exceptional cases. These rights are neither contingent upon bankruptcy filing nor limited by the stage of bankruptcy proceedings.

Four critical conditions were established: unlawful actions directly targeting the claimant, individual/direct damage, causal connection, and fault (with rebuttable presumption of intent or gross negligence). The analysis distinguished between derivative damage (affecting creditors generally) and individual/direct damage (harming specific creditor interests). Case examples included breach of restructuring plans, improper tax

administration, and creditor priority violations. The subsidiarity requirement mandates objective evidence that the company cannot satisfy creditor claims. Bité also identified key areas that require further clarification, in particular distinguishing company versus director actions, direct claims against board members, subsidiarity scope, and the continuing relevance of intentional bankruptcy provisions.

Finally, the last presentation of the morning session was by **Iris Barsan** from Université Paris-Est Créteil (France). In her engaging talk, she focused on *Director liability towards shareholders and third parties: the French example*. This presentation examined director liability towards shareholders and third parties under French law, based on general civil liability principles of fault, causation, and damage. The analysis revealed that director liability litigation is rare while companies are solvent but becomes significant during insolvency. French law distinguishes between internal liability (towards the company) and external liability (towards shareholders and third parties).

Directors, including CEOs, board members, and de facto directors, face individual liability. While French law lacks a business judgment rule, courts rarely interfere in management decisions and evaluate fault ex ante. For third-party liability, directors are only directly liable for “*separable fault*” – intentional misconduct incompatible with normal corporate functions. Recent cases show courts strictly apply this standard, rejecting separable fault for creditor omissions and late filings (Cass. com. 2 April 2025; Cass. Com. 3 May 2018), while finding it for personal use of company funds and deceptive business practices (Court of Appeal of Toulouse, 3 December 2024; Cass. Com. 4 November 2020). Shareholder liability requires personal losses distinct from company losses, as seen in loyalty violations involving undisclosed share transactions (Cass. com. 10 July 2018). The 2019 PACTE Law introduced sustainability obligations, with early case law like TJI Paris SNCF (13 February 2025) showing courts’ approach to environmental and social duties.

Barsan further concluded that in financial markets, damage evaluation varies between concrete approaches (specific loss of opportunity) and abstract approaches (general restriction of investment choice). The recent transposition of the Representative Actions Directive expanded collective remedies in financial matters.

The first afternoon session, chaired by **Lina Mikalonienė** from Mykolas Romeris University, was opened by **Lucie Josková** from Charles University (Czech Republic), with a contribution on *Does the third party right to claim Pandora’s box mean opening Pandora’s box, or is it a necessary step towards sustainability?* At the beginning of her speech, Josková emphasized that in most continental European countries, the interests of society are understood as pluralistic: it is necessary to consider not only the interests of shareholders, but also the interests of other stakeholders. With the growing emphasis on sustainability, the circle of actors included among stakeholders is expanding. Managers are therefore required to consider not only the interests of shareholders but also those of employees, creditors, the public, and other groups when fulfilling the company’s purpose. If a director fails to sufficiently respect the interests of shareholders, shareholders have the right to seek redress, either through direct actions or derivative actions. Other interested parties are generally not granted this right by law (except for Canadian business law). The key question addressed by Josková in her contribution was

whether the current restriction during the transition to sustainability is appropriate or whether sustainable corporate governance should also include granting rights to other stakeholders. She concluded her contribution by saying that granting the right to bring derivative actions to stakeholders could lead to greater consideration of their interests. At the same time, however, she expressed concern that such a measure could lead to an increase in lawsuits.

The next speaker was **Hans De Wulf** from University of Ghent (Belgium), who delivered an online presentation on the topic of *Responsibility for supervision: liability of members of corporate bodies towards third parties for negligent supervision of the company's obligations*. The presentation delved into the concept of oversight liability, focusing on directors' potential legal responsibility not just to the company and its shareholders, but also to third parties. Oversight liability typically arises when directors fail to adequately monitor company operations or ensure compliance with legal and regulatory obligations. While such liability is rare, it is intellectually significant and may become more prevalent, especially considering evolving frameworks like the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CS3D).

De Wulf presented two key Belgian case studies. In the first, a company failed to install a required environmental system due to cost concerns, resulting in pollution, specifically, polluted gases were emitted, causing odours in a wide area on the outskirts of the city. The company, the board chair and CFO were prosecuted as criminal accomplices. The court found that although the chair lacked direct authority to solve the issue, he was aware of the problem (like the whole town) and failed to place it on the board's agenda. This omission constituted criminal complicity, highlighting that passive oversight can lead to liability.

The second case involves VAT and withholding tax obligations. At the end of 1990s Belgian tax authorities began suing directors under tort law when companies failed to remit these taxes. Courts accepted the principle of director liability, though they varied in how negligence was assessed. Eventually, legislation introduced a rebuttable presumption of negligence if companies repeatedly failed to pay, unless insolvency proceedings had begun.

De Wulf emphasized that oversight duties include ensuring internal controls and risk management systems are in place. In smaller firms or critical situations, directors must personally verify compliance. Alarm signals from auditors or banks should prompt further investigation.

He warned against the "reverse attribution" fallacy – if company duties automatically translate into director duties. While directors may be judged more harshly due to their position, liability must be grounded in specific legal frameworks. For example, in France, tort law is broad and does not require pre-existing duties or proximity, but directors are only liable for "detachable faults" – acts distinct from their contractual obligations to the company.

The presentation also explored why third parties or shareholders might sue directors. This typically occurs when the company is insolvent, or the directors (or their insurers) have deeper pockets. Occasionally, lawsuits stem from personal grievances, such as fraud during acquisitions.

Tort law issues such as proximity, causation, and negligence are central to oversight liability. Courts may presume causation once negligence is proven, shifting the burden of proof. The business judgment rule (BJR) may protect directors in some jurisdictions, like Delaware, but statutory duties – such as those under CS3D – can override this protection.

Under CS3D, directors must ensure companies develop and fund due diligence systems. If a company is found liable for adverse impacts, directors may face a presumption of negligence unless they can demonstrate proper oversight and implementation.

In conclusion, oversight duties for directors are expanding across jurisdictions, but actual liability to third parties remains limited and highly dependent on national legal doctrines. While frameworks like CS3D may increase risk, practical enforcement is still constrained by tort law principles and the financial solvency of the company.

This block was concluded by **Hiroyuki Watanabe** from Waseda University (Japan), with a contribution entitled *Article 429 of the Japanese Commercial Code on direct claims of third parties against members of the board of directors and the “status of shareholders as third parties”*. Watanabe’s presentation explores the unique legal framework in Japan that allows directors to be held liable to third parties under Article 429(1) of the Companies Act. This provision, rooted in the 1969 Supreme Court judgment, is rare in comparative law and has become a cornerstone of Japanese company law. The judgment emphasized the societal importance of joint-stock companies and the need to protect third parties from directors’ misconduct, establishing that directors could be liable for both direct and indirect damages, and that this liability competes with tort claims under the Civil Code.

Watanabe categorizes the case law into four types. *Type 1* involves indirect damage, where directors’ mismanagement – such as ignoring regulatory breaches or continuing failing businesses – leads to company bankruptcy and creditor losses. *Type 2* covers direct damage to third parties, including cases of fraud, regulatory violations, and breaches of safety obligations. *Type 3* addresses failures in supervisory duties, especially by passive or nominal directors, with courts sometimes holding even registered or de facto directors liable. *Type 4* concerns shareholder harm, where directors’ actions – such as unfair mergers or undervalued share issuances – directly damage shareholder interests.

Two illustrative examples include a) a director’s failure to prevent a major trading partner’s default, leading to bankruptcy and creditor losses, was deemed grossly negligent under Article 429(1) and b) in a merger case, the Supreme Court allowed shareholders to claim damages directly from directors for entering into agreements detrimental to shareholder interests.

The presentation also engages with theoretical debates. Critics question whether Article 429(1) disrupts creditor equality and whether its functions could be fulfilled by general tort law or subrogation mechanisms. Alternative views include the “tort liability special rule” theory, which sees the provision as limiting directors’ liability, and the “deterrence perspective”, which justifies third-party claims to enforce director accountability.

Watanabe concludes that while the provision has theoretical challenges, it serves a practical role, especially in small, closed companies where piercing the corporate veil

is difficult. He cautions against abolishing the provision, suggesting that doing so could destabilize legal practice. Instead, he advocates for a thoughtful review of its interpretation and theoretical foundations, especially considering recent legal reforms such as indemnification and liability insurance schemes.

After the break, the second afternoon session was chaired by **Dalia Vasarienė** from Mykolas Romeris University and Supreme Court of Lithuania. Two very interesting presentations were given. First to speak was **Alessio Bartolacelli** from University of Modena and Reggio Emilia (Italy), with a contribution on *Company's commitment towards external constituencies and claims of shareholders and third parties against the directors: the case of benefit companies*. Bartolacelli's presentation explores the legal framework in Italy governing direct claims by shareholders and third parties against company directors, with a particular focus on the emerging model of *società benefit* (benefit companies). Under Italian law, shareholders and third parties – including creditors – can bring direct legal actions against directors for damages resulting from negligent or fraudulent conduct. These actions are distinct from derivative actions, which are filed on behalf of the company to restore its patrimony.

Bartolacelli outlines the legal provisions applicable to joint stock companies (Arts. 2394 and 2395 ICC) and private companies (Art. 2476 ICC), noting that partnerships are generally included by analogy. He distinguishes between claims by creditors – based on insufficient company assets – and those by other third parties who suffer direct damage. However, the law limits these claims to patrimonial damages, raising questions about the protection of non-economic interests.

