

iurium SCRIPTUM

O právu a spravedlnosti.
Odborně, přitom srozumitelně.
Pro praxi i teorii.



2021

Iurium Scriptum

číslo 1/2021, ročník V.

Iurium Scriptum je periodikum s odbornými články, které je vydáváno dvakrát ročně. Publikované články se věnují právu a právní vědě. Všechny odborné články jsou anonymně hodnoceny dvěma recenzenty.

Redakční rada

Předseda: JUDr. Lukáš Dořičák

Interní členové: doc. JUDr. Kateřina Frumarová, Ph.D., doc. JUDr. Václav Stehlík, Ph.D., LL.M., JUDr. Kamila Bubelová, Ph.D., JUDr. Jan Lasák, Ph.D., LL.M., Mgr. David Baroš, JUDr. Lukáš Dořičák, Mgr. Bc. John A. Gealfow, JUDr. Tomáš Grygar

Externí členové: prof. JUDr. Milana Hrušáková, CSc., prof. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D., doc. JUDr. Robert Zbíral, Ph.D., JUDr. Václav Bednář, Ph.D., JUDr. Bronislava Coufalová, Ph.D., JUDr. Martin Faix, Ph.D., MJI, JUDr. Vlastimil Göttlinger, Ph.D., JUDr. Martin Hapla, Ph.D., JUDr. Martin Kopa, Ph.D., JUDr. Zdenka Papoušková, Ph.D., Mgr. et Mgr. Lukáš Ryšavý, Ph.D., JUDr. Jaroslav Stránský, Ph.D., JUDr. Renáta Šínová, Ph.D., JUDr. Maxim Tomoszek, Ph.D.

Redakce

Šéfredaktor: Jiří Jarolím

Korektura: John A. Gealfow

Sazba: Michael Šopík

Kontakt na redakci: redakce@iurium.cz

Čas a místo vydání: září 2021, Brno

Evidenční číslo periodického tisku: MK ČR E 22854

ISSN: 2570-5679 (print), 2570-5709 (online)

Vydavatel: **Nugis Finem Publishing, s.r.o.**

IČ: 07516541

sídlo: Botanická 785/9, 602 00 Brno



Úvodem

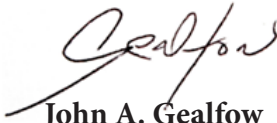
Vážení čtenáři,

v lednu oslavilo Iurium pět let svého fungování, příští rok oslaví pět let i odborný časopis Iurium Scriptum, který právě držíte v rukou. Za dobu, co se vydávání článků věnujeme, se toho hodně změnilo. Naše první čísla jsme připravovali bez jakýchkoli zkušeností a „na koleni“. Od roku 2017, v jehož polovině jste mohli v rukou držet první číslo tohoto časopisu, jsme se ale jako nakladatelství velmi rozrostli. Kromě Iuria Scripta jsme totiž v roce 2017 vydali také naši první knihu. Knih, na kterých se vyjímá logo Nugis Finem Publishing je však nyní již téměř dvacet.

Dělá mi radost, že jsme se zapsali na mapu českých právnických nakladatelství a akademického publikování tím, že jsme vydali již několik odborných knih, které byly pozitivně hodnoceny nejen akademickou obcí, ale taky vámi – našimi čtenáři. Jak pro svůj obsah, tak pro jejich podobu a formu. A tento rok jsme učinili další krok – naše portfolio se rozrostlo o druhý odborný časopis. Jeho jméno je Ratio Publica a oproti Iuriu Scriptu se jedná o časopis oborový. Naleznete v něm články z oboru právní a ústavní teorie, filozofie a etiky. Ratio Publica a Iurium Scriptum jsou bratr a sestra – doufáme, že se nám tuto myšlenku podařilo přenést i do podoby obou časopisů. Stejně tak doufáme, že se o tom budete moci na vlastní oči přesvědčit a že se vám v blízké budoucnosti do rukou dostane vedle Iuria také Ratio.

Děkujeme vám za přízeň, kterou našemu nakladatelství věnujete. Není pro nás lepší pocit, než když nám naši čtenáři píšou a chválí nás za publikace, které jsme vydali. Právě kvůli takovýmto reakcím jsme se vydavatelské činnosti začali věnovat – a ze stejného důvodu u ní i zůstáváme.