The presentation then shifts to *società benefit*, a legal form introduced in Italy in 2015, inspired by U.S. benefit corporations. These companies are required to pursue both profit and a clearly defined “common benefit” stated in their articles of association. This benefit may include positive impacts on people, communities, the environment, and other stakeholders. Directors are legally obligated to balance profit-making with the pursuit of this benefit.

Despite this dual mandate, Bartolacelli highlights several challenges. The definition of “common benefit” is often vague, and the law does not provide stakeholders with clear rights or remedies if directors fail to fulfil their obligations. Beneficiaries – such as employees, customers, or communities – have limited legal standing unless they suffer direct patrimonial damage. Even shareholders face hurdles in enforcing benefit-related commitments, especially in non-listed SMEs where reputational harm is hard to quantify.

Bartolacelli compares the Italian model with those in France (*sociétés à mission*) and the U.S., noting that while enforcement mechanisms abroad are more structured, third-party claims remain difficult. He argues for a revision of the Italian model to require clearer articulation of benefit purposes and to expand the concept of damage beyond purely patrimonial interests. This would empower stakeholders and ensure that companies genuinely uphold their social commitments.

In conclusion, Bartolacelli calls for legal reforms that would make benefit companies more accountable, not only to shareholders but also to the broader community.

Extending the scope of actionable damage and clarifying stakeholder rights could transform benefit companies from symbolic entities into meaningful vehicles for sustainable and responsible business.

Bartolacelli was followed online by **Julia Told** from Innsbruck University (Austria) with the topic *Direct claims of shareholders and third parties against directors in Austria and Germany*. Told's presentation offers a comparative legal analysis of how shareholders, creditors, and other third parties can bring direct claims against company directors in Austria and Germany. While both countries share a historically connected legal tradition and a similar structural approach to director liability, they diverge in procedural details and interpretive nuances.

At the core of both systems is the principle of internal liability, meaning directors are primarily accountable to the company itself. This shields directors from personal liability for every breach of duty, including violations of legality. Consequently, statutory provisions governing directors' duties are not designed to protect shareholders or third parties directly.

Shareholders in both jurisdictions can initiate actions to enforce claims on behalf of the company, however they have no direct claims of shareholders due to the problem of reflex damages. Shareholders in both countries may assert claims on behalf of the company against its directors.

The procedural rules, however, differ. She explained the differences between the regulation of limited liability companies and joint stock companies in Austria and Germany. In the case of Austrian limited liability companies, a decision by the shareholders is primarily required in order to assert claims against the managing directors; if this is not adopted, minority shareholders (shareholders holding at least 10% or €700,000 in capital) may file a lawsuit on behalf of the company (it is debatable whether they should seek to have the shareholders adopt the decision). In the case of German limited liability companies, the regulation is more concise, establishing the requirement for a decision by the shareholders, but not expressly regulating the rights of (minority) shareholders; there is debate as to whether they have the right to file an *actio pro socio*. In the case of joint-stock companies, the supervisory board or a special representative must file a lawsuit against members of the board of directors on behalf of the company. The difference between the Austrian and German regulations is that in Austria, minority shareholders [shareholders holding 10% (5% special report)] may only request that the supervisory board or a special representative file a lawsuit, while in Germany minority shareholders (1% or €100,000 in capital) may request that the court allow them to sue on behalf of the company.

Creditors may also enforce claims by seizing and assigning the company's claims against directors. Both systems allow this under specific conditions, particularly in insolvency scenarios. However, Austria is more restrictive in allowing companies to waive such claims, while German literature debates the permissibility of waivers in cases of gross negligence.

When it comes to direct claims of creditors based on tort or contract, both systems distinguish between:

- a) Contractual liability, which is rarely recognized unless a special relationship exists.
- b) Tort liability, which may arise from i) violation of an absolutely protected right (e.g., property rights), ii) breach of protective statutes (*Schutzgesetze*) or iii) intentional immoral harm.

Germany tends to be more flexible in recognizing tort claims, even when the director's interference is indirect. Austria, by contrast, requires direct interference and is more cautious in recognizing contractual liability based on pre-contractual duties (*culpa in contrahendo*). However, Austria appears more willing to classify certain norms as protective statutes, as seen in the "*Meinl*" case, where misleading securities disclosures led to director liability.

Told presented several case studies illustrate these differences:

In Germany's "*Building Materials*" case (BGH 05.12.1989, VI ZR 335/88), the managing director was held liable for organizational negligence affecting third-party property rights. The essence of the case was that the company used building materials subject to a retention of title clause in breach of the contract, thereby interfering with the plaintiff's property right.

In Austria's "*Retention of Title*" (OGH 30.08.2016, 8 Ob 62/16z) and "*Forest Road*" (OGH 25.10.2022, 2 Ob 152/21y) cases, which were similar in nature to the German case, courts denied personal liability, emphasizing that duties were incumbent on the company, not the individual director.

In the "*AvW*" case (OGH 22.01.2019, 10 Ob 100/18f), the Austrian Supreme Court clarified that directors may be liable under protective statutes only if their actions breach laws specifically designed to protect third parties and are committed with intent.

The "*Meinl*" case (Higher Regional Court [OLG] Wien 19.08.2022, 33 R 127/21w) further affirmed that securities laws requiring truthful disclosures are protective statutes benefiting the public. The essence of both the "*AvW*" and "*Meinl*" cases was the provision of false information about issued securities. In the first case, the Austrian court did not find that the director was obliged to compensate the creditors for the damage caused, while in the second case, the German court found that he was liable.

In conclusion, while Austria and Germany share foundational principles in director liability, their procedural mechanisms and judicial interpretations differ. Austria is more conservative in recognizing direct liability but more open to classifying protective norms. Germany offers broader recognition of tort-based claims but maintains stricter boundaries around statutory protections. These differences reflect each country's approach to balancing director accountability with legal certainty.

As usual, **Alexander Schall** from University of Lüneburg, concluded the conference with summary remarks.

The 7th ECCL Symposium in Vilnius examined when shareholders and third parties can directly sue company directors. Legal experts from England, France, Lithuania, Japan, Germany, Austria, and Italy presented their national approaches, revealing major differences in how courts handle these claims.

English law restricts director liability to cases where directors knowingly participate in company wrongdoing. France uses a "separable fault" test, requiring intentional misconduct beyond normal corporate duties. Lithuania has evolved toward broader

recognition of direct claims but applies strict conditions. Japan offers the most liberal approach, allowing both direct and indirect damage claims under Article 429(1).

Common patterns emerged: litigation is rare when companies are solvent but increases during insolvency. New challenges include sustainability obligations under laws like France's PACTE Act, expanding stakeholder rights in benefit companies, and oversight duties under emerging regulations.

The conference showed that while legal systems vary significantly, all struggle to balance director accountability with corporate protection. As corporate law adapts to sustainability demands and stakeholder interests, future developments will need to carefully consider both legal theory and practical enforcement without undermining business operations.

doc. JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
katerina.eichlerova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0001-6996-5327

JUDr. Klára Hurychová, Ph.D.
Charles University, Faculty of Law
klara.hurychova@prf.cuni.cz
ORCID: 0000-0002-6449-1641

DOI: 10.14712/23366478.2025.685

*PRAŽSKÉ DNY OBCHODNÍHO PRÁVA 2025:
ZPRÁVA Z VĚDECKÉ KONFERENCE**

Dne 12. září 2025 se na Právnické fakultě Univerzity Karlovy uskutečnil již 3. ročník konference Pražské dny obchodního práva, tentokrát na téma “Výzvy soukromého práva: udržitelnost a technologie”. Příspěvky 18 vystupujících byly rozděleny do 4 bloků – první blok moderovaný **doc. JUDr. Kateřinou Eichlerovou, Ph.D.**, se zaměřoval na udržitelnost a technologie v obecných souvislostech, v druhém bloku moderovaném **doc. JUDr. Lucií Joskovou, Ph.D., LL.M.**, se příspěvky týkaly *corporate governance* ve světle udržitelnosti a technologie, třetí blok moderovaný **doc. JUDr. Bohumilem Havlem, Ph.D.**, pojednával o udržitelnosti a podnikání a závěrečný blok moderovaný opět **doc. Eichlerovou** se zabýval technologickými výzvami v podnikání. V rámci každého bloku proběhla podnětná a bohatá diskuse, přičemž to nejzajímavější z ní je uvedeno u jednotlivých příspěvků.

Konferenci zahájil děkan Právnické fakulty UK **prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.**, přivítáním přítomných a vyjádřil radost, že se tato obchodněprávní konference stává tradicí a současně zdůraznil, že udržitelnost i technologie jsou rezonující a důležitá témata. Poté účastníky přivítala také **doc. Eichlerová** z katedry obchodního práva PF UK, která připomněla, že se konference koná za podpory projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy.

I. BLOK – UDRŽITELNOST A TECHNOLOGIE V OBECNÝCH SOUVISLOSTECH

Úvodního příspěvku na téma *Podnik a klientela v digitálním věku* se ujala emeritní profesorka PF UK **prof. JUDr. Irena Pelikánová, DrSc.**, která se zaměřila na vývoj pojetí podniku a klientely od první republiky po současnost. Připomněla, že v meziválečném období byl podnik chápán jako nehmotný statek založený na klientele, chráněné zejména právem nekalé soutěže, podobně jako ve francouzském právu (*fond de commerce*). Po druhé světové válce však toto pojetí ustoupilo a podnik se ztotožnil s právnickou osobou. Po roce 1989 se objevilo nové roztržité pojetí: podnik jako majetkový soubor v obchodním zákoníku a zároveň jako soutěžitel v soutěžním právu.

V evropském právu pojem podnik vymezila judikatura Soudního dvora EU ekonomicky, nezávisle na právní subjektivitě v závislosti na relevantním trhu. Podnikem tak může být i skupina společností nebo jejich část. To sice umožnilo pružnější aplikaci soutěžního práva, avšak zároveň vede k paradoxu, že sankce nelze uložit přímo „podniku“, nýbrž jen konkrétní společnosti.

Pelikánová dále upozornila na zásadní proměnu klientely. Zatímco dříve šlo o relativně stabilní okruh věrných zákazníků, v digitální době se klientela stala proměnlivou

* Tato zpráva vznikla v rámci plnění projektu Specifického vysokoškolského výzkumu (SVV) Univerzity Karlovy č. 260748 „Výzvy soukromého práva: udržitelnost a technologie“.

a mobilní. Spotřebitelé mohou díky internetu snadno měnit dodavatele, zároveň jsou však oslabeni závislostí na elektronických smlouvách a podmínkách diktovaných podnikem. Data se oddělují od osobnosti zákazníka a stávají se samostatným předmětem obchodování, často i bez jeho vědomí.

Tento posun vede k rozšiřování spotřebitelského práva, regulace reklamy, a především k ochraně osobních údajů. Dochází ke stírání hranic mezi soukromým a veřejným právem – podnikům jsou ukládány povinnosti i mimo rámec smluvního vztahu. V českém právu se tato tendence projevuje problematickým rozdělením mezi občanský zákoník a zákon o ochraně spotřebitele. Podle Pelikánové jde o zásadní fenomén současného práva, který vyžaduje další zkoumání.

Na příspěvek v diskusi reagoval doc. Havel. Otázka směřovala k pojmu soutěžitel a jeho vztahu k pojmu podnik v české legislativě – zda by nebylo vhodné sjednotit terminologii a pojem „soutěžitel“ nahradit „podnikem“ ve smyslu soutěžního práva. Pelikánová připomněla, že tato otázka byla diskutována již při přípravě občanského zákoníku, což vedlo k zavedení pojmu obchodní závod. Původní záměr byl, aby se v zákoně o ochraně hospodářské soutěže používal pojem „podnik“. Proti se však postavil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, který argumentoval tradicí a zvyklostí na pojem soutěžitel. Pelikánová to označila za nesprávný, čistě praktický argument, který však zabránil „dotažení“ reformy. Výsledkem je současný dualismus pojmů, který komplikuje doktrinární uchopení a vede k povrchnímu chápání podniku v soutěžním právu.

S druhým příspěvkem vystoupila **JUDr. Bc. Martina Černá, LL.M., Ph.D.**, z University of Edinburg, která se v praxi zabývá především oblastí právní osobnosti distribuovaných autonomních organizací. Tématem jejího příspěvku byla *udržitelnost vybraných obchodněprávních pojmů v kontextu diskuse o možnostech právní osobnosti distribuovaných autonomních organizací*.

Černá navázala na loňskou diskusi o právní osobnosti distribuovaných autonomních organizací (DAO) a tentokrát se zaměřila na konkrétnější právní otázky. Připomněla, že DAO je socioekonomický projekt založený na blockchainu, který se odlišuje od tradičních obchodních korporací anonymitou účastníků, absencí orgánů a rozhodováním prostřednictvím většiny držitelů účastnických tokenů.

Zásadním problémem je podle Černé určení, kdo a jakým způsobem jedná jménem DAO. V praxi může jít o programátory, držitele tokenů či samotný software, což vyvolává řadu otázek ohledně vědomosti, odpovědnosti a potřebných znalostí účastníků. Upozornila i na zahraniční zkušenosti, zejména ve Spojených státech, kde byly DAO zkoušeny jako zvláštní forma právnické osoby, avšak často bez dlouhodobého úspěchu.

Černá uzavřela svůj příspěvek s tím, že případné uznání právní osobnosti DAO by vyžadovalo značnou opatrnost. Pokud by k němu vůbec došlo, měla by být tato osobnost spíše ve formě osobní společnosti než společnosti kapitálové, aby byla zajištěna odpovědnost jednotlivých účastníků. Otázka právní osobnosti DAO tak zůstává otevřená a vyžaduje další mezioborový výzkum.

Na příspěvek v diskusi reagoval doc. Havel představením úvahy, zda řešení v podobě právnické osoby skutečně představuje optimální model, když praxe ukazuje řadu komplikací, a zda by nebylo možné hledat lepší alternativy. Černá upozornila na dva směry: na jedné straně je snaha odpovědnost navázat na konkrétní lidské činitele, na druhé

straně existuje tlak na omezení odpovědnosti, aby DAO nebyly vytlačeny do nelegální šedé zóny. Další dotaz směřoval k tomu, proč dosavadní pokusy o transformaci DAO na právnické osoby nebyly úspěšné a mnohé právnické osoby skončily v likvidaci. Podle Černé byl problém spíše v nedostatečné připravenosti zakladatelů a absenci realistic-
kých plánů než v samotném konceptu.

Navazující příspěvek přednesl **Mgr. PhDr. Matěj Czinege**, doktorand z katedry teo-
rie práva a právních učení na PF UK, s příspěvkem na téma *věcná práva ve službách
udržitelnosti*. Czinege působí jako vyšší ministerský rada na oddělení civilního práva
hmotného, legislativního odboru Ministerstva spravedlnosti.

Czinege se ve svém příspěvku zaměřil na otázku, jakým způsobem lze do systému
věcných práv integrovat principy udržitelnosti. Zdůraznil, že udržitelnost nelze chápat
jen jako ochranu životního prostředí, ale že zahrnuje také dimenzi mezigenerační odpo-
vědnosti a ochrany následných vlastníků. Podle Czinegeho soukromé právo nemusí stát
v protikladu k udržitelnosti – naopak, ve spojení s veřejným právem se mohou vhodně
doplňovat a otevírat nové možnosti, jak reagovat na současné výzvy.

Za klíčovou považuje Czinege umírněnou cestu: udržitelnost vnímat jako posílení
odpovědnosti vlastníka při zachování autonomie vůle, nikoliv jako ideologickou trans-
formaci soukromého práva. V této souvislosti upozornil na alternativní mechanismy,
které lze nalézt již v rámci tradičních věcných práv – například požívací právo, které
ze své povahy nese určité prvky odpovědnosti a kontinuity a může tak sloužit jako
modelový příklad.

Czinege svůj příspěvek uzavřel důrazem na to, že udržitelnost a věcná práva se
nevylučují, ale mohou se navzájem obohacovat. Úlohou právní vědy je proto hledat
způsoby, jak stávající instituty soukromého práva rozvíjet, aby lépe reagovaly na potře-
by budoucích generací.

II. BLOK – CORPORATE GOVERNANCE VE SVĚTLE UDRŽITELNOSTI A TECHNOLOGIE

Druhý blok konference zahájila Vendula Machalová, která je studentkou
pátého ročníku magisterského studia na PF UK.

Machalová se ve svém příspěvku věnovala *akcionářskému aktivismu v souvislosti
s prosazováním cílů udržitelnosti*. Připomněla, že akcionáři tradičně využívají svá prá-
va především k maximalizaci zisku společnosti, v poslední době se však stále častěji
objevují akcionáři – jak neziskové organizace, tak institucionální investoři – kteří pro-
střednictvím akcionářských práv usilují o udržitelnější fungování podniků.

Machalová ilustrovala problematiku na dvou významných zahraničních kauzách.
V případě Shell podala nezisková organizace ClientEarth akcionářskou žalobu proti čle-
nům statutárních orgánů pro nedostatečné klimatické závazky; soud však žalobu odmítl
s odkazem na tzv. *business judgment rule*. V kauze ExxonMobil se naopak statutární
orgány bránily aktivistickému návrhu akcionářů na doplnění pořadu valné hromady
soudní cestou, spor ale skončil bez meritorního rozhodnutí.

Autorka se následně věnovala reflexi těchto případů v poměrech českého práva. Za-
měřila se zejména na otázku aktivní legitimace k podání akcionářské žaloby, možnost

zařazení klimatických cílů na pořad valné hromady a také to, zda nedostatečné řízení klimatických rizik může představovat porušení povinnosti jednat s péčí řádného hospodáře. Podle Machalové nelze tyto otázky zatím definitivně zodpovědět, avšak rostoucí význam udržitelnosti a regulačních opatření bude nepochybně vyžadovat jejich řešení i v českém právním prostředí.

Druhý příspěvek na téma *rozdělení a výplata zisku a jiných vlastních zdrojů z pohledu udržitelnosti* přednesl **Mgr. et Mgr. Roman Kuchař**, advokát a doktorand na katedře obchodního práva PF UK.

Kuchař zaměřil svůj příspěvek na otázku udržitelnosti v kontextu rozdělování a výplaty zisku a jiných vlastních zdrojů v kapitálových společnostech. Položil si především otázku, zda současná právní úprava reflektuje požadavky udržitelného rozvoje a společenské odpovědnosti, anebo zda přenechává iniciativu výhradně samotným společnostem.