Minulé číslo Iuria Scripta bylo tematicky zaměřené, nyní se opět vracíme k interdisciplinaritě. V uplynulém půlroce se nám v redakci sešlo mnoho článků věnujících se velmi aktuálním právním problémům, výběr těch nejlepších z nich vám přinášíme na stranách tohoto časopisu. Za celou redakci a redakční radu vám přeji příjemné čtení.



John A. Gealfow
prezident Nugis Finem
člen redakční rady Iuria

Obsah

Jan Zibner: Nad problémy elektronické komunikace v obchodních korporacích	5–17
Aneta Rejchrtová: Nerespektování nadřízeného postavení zaměstnavatele a jeho zájmů vlivem iniciativy zaměstnance	18–31
Ladislav Sogel: Vztah § 626 a § 635 odst. 2 občanského zákoníku v rámci úpravy promlčení práva na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti	32–44
Denisa Vaňková : Institucionální zabezpečení ochrany životního prostředí s ohledem na plánovanou rekodifikaci veřejného stavebního práva	45–69
Jiří Jarolím: Návrh na přehodnocení judikatury Nejvyššího soudu ve věci týrání „většího počtu“ zvířat	70–77



Odborný článek

Nad problémy elektronické komunikace v obchodních korporacích

Jan Zibner

Autor je studentem doktorského studia na Ústavu práva a technologií při Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Působí také jako právník v Centru pro transfer technologií Masarykovy univerzity. Příspěvek vznikl díky podpoře Masarykovy univerzity v rámci projektu specifického výzkumu Právo a technologie VIII (MUNI/A/0989/2019).

Abstrakt

Elektronická forma komunikace v obchodních korporacích je specifickou oblastí, které se právní úprava věnuje jen povrchně. Ať už je řeč o obecném vztahu obchodních korporací a internetového prostředí (zejména v rozsahu uveřejňování informací), nebo o využívání technických prostředků, o kterých právní úprava na některých místech hovoří (zejména v rámci jejich využití pro hlasování mimo valnou hromadu společností), právní úprava obsahuje jen obecný rámec, aniž by se věnovala bližšímu vymezení a řešení problematických aspektů. Příspěvek proto tyto problémové aspekty postupně adresuje a pojednává obecně o problematickém vztahu elektronické formy komunikace a obchodních korporací.

Abstract

The electronic form of communication in the business corporations is a specific area regulated only superficially. Whether it is a general relationship of business corporations and the Internet (especially in the scope of publishing information), or the use of technical means which the legislation presupposes (especially in their use for voting outside the general meeting of some companies), legislation contains only a general framework, without going into a more detailed definition and solution of problematic aspects. Therefore, the paper gradually addresses these problematic aspects and discusses in general the problematic relationship between the electronic form of communication and business corporations.

Úvod

Příspěvek představuje úvahu autora nad vybranými problémy elektronické formy komunikace v obchodních korporacích. Po obecném vymezení pojednávané elektronické formy komunikace ve vztahu k tradičnímu písemnému právnímu jednání a vymezení kontextu v tomto smyslu autor přechází k předložení vybraných problémů a otázek v dané oblasti.

Autor se tak ve zvláštní části příspěvku soustředí na otázky spojené se vztahem obchodních korporací a internetového prostředí, o kterém mluví právní úprava skrze vymezení jejich vztahu k internetovým stránkám jako povinnému komunikačnímu kanálu. Kromě obecně vágního vymezení takového vztahu se autor věnuje podrobnějšímu rozboru střetu uveřejňování informací touto cestou a dalších práv, která by takovým uveřejněním mohla být dotčena (osobní údaje, informační soukromí jednotlivce a obchodní tajemství). Po těchto otázkách autor představuje i možný praktický problém střetu elektronické a listinné písemné formy právního jednání.

V další části se autor věnuje též technickým prostředkům, se kterými právní úprava počítá v kontextu úpravy obchodních korporací. Konkrétní problém při nedokonalém uchopení této problematiky lze spatřovat podle autora zejména v otázce hlasování mimo valnou hromadu v případech akciových společností a společností s ručením omezeným, na kteroužto otázku se v poslední části svého příspěvku zaměřuje.