Diskutoval i možnosti zahrnutí nefinančních hledisek do rozhodování o výplatě zisku, zejména faktorů udržitelnosti a environmentálních dopadů. Připomněl, že problematika se netýká jen způsobu, jakým je zisk vytvořen, ale také toho, jakým způsobem je dále rozdělován.

Kuchař upozornil na zvláštní právní předpisy, které již nyní určité prvky udržitelnosti integrují – například povinnost vytvářet rezervy podle zákona o odpadech (pro rekultivaci skládek) či horního zákona (pro sanaci území po těžbě).

Podle Kuchaře jde o příklady, jak lze do korporační sféry začleňovat odpovědnost za negativní externality podnikání. Současný český právní rámec však systematické propojení rozhodování o výplatě zisku s principy udržitelnosti zatím neobsahuje.

Na příspěvek v diskusi reagoval doc. Havel. Z jeho strany zazněl dotaz, zda by bylo možné zmírnit absolutní zákaz výplaty zisku u obalových společností a připustit alespoň částečné rozdělování po určité době. Kuchař konstatoval, že obtížně lze stanovit okamžik, kdy by byl systém natolik efektivní, aby byla výplata zisku ospravedlnitelná.

Mgr. Líněk navázal připomínkou, že česká úprava autorizovaných obalových systémů je pod kritikou i ze strany Evropské komise. Další diskutující upozornili na paralely v jiných sektorech – například ve vodárenství, kde existuje povinnost vytvářet rezervy na obnovu infrastruktury.

Další příspěvek přednesla externí doktorandka katedry obchodního práva PF UK, **Mgr. Adriana Klimková** s tématem *ESG jako nástroj podpory financování při preventivní restrukturalizaci*.

Klimková se ve svém vystoupení zaměřila na otázku, zda může začlenění ESG strategie do restrukturalizačních procesů přispět k získání podpory klíčových věřitelů, zejména bank. Preventivní restrukturalizace podle českého práva je určena podnikatelům (obchodním korporacím) ve vážných finančních potížích, kteří se však ještě nenacházejí v úpadku. Zásadní podmínkou její úspěšnosti je zajištění vhodného a dostatečného financování.

Hlavní pozornost byla věnována roli bank, které se v posledních letech orientují na koncept udržitelného bankovníctví. Tento model kombinuje tradiční cíle bank, a to ziskovost a stabilitu s ohledem na životní prostředí a společnost. Motivace bank k přechodu na udržitelné bankovníctví je dvojí: právní (zejména povinnosti vyplývající

ze směrnic, ukládající povinnost reportingu ESG faktorů) a praktická (rostoucí zájem investorů a klientů o udržitelné produkty, tlak mladších generací, pro něž je udržitelnost kritériem při volbě banky).

Banky tak běžně nabízejí „zelené“ produkty – například úvěry, hypotéky či platební karty z recyklovaných materiálů – a zároveň mají zájem, aby i jejich klienti podnikali udržitelným způsobem. Tím klienti snižují úvěrové riziko a zvyšují důvěryhodnost. Podnikatelé v restrukturalizaci proto mohou posílit svou pozici vůči bankám vypracováním ESG strategie. Tato strategie může být součástí sanačního projektu restrukturalizačního plánu a měla by být koncipována realisticky, s časovým plánem postupných opatření – od méně náročných kroků po strukturální změny.

Klimková upozornila i na riziko tzv. greenwashingu, tj. nadhodnocených či nepravdivých tvrzení o udržitelnosti, která by mohla důvěru bank naopak podkopat. ESG strategie sama o sobě není rozhodujícím kritériem pro poskytnutí podpory bank, avšak může působit jako významný motivační prvek a posílit vyjednávací pozici podnikatele v procesu preventivní restrukturalizace.

V reakci na příspěvek zazněla ze strany doc. Havla otázka, zda motivací bank k prosazování ESG kritérií je spíše vlastní regulační povinnost vůči investorům než skutečná poptávka ze strany restrukturalizovaných podniků. Klimková připustila, že tlak bank vychází zejména z investorského prostředí, přičemž v české praxi zatím konkrétní příklady využití ESG v preventivní restrukturalizaci i vzhledem k neveřejné povaze tohoto řízení chybí.

Předposlední příspěvek přednesl student čtvrtého ročníku magisterského studia PF UK **Ostap Denys** na téma *využití umělé inteligence při rozhodování členů volených orgánů*.

Denys se ve svém příspěvku zaměřil na využívání umělé inteligence (AI) při výkonu funkce členů volených orgánů obchodních korporací. Připomněl, že AI se stává stále rozšířenější součástí podnikatelské praxe, a to nejen v oblasti podpory rozhodování, ale i při automatizaci konkrétních procesů. Upozornil rovněž na případy, kdy byla AI symbolicky označena za člena orgánu společnosti, což sice nemá právní relevanci, avšak ilustruje rostoucí roli této technologie v korporačním prostředí.

Podle Denyse spočívá přínos AI především v její schopnosti zpracovávat rozsáhlá data a poskytovat doporučení, která mohou být v mnoha ohledech efektivnější než lidské postupy. Současné však poukázal na limity, zejména na tzv. „*black box*“ charakter rozhodování, kdy není vždy zřejmé, jak algoritmus k určitému závěru dospěl. To ale podle něj nepředstavuje zásadní překážku – obdobně uživatelé nerozumí detailnímu fungování běžného softwaru, a přesto ho standardně využívají.

Klíčovým aspektem je proto aplikace požadavku péče řádného hospodáře. Denys zdůraznil, že členové volených orgánů nemají povinnost rozumět technickým detailům fungování AI, ale musejí s přiměřenou pečlivostí posuzovat vstupy a výstupy těchto nástrojů, zajistit jejich vhodné začlenění do procesů a nést za ně odpovědnost. AI tak může představovat užitečného asistenta, nikoliv však náhradu odpovědnosti statutárních orgánů.

Na příspěvek reagovala dr. Černá, která otevřela otázku, jakým způsobem lze prakticky nastavit kontrolní mechanismy při využívání výstupů umělé inteligence, zejména v situacích, kdy uživatel nedokáže přesně vysvětlit vznik chybného výsledku. Denys

zdůraznil nutnost zpětné vazby a systémového nastavení odpovědnosti správců těchto nástrojů, ačkoliv i podle něj zůstává řada problémů dosud nevyřešena (např. tzv. „halucinace“ AI). V debatě zaznělo také upozornění na riziko propojení AI s dynamickou cenotvorbou a možný střet s právem hospodářské soutěže.

Dále se v plénu diskutovalo ohledně rozdílu mezi využíváním placených a volně dostupných aplikací AI a zda by mělo být jejich užívání smluvně upraveno v rámci vztahu se členy statutárního orgánu. Denys připustil, že smluvní omezení možná jsou, nicméně zásadní roli hraje zejména bezpečnost dat a ochrana důvěrných informací.

Závěrečný příspěvek se věnoval tématu *monetizace osobních údajů*, který přednesla **Mgr. Ľubica Kubíková** z Ústavu štátu a práva Slovenskej akadémie vied. Kubíková je i doktorandkou na katedre obchodního práva a hospodářského práva PF Univerzity Komenského v Bratislave.

Příspěvek byl věnován problematice monetizace osobních údajů jako ekonomického fenoménu současnosti. Monetizace byla vymezena jako proces, v němž se osobní údaje stávají zdrojem hodnoty, a to buď přímo (jejich poskytnutím či licencováním třetím stranám), nebo nepřímo (využitím uvnitř společnosti k optimalizaci služeb či k vývoji nových produktů). Jako příklady nepřímé monetizace byly zmíněny personalizační mechanismy streamovacích platform či využívání dat při cílení reklam a v personálních procesech.

Kubíková představila různé modely monetizace – od poskytování samotných dat, přes analytické služby typu *data as a service*, až po platformová řešení. Připomněla i praktické příklady z podnikatelské praxe (např. Google, LinkedIn či Salesforce), které využívají data k poskytování sofistikovaných služeb pro třetí subjekty.

Významná část příspěvku byla věnována právním aspektům monetizace, především ochraně osobních údajů. V evropském kontextu je určující zejména GDPR, které stanoví přísná pravidla pro souhlas subjektů údajů, jejich informovanost a odpovědnost správců. Kubíková zdůraznila, že při monetizaci osobních údajů je nezbytné brát v úvahu také sektorové předpisy a specifické povinnosti vyplývající z povahy činnosti.

Závěrem byla akcentována otázka odpovědnosti členů statutárních orgánů obchodních korporací. Nesprávné či nezákonné nakládání s osobními údaji totiž může vést nejen k odpovědnosti samotné společnosti, ale i k osobní odpovědnosti členů jejich orgánů, kteří jsou povinni zajistit, aby zpracování probíhalo v souladu s právními předpisy a aby byla minimalizována rizika spojená s monetizací dat.

Diskutující upozornili na posun od tradiční ochrany údajů k jejich vnímání jako hodnoty, s níž je možné obchodovat. Kubíková doplnila, že vedle klasických modelů (např. využívání dat k personalizaci služeb) se objevují i úvahy o alternativních přístupech – například poskytování služeb výměnou za osobní údaje namísto peněžité úplaty. Diskuse tak otevřela otázku, zda by budoucí regulace měla reflektovat osobní údaje i jako „protiúplatu“ ve smluvních vztazích.

III. BLOK – UDRŽITELNOST V PODNIKÁNÍ

Třetí blok konference příspěvkem *Uhlíkové kompenzace jako mitigační opatření obchodních společností: právní rizika* zahájila **JUDr. Monika Feigerlová**,

Ph.D., LL.M. Feigerlová působí jako vědecká pracovnice v Ústavu státu a práva Akademie věd ČR a zároveň přednáší na PF UK.

Ve svém příspěvku se Feigerlová soustředila na uhlíkové kompenzace (offsety) jako nástroj, který obchodní společnosti využívají k dosažení klimatické neutrality. Připomněla, že se jedná o silný finanční instrument, jehož využití je často prezentováno jako environmentálně udržitelné řešení. Zároveň však upozornila, že realita je podstatně složitější: studie ukazují, že více než 90 % offsetů z projektů v deštných pralesích validovaných největší certifikační agenturou je v praxi bezcenných, a jejich užívání může dokonce přispívat ke zhoršování globálního oteplování. Tento rozpor vyvolává obavy z climatewashingu a přináší společností významná reputační i právní rizika.

Feigerlová poukázala na to, že právní rámec je zatím nedostatečný. Přestože dochází k aktualizaci směrnice o odpovědném podnikatelském chování, převážná část dokumentů v této oblasti má stále jen právně nezávazný charakter. Výjimkou je pouze doporučení vydané mezinárodní asociací zabývající se obchodováním s emisemi, které stanovuje mantinely pro využívání uhlíkových kreditů.

Feigerlová shrnula, že v kontextu uhlíkových kreditů nejde pouze o otázku jejich skutečného přínosu pro životní prostředí, ale také o rizika právní, finanční a především reputační. Podle Feigerlové je proto nutné jasné legislativní vymezení pravidel, které poskytne podnikům právní jistotu a současně posílí důvěru spotřebitelů v jejich environmentální strategie. Feigerlová upozornila, že právě soudní rozhodnutí budou hrát zásadní roli při určování limitů, v nichž se mohou společnosti při využívání offsetů pohybovat.

Diskuse se soustředila na příklady z praxe. Zazněl dotaz na judikaturu, zejména na spory v Indonésii, kde vláda odebrala licenci realizátorovi projektu spojeného s deštnými pralesy. Hovořilo se také o postoji Evropské komise k cíli klimatické neutrality do roku 2040 a o potenciálu uhlíkových kreditů jako nástroje dodatečné flexibility. Diskutovalo se i o klimatických žalobách před Ústavním soudem.

S příspěvkem *Mantinely pro užívání výslovných environmentálních tvrzení včetně těch se zaměřením na klima* vystoupila **Mgr. Bc. Magdalena Hamáčková**, interní doktorandka na katedře obchodního práva PF UK. Hamáčková působí i jako advokátní koncipientka.

Ve svém vystoupení se zaměřila na pravidla pro užívání výslovných environmentálních tvrzení a možnosti postihu soutěžitelů, kteří je poruší. Zvláštní pozornost věnovala tvrzením týkajícím se klimatu, která jsou obzvláště náchylná ke klamání spotřebitelů a vyžadují přísnější posuzování. Významným inspiračním zdrojem pro její úvahy byla rozsáhlá německá judikatura, která se otázkou environmentálních tvrzení zabývá již od 80. let.

Hamáčková přiblížila, že environmentální tvrzení představují prohlášení soutěžitelů o ekonomické výhodnosti jejich produktů či služeb v ekologické rovině, přičemž podstatná část těchto tvrzení je problematická a vede k riziku uvedení spotřebitele v omyl. Jako příklad uvedla případ recyklovaného toaletního papíru, kdy reklama sugerovala, že produkt je stoprocentně recyklovaný, ačkoli obsahoval pouze 80 % recyklátu. Německý Spolkový soudní dvůr v tomto případě označil reklamu za klamavou a zakázal ji. Podobně byla kritizována tvrzení výrobců cukrovinek, kteří od roku 2021 propagovali

své výrobky jako „klimaticky neutrální“, přestože pojem byl vyhodnocen jako neurčitý a klamavý.

V českém prostředí je zatím praxe spíše sporadická. Hamáčková připomněla dva možné právní rámce: nekalosoutěžní jednání podle občanského zákoníku a nekalé obchodní praktiky podle zákona o ochraně spotřebitele. Novela transponující evropskou úpravu musí být přijata do března 2026 a přinese novou kategorii environmentálních tvrzení, povinnost jejich nezávislého ověřování a zákaz samocertifikací. Podle Hamáčkové je cílem této regulace, aby environmentální tvrzení skutečně vedla k efektivnímu snižování emisí a nezůstávala jen marketingovým nástrojem.

Diskuse se soustředila na otázku přenositelnosti německé judikatury. V ní Hamáčková uvedla, že přísný přístup německých soudů je racionální a relevantní i pro české prostředí, neboť spotřebitelé jsou na ekologická tvrzení zvláště citliví a mají právo na úplné informace.

Se svým příspěvkem *Soukromoprávní odpovědnost za porušení náležité péče dle CSDDD podle českého deliktního práva* navázala **JUDr. Klára Hurychová, Ph.D.**, jež je odbornou asistentkou na katedře obchodního práva na PF UK. Hurychová se mimo jiné zabývá problematikou *corporate governance* a ESG regulací.

Těžištěm vystoupení byla analýza materiálního návrhu obsaženého v tzv. Omnibus balíčku, přičemž hlavní otázkou bylo, nakolik bude možné – v případě přijetí omezené regulace či dokonce při úplném vypuštění čl. 29 odst. 1 CSDDD – dovozovat civilní (deliktní) odpovědnost podniků podle českého deliktního práva. Cílem směrnice je nejen identifikace a mitigace nepříznivých dopadů podnikání, ale též přímá povinnost zavádět obchodní strategie vedoucí k udržitelnosti v rámci celého dodavatelského a odběratelského řetězce. Nově směrnice zavádí i soukromoprávní odpovědnost podniků.

Hurychová upozornila, že legislativní vyjádření této odpovědnosti je značně problematické a vyvolává otázky, jak bude provedena transpozice do národních právních řádů. Zvláštní pozornost věnovala článku 29 CSDDD, jehož původní verze předpokládala výslovné zakotvení skutkové podstaty porušení povinnosti náležité péče a zvláštní úpravu mezinárodního práva soukromého. Nové znění návrhu, obsažené v tzv. Omnibus balíčku, čl. 29 odst. 1 vypouští – namísto toho pouze garantuje plnou náhradu škody, přičemž konkrétní vymezení odpovědnosti ponechává na členských státech.

V této souvislosti Hurychová zdůraznila význam německého zákona z roku 2021 o náležité péči v dodavatelských řetězcích, který výslovně vylučuje možnost civilní odpovědnosti. Položila proto otázku, zda by podle českého deliktního práva bylo možné dovodit odpovědnost povinné společnosti za škodu způsobenou právnické osobě v důsledku porušení povinnosti náležité péče, a pokud ano, na základě jaké skutkové podstaty.

Hurychová však dospěla k závěru, že obdobně jako v německé úpravě je i v českém právu obtížné dovodit obecnou deliktní odpovědnost podle § 2910 občanského zákoníku, protože v tomto případě absentuje zásah do absolutních práv poškozeného a nelze dovodit ochranný účel normy. Odpovědnost by tak mohla přicházet v úvahu jen ve specifických případech podle zvláštních skutkových podstat nebo podle zvláštních ochranných norem (např. zakazujících dětskou práci).

V závěrečné diskusi zaznělo, že problematika je silně politická a budoucí podoba směrnice zůstává nejistá. Přesto Hurychová označila Omnibus balíček za příležitost k úpravě znění, které by umožnilo členským státům nalézt vlastní rovnováhu mezi udržitelnými cíli a právní jistotou podniků.

V následné diskusi vystoupil Mgr. Línek, který se zaměřil zejména na otázku vypuštění prvku mezinárodního práva soukromého. Upozornil, že český překlad směrnice není zcela přesný a že členské státy mají zajistit, aby se příslušná ustanovení stala imperativními normami. Podle jeho názoru by bylo možné ochranný účel normy podřadit pod § 2910 občanského zákoníku – někdo totiž musí být nositelem absolutních práv a obecný zájem by se mohl konkretizovat u konkrétních osob. Línek se proto ptal, zda by nebylo možné přeneseně dovodit ochranný účel právě v tomto smyslu.

V diskusi byla dále zmíněna i kauza v Bangladéši, kde při zhroutení továrny zahynulo přibližně šest tisíc pracovníků a následně proběhlo velké množství sporů. Připomnělo se, že jedním z hlavních cílů směrnice CSDDD bylo podobným tragédiím právně předcházet, avšak judikatura tyto důsledky v praxi zatím plně nedovodila.

S dalším příspěvkem *Oddlužení jako druhá šance – sociální udržitelnost a hodnotová argumentace v judikatuře* vystoupil **JUDr. Vojtěch Hau**, který je doktorandem na katedře teorie práva a právních učení PF UK. Působí rovněž jako asistent soudce Ústavního soudu.

Hau svůj příspěvek věnoval vývoji institutu oddlužení a jeho roli jako nástroje sociální udržitelnosti. Připomněl, že insolvenční zákon od roku 2008 prošel řadou významných novel, jejichž cílem bylo postupně zpřístupnit oddlužení širšímu okruhu dlužníků, zmírnit podmínky jeho využití a posílit návrat osob v dluhové pasti do ekonomického života. Vystupující proto zdůraznil, že oddlužení je třeba chápat nejen jako technický institut insolvenčního práva, ale především jako sociální nástroj reintegrace dlužníků do společnosti.

Rozebral tři klíčové novely: (1) novela z roku 2014, která umožnila oddlužení i podnikatelům (za určitých podmínek) a zavedla společné oddlužení manželů; (2) novela z roku 2019, jež zmírnila podmínky přístupu (odstranění hranice pro minimální uspokojení věřitelů, zkrácení doby oddlužení na 3 roky) a zároveň zavedla nová zpřísnění (minimální měsíční splátka, překážky pro schválení); (3) novela z roku 2024, inspirovaná evropskou úpravou, která zkrátila dobu oddlužení na tři roky pro všechny dlužníky, přičemž nestanoví poměr, v jakém musí být dluhy splaceny; na druhé straně zvýšila informační povinnosti a důraz na transparentnost příjmů.

Ve druhé části vystoupení se Hau soustředil na judikaturu Nejvyššího soudu, zejména na insolvenčního senátu č. 29. Upozornil, že explicitní odkaz na sociální udržitelnost lze nalézt přibližně ve 22 % sbírkových rozhodnutí, přičemž jde vždy o argumentaci právě tohoto senátu. Typickým příkladem je judikát, podle něhož ani lehkomyšlný dlužník nemůže být bez dalšího vyloučen z oddlužení pro nepoctivý záměr, pokud prokazuje změnu přístupu a snahu své dluhy splácet.

Zároveň však konstatoval, že odkaz na sociální udržitelnost nebývá pro rozhodnutí stěžejní a nelze z něj vyvozovat jednotný trend. Judikatura Nejvyššího soudu podle něj často tíhne k vázané aplikaci práva – opírá se o jazyk a systematiku zákona, případně

o praktické fungování insolvenčního procesu, a méně využívá hodnotovou či ústavně-právní argumentaci.

Hau v závěru poukázal na model napětí mezi vázanou a volnou aplikací práva: zatímco anglosaské prostředí je typickým příkladem volnějšího přístupu, česká judikatura se v oblasti oddlužení blíží spíše vázané metodě, což vysvětluje, proč sociální udržitelnost nehraje v rozhodnutích Nejvyššího soudu zásadnější roli.

Třetí blok konference zakončila svým vystoupením *Udržitelnost ve veřejných zakázkách* **JUDr. Aneta Hourová**, jež působí na katedře obchodního práva PF UK jako externí doktorandka a současně je advokátní koncipientkou.

Ve svém příspěvku se zaměřila na koncept odpovědného veřejného zadávání, jehož podstatou je snaha racionálně využít tržní sílu veřejných zadavatelů a promítat do ní environmentální, ekonomické a sociální aspekty udržitelnosti. Přestože zákon o zadávání veřejných zakázek obsahuje celou řadu principů a institutů, které mají k udržitelnému zadávání vést, jejich praktické uplatnění zůstává okrajové – environmentální kritéria se objevují pouze v přibližně 1 % veřejných nákupů.

Hourová identifikovala dvě klíčové bariéry bránící rozvoji udržitelného zadávání. V prvé řadě jde o finanční limity (např. příklad vysoké školy, která chtěla nakupovat certifikovaný papír z udržitelných zdrojů, avšak její rozpočet to neumožnil), jednak o absenci jasně nastavených kritérií, od nichž by se mohli zadavatelé odrazit.

Hourová se dále věnovala účinnosti dostupných nástrojů. Kriticky hodnotila ustanovení § 6 ZZVZ, které sice novelou z roku 2021 doplnilo zásady odpovědného zadávání, avšak následně bylo zmírněno tak, že zadavatelé postačí čestné prohlášení bez sankčního mechanismu. Za skutečně efektivní označila metodu *Best Value Approach*, stavící kvalitu nad cenu. Na příkladu zakázky pro areál Výstaviště Praha ukázala, že tento model může vést k preferenci dražší nabídky s kvalitativními přínosy, jako je zvýšení bezpečnosti či motivace pracovníků. Pozitivně zmínila i zkušenost VUT v Brně, kde se BVA stala standardem. Závěrem poukázala na Národní strategii veřejného zadávání, jejímž cílem je odstraňovat bariéry a podporovat odpovědné zadávání.

Diskuse otevřela otázku, zda je BVA, vedoucí k dražší službě, obhajitelná z hlediska *law and economics*, zejména vzhledem k rozpočtu Prahy a principu alokovatelnosti prostředků. Hourová v reakci zdůraznila, že BVA nelze aplikovat plošně – vždy je nutné provést konkrétní propočty, zda vyšší náklady odpovídají očekávaným přínosům a že v konkrétně uvedených případech došlo z dlouhodobého hlediska k úspoře nákladů.

Další diskusní příspěvek se týkal toho, že v praxi je nejčastějším modelem hodnocení veřejných zakázek nejnižší nabídková cena, protože to činí zadávací řízení rychlejší. Padl dotaz, zda BVA nepředstavuje problém z hlediska nutné profesionalizace zadávání. Hourová upozornila, že obtíže se nejvíce projevují u menších zadavatelů, kteří často nemají dostatečné odborné kapacity. Řešením by podle ní mohlo být vypracování vzorových dokumentů a metodických pokynů, které by usnadnily aplikaci BVA i menším subjektům, například obcím. V diskusi zazněla i poznámka doc. Havla, že v rámci rozhodovací praxe Úřad pro ochranu hospodářské soutěže při přezkumu rozkladů přihlíží k velikosti a odbornému zázemí zadavatele.

Závěrečný blok konference svým příspěvkem *Smart kontrakty ako fenomen lex cryptographica: výzvy pre záväzkové právo a právnu istotu v obchodnoprávných vzťahoch* společně zahájili **JUDr. Mgr. Dominika Pintérová, Ph.D.**, a **Mgr. Daniel Zigo, Ph.D., LL.M.**, z PF Univerzity Komenského v Bratislave. Oba přednášející působí jako odborní asistenti na katedře obchodního práva a hospodářského práva.

Autoři připomněli, že v současnosti *smart* kontrakty využívají blockchainové technologie a fungují na principu *if-then*: pokud je splněna určité podmínka, automaticky nastane předem definovaná akce. Klíčovými vlastnostmi těchto nástrojů jsou samovykonatelnost, nezměnitelnost kódu a digitální existence závazku. Z těchto důvodů představují atraktivní, avšak právně komplikovaný institut.

V teoretické rovině autoři představili koncept *lex cryptographica*, tedy pravidel „zakódovaných“ v softwaru, která fungují jako alternativní právní řád vedle práva státního. *Lex cryptographica* se vyznačuje univerzálností, automatickou vymožitelností, decentralizací a rigidností. V tomto směru připomněli paralelu k historickým konceptům, jakými byly *lex mercatoria* nebo *lex informatica*.

Pintérová a Zigo se dále zaměřili na otázku právní závaznosti *smart* kontraktů a jejich kompatibility s tradičními principy obchodního práva, jako jsou smluvní svoboda, zásada poctivého obchodního styku či pravidla interpretace projevu vůle. Upozornili, že zásadním problémem je otázka, kdo nese odpovědnost za chybný kód smlouvy – zda programátor, provozovatel AI, uživatel, nebo zda bude nutné vytvořit zcela nový právní režim odpovědnosti. V současnosti je nezbytný lidský dohled uživatele nad technologií, a to jak při výběru, tak při zadání a následné kontrole výsledků.

V právní rovině se příspěvek dotkl i evropské legislativy, konkrétně aktu o datech (EU 2023/2854), který definuje pojem „inteligentní smlouva“ a stanovuje základní požadavky na její robustnost, bezpečné ukončení či archivaci údajů. Autoři rovněž poukázali na případovou judikaturu, včetně známého sporu *Quoine v. B2C2* ze Singapuru (2020), jenž potvrdil, že i při algoritmickém obchodování zůstávají v platnosti tradiční principy smluvního práva, zejména ochrana před jednostrannými zásahy a zajištění smluvní jistoty.

Závěrem Pintérová a Zigo zdůraznili, že *smart* kontrakty vyvolávají do budoucna více otázek než odpovědí – například jak bude posuzována vůle generovaná umělou inteligencí, jak bude interpretován její „nejasný projev“ či jak soudy přistoupí k vymáhání závazků odporujících kogentním pravidlům. Podle autorů je již nyní patrná potřeba vyvinout nová interpretační pravidla pro digitální projevy vůle, která umožní právní praxi pružně reagovat na technologický vývoj a současně zachovat právní jistotu.

Příspěvek *Mezinárodní příslušnost a smlouvy o vývoji software* přednesl **Mgr. David Línek**, interní doktorand na katedře obchodního práva PF UK. Línek současně působí jako advokát.

Línek svůj příspěvek uvedl připomenutím, že digitální ekonomika je dnes nedílnou součástí moderního hospodářství a že smlouvy uzavírané v online prostředí (ať už B2B či B2C) se staly běžnou součástí každodenní reality. To ovšem současně vyvolává nové

výzvy pro mezinárodní právo soukromé, zejména pokud jde o určení příslušnosti soudů v přeshraničních sporech

Těžiště příspěvku spočívalo v rozboru nařízení Brusel I bis, které je základním pramenem evropského mezinárodního procesního práva. Líněk vysvětlil jeho klíčová ustanovení o výlučné příslušnosti (čl. 24), prorogaci (čl. 25), podřízení se příslušnosti (čl. 26), ale také zvláštní příslušnosti (čl. 7), jež hraje zásadní roli právě u smluv uzavíraných v digitálním prostředí. V praxi bývá situace řešena především sjednáváním prorogačních doložek a volbou rozhodného práva.

Stěžejní část přednášky byla věnována prvnímu rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie týkajícímu se smlouvy o vývoji software – ve věci *Variust Systems*. Jednalo se o spor rakouské společnosti, jež vyvinula software pro německou obchodní společnost k analýze testů na covid-19. Nebyla sjednána prorogace ani určeno místo plnění závazku, a proto vyvstala otázka, který soud je příslušný. Soudní dvůr dospěl k závěru, že místem plnění smlouvy o vývoji softwaru je místo, odkud zákazník k softwaru přistupuje a používá jej, tedy nikoli místo, kde byl software vyvinut.

Tento závěr podle Líněka představuje významný posun oproti dosavadní judikatuře (např. případy *Kareda* či *WoodFloor*), která zdůrazňovala spíše místo poskytovatele či jiné objektivní určovatele. Nové pojetí se zaměřuje na uživatelské využívání softwaru, což může mít zásadní důsledky nejen pro určení jurisdikce, ale i pro výklad nařízení Řím I (rozhodné právo). V praxi tak vzniká riziko, že by strany mohly teoreticky ovlivňovat příslušnost soudu přesouváním využívání softwaru

V závěru Líněk zdůraznil, že přijaté řešení by mělo být aplikováno restriktivně a omezeno na skutkově obdobné situace. Z praktického hlediska doporučil vždy sjednat prorogační doložky a volbu rozhodného práva, aby se předešlo nejistotě a sporům o mezinárodní příslušnost a rozhodné právo.

JUDr. Martin Karim, doktorand v programu *Theoretical Legal Sciences – Law and Legal Theory in European Context* na katedře občanského práva PF UK, přednesl příspěvek *From Big Data to Big Justice: AI and Automation in EU Consumer Collective Redress*. Karim se v anglicky předneseném příspěvku zabýval rolí nových technologií, zejména AI a automatizace, při proměně kolektivní ochrany spotřebitelů v EU. Klíčovým nástrojem je směrnice o zástupných žalobách (RAD), jejímž cílem je překonat racionální apatii spotřebitelů.

Karim se zaměřil na dvě otázky: (1) jak mohou AI a automatizace zvýšit efektivitu kolektivní ochrany, a (2) za jakých podmínek zůstane jejich užití slučitelné se základními právy a připravovaným AI Actem. Na základě komparace transpozice RAD v pěti státech (Nizozemsko, ČR, Slovensko, Francie, Německo) poukázal na rozdíly v *opt-in/opt-out* modelech, prahových podmínkách a regulaci třetího financování, které může praktickou využitelnost mechanismu limitovat.

Představil také konkrétní využití AI – algoritmické přihlašování účastníků, těžbu důkazů a distribuci náhrad. Tyto nástroje mohou snížit transakční náklady, zjednodušit procesy a omezit závislost na třetím financování, čímž posílí přístup ke spravedlnosti. Současně ale AI Act řadí soudní a ADR systémy mezi vysoko rizikové, což vyžaduje kontrolu, transparentnost a zachování lidského přezkumu. Karim proto varoval před přehnanou automatizací a zdůraznil potřebu rovnováhy mezi efektivitou a ochranou práv.

Závěrem uvedl, že budoucnost kolektivní ochrany spotřebitelů bude úzce spojena s technologiemi. Úkolem regulátorů a soudů je však zajistit, aby jejich využití naplnilo ideál „*big justice*“ – tedy efektivní a legitimní přístup ke spravedlnosti.

Příspěvek *Contract Interpretation and Artificial Intelligence* přednesla v anglickém jazyce **Elisa Arietti**, italská advokátka, jež v současnosti působí jako doktorandka na katedře obchodního práva PF UK v programu *Theoretical Legal Sciences – Law and Legal Theory in European Context*.

Arietti svůj výklad uvedla srovnáním přístupů k výkladu smluv v různých právních systémech. Připomněla, že zatímco kontinentální právo klade důraz na skutečnou vůli stran (subjektivní výklad), v *common law* je stěžejním kritériem objektivní význam vyjádření, které by mu přisoudila rozumná osoba. Harmonizační nástroje, jako jsou UNIDROIT Principles, PECL, DCFR či CISG, pak směřují k účelovému, kontextuálnímu výkladu, avšak jejich působnost je omezená, pokud nejsou výslovně inkorporovány.

V návaznosti na tento komparativní přehled Arietti rozebrala úpravu českého občanského zákoníku (§ 556 OZ), která zakotvuje dvoustupňovou metodologii: v první řadě se hledá skutečná vůle stran, a teprve pokud ji nelze zjistit, nastupuje výklad objektivní. Do posuzování mohou vstupovat i kontextuální ukazatele, jako průběh jednání, následné chování stran či celkový účel smlouvy.

Těžištěm příspěvku byl experiment s velkými jazykovými modely (LLMs). Autorka vybrala reálný případ řešený Nejvyšším soudem (rozsudek ze dne 9. 9. 2020, sp. zn. 31 Cdo 684/2020), v němž se posuzovalo, zda smluvní klauzule „*v případě prodlení platby delší než 5 dnů odstupuje dodavatel od smlouvy o dílo*“ zakládá automatické odstoupení od smlouvy, nebo zda je třeba učinit samostatné právní jednání. Šesti vybraným modelům (Llama 3, Gemini 2.5 Flash, Gemini 2.5 Pro, Claude Sonnet 4, ChatGPT-4o a ChatGPT-o3) Arietti položila totožný *prompt* v angličtině, který požadoval interpretaci klauzule podle českého práva, její platnost, posouzení úmyslu stran a návrh přeformulovaného znění v češtině pro případ, že by strany skutečně chtěly zajistit účinky automatického odstoupení.

Výstupy byly hodnoceny podle 18 kritérií rozdělených do pěti kategorií: právní přesnost a úplnost, doktrinární hloubka, struktura a srozumitelnost, systematická analýza a praktická využitelnost. Experiment ukázal, že modely dokážou identifikovat více možných interpretačních variant, nabídnout argumentaci v duchu § 556 OZ a navrhnout srozumitelnější formulace. Současně se však projeví limity v právní přesnosti, riziko přejímání nesprávných závěrů a potřeba lidského přezkumu.

Arietti na základě experimentu uzavřela, že LLMs mohou být užitečným podpůrným nástrojem při výkladu smluv a jejich tvorbě, zejména v přeshraničních sporech, kde se střetávají odlišné právní doktríny. Jejich využití však musí být vyvážené: AI by měla sloužit ke zvýšení efektivity a neutrality, nikoli nahrazovat lidský úsudek. Proto je nezbytné spojit potenciál technologie s odborným dohledem právníků, aby byl zajištěn soulad s různými právními rámci a legitimita rozhodovací praxe.

Konferenci uzavřela **Klára Fraňková**, studentka pátého ročníku PF UK, jež zároveň působí jako pomocná vědecká síla na katedře obchodního práva a rovněž ve výzkumném ústavu Institute H21. Ve svém příspěvku analyzovala obchodní podmínky online platformou společnosti Meta v kontextu nařízení (EU) 2022/2065 o digitálních službách

(DSA), které stanoví zvláštní režim pro velmi velké online platformy. Výzkumnou otázkou bylo, zda jsou aktuální podmínky Meta v souladu s požadavky DSA, jak regulace ovlivnila jejich obsah a jaké problémy vyvolává z pohledu českého soukromého práva.

Fraňková připomněla, že uživatelská smlouva má typicky adhezní povahu – uživatel pouze přistupuje k podmínkám jednostranně stanoveným platformou. Platformy s miliardami uživatelů tak vytvářejí závazný rámec digitální komunikace a významně ovlivňují výkon základních práv, včetně svobody projevu, práva na informace a ochrany soukromí.

Analýza se zaměřila na čtyři klauzule: (1) Licenční doložku, ukládající uživateli povinnost poskytnout Metě širokou licenci k obsahu, korigovanou jen nastavením soukromí; (2) Omezení volby uživatelského jména na Instagramu, umožňující zrušení účtu obsahujícího doménu či URL bez jasných kritérií; (3) Asymetrické doložky o nepřeveditelnosti, kdy uživatel nemůže převést účet ani v logických situacích, zatímco Meta si tuto možnost vyhrazuje, což je problematické i z hlediska dědického práva; (4) Využívání veřejně sdílených dat pro trénink generativní AI, kde *opt-out* model podle autorky neodpovídá požadavkům na ochranu práv ani transparentnost algoritmů.

Závěrem konstatovala, že Meta sice po přijetí DSA zlepšila jazykovou přehlednost a deklarovanou transparentnost, avšak materiální nedostatky – zejména disproporce ve vymahatelnosti práv, přiměřenosti smluvní diskrece a odpovědnosti za data – přetrvávají. DSA tak představuje snahu redefinovat limity smluvní autonomie v digitálním prostředí, ale naráží na komplexitu digitálních systémů i neochotu dominantních platform vzdát se kontroly.

Diskuse se soustředila na limity mazání a blokování účtů, zvláště při žádosti o jejich převod. Fraňková upozornila na rozdíl mezi právní úpravou a faktickou praxí platformy a otevřela téma memorializovaných účtů, které podle ní problematicky zasahují do pravidel dědického práva.

JUDr. Aneta Hourová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
hourova@kgslegal.cz

Klára Fraňková
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
klara.frankova@ij21.org

DOI: 10.14712/23366478.2025.686

*ZPRÁVA Z MEZINÁRODNÍ VĚDECKÉ KONFERENCE
60 LET OD KODIFIKACE PRACOVNÍHO PRÁVA:
RETROSPEKTIVY A PERSPEKTIVY*

Dne 16. června 2025 se v reprezentativních prostorách pražského Karolina konala mezinárodní vědecká konference s názvem „60 let od kodifikace pracovního práva: retrospektivy a perspektivy“, kterou pořádala Právnická fakulta Univerzity Karlovy ve spolupráci s Českou společností pro pracovní právo a právo sociálního zabezpečení. Konference se zúčastnili zástupci českých i slovenských univerzit, Ministerstva práce a sociálních věcí a sociálních partnerů.

Konference byla zahájena vystoupením předních odborníků z akademické sféry a pomyslné tripartity. Úvodní příspěvek přednesl prof. Pichrt z Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který zhodnotil vývoj pracovního práva od doby jeho kodifikace a poukázal na rostoucí vliv velkých korporací na normotvorbu a rozhodovací činnost. Dr. Stránský z Českomoravské konfederace odborových svazů se následně věnoval věcné působnosti zákoníku práce a upozornil na stále vyšší počet osob, které dobrovolně opouští sféru pracovního práva a stávají se osobami samostatně výdělečně činnými. Pohled zaměstnavatelů pak představila Mgr. Ing. Šefránková ze Svazu průmyslu a dopravy České republiky, která se věnovala roli organizací zaměstnavatelů při tvorbě pracovněprávní legislativy. Úvodní blok uzavřel dr. Seidl z Ministerstva práce a sociálních věcí příspěvkem „Od proletariátu k prekariátu?“.

Druhý blok byl věnován především legislativnímu a judikatornímu vývoji. Dr. Hejhal z Kanceláře prezidenta republiky vystoupil s příspěvkem o dopadech prezidentského veta na pracovněprávní legislativu. Na často opomíjenou organizační funkci pracovního práva se zaměřila dr. Komendová z Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Dr. Hromada z Nejvyššího soudu a Západočeské univerzity v Plzni jakožto zástupce justice představil vývoj judikatury v oblasti rovného zacházení v pracovněprávních vztazích. Blok uzavřel doc. Dolobáč z Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, který nabídl komparativní pohled na legislativní vývoj pracovního práva na Slovensku.

Ve třetím bloku konference se řečníci zaměřili především na výzvy spojené s digitalizací. Dr. Peškar z Asociace pro rozvoj kolektivního vyjednávání a pracovních vztahů se zabýval digitalizací pracovněprávních jednání a nastínil možnosti budoucího vývoje. Dr. Matějka Řehořová z Právnické fakulty Univerzity Karlovy se v příspěvku „Neviditelní pracovníci – dětství ve službách algoritmu“, věnovala problematice dětské práce v reklamě na sociálních sítích. Dr. Podrazil z Univerzity Palackého v Olomouci se zaměřil na specifika elektronické komunikace v režimu zákoníku práce. Blok uzavřeli prof. Olšovská z Trnavské univerzity v Trnavě a doc. Švec z Univerzity Mateja Bela v Banské Bystrici. Jejich společný příspěvek se zabýval možnostmi a hranicemi slovenské pracovněprávní soudní ochrany a příčinami nízkého počtu soudních sporů v oblasti pracovního práva.

Poslední blok se věnoval převážně vývoji specifických institutů pracovního práva. Prof. Štefko z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Ústavu státu a práva AV ČR promluvil o vývoji institutu cesty v obci místa výkonu práce. Doc. Šimečková z Univerzity Palackého v Olomouci se zaměřila na konkurenční doložku z historického i současného pohledu. Prof. Hamulák z Univerzity Komenského v Bratislavě se ve svém příspěvku věnoval nelegálnímu zaměstnávání jakožto důsledku nedostatečné adaptace pracovního práva na potřeby měnícího se trhu práce. Konferenci zakončil doc. Morávek z Právnické fakulty Západočeské univerzity v Plzni a Právnické fakulty Univerzity Karlovy, který se věnoval vývoji a perspektivám úrazového pojištění zaměstnanců.

Po každém z tematických bloků následovala živá diskuse. V té účastníci pokračovali i při závěrečném společenském programu – plavbě lodí po Vltavě. Podnětné výměny poznatků mezi zástupci akademické sféry a praxe potvrdily, že i po šedesáti letech od jeho kodifikace pracovní právo stále přináší nové výzvy pro právní teorii i praxi. Výbrané příspěvky, které na této konferenci zazněly, čtenáři naleznou v tomto a předchozím čísle.

JUDr. Lucie Přenosilová
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
lucie.prenosilova@prf.cuni.cz
ORCID: 0009-0002-2027-5645

DOI: 10.14712/23366478.2025.687

PROBĚHL DALŠÍ ROČNÍK VÝJEZDNÍHO SEMINÁŘE Z PRACOVNÍHO PRÁVA

Ve dnech 5. až 7. září 2025 se uskutečnil již tradiční výjezdní seminář katedry pracovního práva a práva sociálního zabezpečení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Semináře se zúčastnili studenti napříč ročníky právnické fakulty, kteří připravili odborné příspěvky na aktuální témata z oblasti pracovního práva.

Ústředním tématem letošního ročníku byly současné výzvy pracovněprávních vztahů, s důrazem na sladování pracovního a rodinného života a aktuální legislativní změny. Program reflektoval měnící se povahu práce v 21. století a snažil se postihnout nejpalčivější otázky moderního pracovního práva, vybrané dle zájmu jednotlivých studujících.

Program byl zahájen v pátek 5. září dopoledním blokem věnovaným problematice diskriminace a nerovného zacházení. Úvodní prezentaci na téma „Možnosti obrany zaměstnanců proti nerovnému zacházení či diskriminaci na pracovišti“ přednesla kol. Kateřina Kabelová. Na ni navázal kol. Aleš Fajstaver s příspěvkem o roli odborů v boji proti diskriminaci. První blok uzavřel kol. David Bartošek analýzou transpozice směrnice o transparentnosti v odměňování do českého právního řádu.

Odpolední páteční program se zaměřil na problematiku pracovněprávních vztahů a ochrany zaměstnanců. Kol. Lucie Vonásková představila aktuální otázky tzv. švaresystému a strategie pro jeho předcházení. Následoval příspěvek kol. Františka Vaníka o výpovědi bez uvedení důvodu. Zajímavou tematiku dětské práce rozebrala kol. Lucie Maisnerová v prezentaci nazvané „Závislá práce čtrnáctiletých aneb pomalý návrat ke středověkému pracovnímu právu“, na kterou navázal kol. Dominik Hlinka komplexním pohledem na problematiku práce osob mladších patnácti let.

Podvečerní blok prvního dne byl věnován sladování pracovního a rodinného života. Kol. Vladimír Patera se zaměřil na novinky v tzv. „flexinovele“ zákoníku práce, kol. Eva Pávová rozebrala možnosti výkonu práce během rodičovské dovolené a kol. Jan Tkáčík představil způsoby, jakými může práce na dálku pomoci rodičům s malými dětmi. Závěr odborného programu prvního dne obstarala kol. Milada Matoušková s aktuálním tématem „Psychomodulační látky na pracovišti – možnosti regulace“.

Sobotní program začal příspěvkem kol. Tomáše Ondřícha, který kriticky zhodnotil definici nelegální práce v současné právní úpravě. Následovaly prezentace kol. Elišky Syrovátkové o výplatě mzdy v cizí měně, kol. Filipa Prášila o soudní ochraně zaměstnance proti vytýkácímu dopisu a posléze prezentace autora tohoto článku o aktuálních otázkách odměňování na veřejných vysokých školách. Odpolední část druhého dne byla vyhrazena společnému výletu pod vedením dr. Patrika Solise, který poskytl příležitost pro neformální diskuse a navázání kontaktů mezi účastníky.

Závěrečný den semináře přinesl vyhlášení nejlepších příspěvků a vyvrcholil velmi zdařilým simulovaným soudním jednáním pod vedením soudkyně Mgr. Ing. Terezy Vaňkátové, Ph.D., která umožnila účastníkům aplikovat jejich znalosti praktickým

způsobem. Dr. Vaňkátová je skvělou přednášející, která svou účastí vhodně doplnila program semináře.

Odborný program výjezdního semináře byl doplněn bohatým doprovodným programem, včetně večerních neformálních diskusí a networkingových aktivit. Tyto momenty poskytly cenný prostor pro výměnu názorů, navázání profesních kontaktů a prohloubení zájmu o obor pracovního práva.

Výjezdní seminář představoval unikátní příležitost pro studenty i pedagogy katedry pracovního práva k intenzivnímu odbornému dialogu mimo běžné akademické prostředí. Poděkování patří všem přednášejícím studentům za pečlivou přípravu odborných příspěvků, pedagogům katedry za odborné vedení a zejména hlavnímu organizátorovi akce dr. Solisovi, jehož úsilí umožnilo uskutečnění letošního ročníku výjezdního semináře.

Mgr. Jakub Čech
Právnická fakulta Univerzity Karlovy
jakubcech2@gmail.com
ORCID: 0009-0007-5817-6905

DOI: 10.14712/23366478.2025.688

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 Karfiková, 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 Přibáň, 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 Vojáček, CSc. (Masarykova univerzita, Brno, Česká republika)
prof. JUDr. Alena Winterová, CSc. (emeritní profesorka, Univerzita Karlova, Praha, Česká republika)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2025

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