Cílem tohoto příspěvku je tedy jednak předložit definování obecně problematického vztahu elektronické a tradiční písemné formy právního jednání, jednak poskytnout stručnou analýzu vybraných otázek, které se pojí s využíváním elektronických prostředků komunikace ve strukturách obchodních korporací. Problematické otázky jsou přitom vybírány subjektivně na základě vlastní praktické zkušenosti autora. Autor proto tímto příspěvkem sleduje zejména vlastní představení těchto otázek široké veřejnosti a prezentaci vlastního názoru v kontextu národního právního řádu s využitím relevantní odborné literatury a související judikatury na toto téma. Příspěvek je v tomto smyslu tedy exploratorně-deskriptivním pojednáním o vybraných otázkách spojených s tématem elektronické formy komunikace v obchodních korporacích, který se snaží jednak shrnout již existující závěry odborné doktríny, jednak k nim zaujmout vlastní stanovisko pro další práci.

1. Elektronické formy komunikace

Ačkoliv samotný institut obchodní korporace není potřeba více rozebírat a v dnešní době snad i laický čtenář zná či alespoň tuší význam tohoto pojmu, je jistě vhodné věnovat pár řádků bližšímu vymezení samotných elektronických forem komunikace. Budeme-li totiž věnovat následující řádky vybraným problematickým aspektům elektronické formy komunikace, je záhodno utřídit si význam jednotlivých dále užívaných termínů. Už jen proto, že, jak podotýká odborná veřejnost, ani zákonodárce sám v nich nemá nutně jasný přehled,¹ když jeho práce je plna metaforických tendencí.²

Základem elektronické formy komunikace je vlastní **veřejnoprávní regulace**, v jejíž intencích se dílčí komunikace nutně realizuje. Veřejnoprávní úprava elektronických komunikací³ definuje zejména technické parametry a možnosti, jakož i uděluje povinnosti těm subjektům, které mají na starosti „realizační rámec“ této elektronické komunikace, a představuje tak vlastní limity dílčích soukromoprávních aspektů komunikace. Hovoříme-li dále o **elektronických formách komunikace**,

musíme zdůraznit, že hovoříme o sdělování či uveřejňování⁴ informací určitým způsobem. Taková komunikace je vedena elektronickými prostředky, přičemž aby měla právní relevanci, představuje taková komunikace při dodržení standardních náležitostí vůle a jejího projevu právní jednání.

Přeneseme-li se pak do úrovně právního jednání, je takové právní jednání učiněné elektronickými prostředky ve své podstatě **formálně rovno jednání v písemné formě**, pokud takové jednání umožňuje zachycení jeho obsahu a určení jednající osoby, tj. je v tomto smyslu adresné, ať už je daná osoba určitelná skrze elektronickou formu podpisu, či jinak (například IP adresou), ve smyslu § 562 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“). Už jen samotná adresnost nicméně vyvolává otázky, jelikož není (vedle dalšího) jasné, nakolik je taková adresnost ponechána co do prostředků na libovůli jednajícího, nebo nakolik je podřízena kogentní právní úpravě elektronického podpisu⁵ coby kvalifikovaného nástroje pro elektronickou identifikaci jednající osoby a autentifikaci jejího jednání.⁶

Takové zrovnoprávnění je přitom na jedné straně **zobecněním převzetí myšlenek** z § 40 odst. 4 dříve účinného zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník. Na straně druhé podle části doktríny představuje zakotvení tohoto zrovnoprávnění velký krok, neboť před účinností občanského zákoníku se vycházelo *a priori* z toho, že písemná forma je naplněna jen v případě písemnosti (písemného textu) s podpisem jednající osoby.⁷ Aktuálně se tak při podmínce zachycení obsahu a adresnosti uznává i forma elektronická; navíc je podle aktuálního právního rámce možno rozšířit druhy rovnocenných náhražek písemné formy i na další technické prostředky (viz níže).⁸

V případě tohoto **právního jednání učiněného v elektronické formě** pak platí, jak podotýká doktrína, že elektronickou formu, případně jiné alternativní prostředky vyjádření projevu vůle, lze použít jenom tehdy, jestliže elektronická forma je způsobilá plně nahradit písemnou formu.⁹ Právní úprava relevantní pro písemnou formu právního jednání pak bude pro takové jednání aplikována *a simili*. Zatímco v opačném vztahu platí pravidlo neomezené náhrady elektronické formy formou písemnou, ať už v zákonné, či smluvní rovině.¹⁰ Je tomu tak z toho důvodu, že elektronická forma právního jednání je spíše druhem písemné formy, než aby představovala samostatnou formu.

Jak postupem času proniká **virtuální prostředí** a obecně i virtuální aspekty do všech oblastí lidské činnosti, nevyhýbá se takový vliv samozřejmě ani obchodním korporacím. V přirozeném vývoji směrem ke stále více a více vyvinutým technologiím i obchodní korporace zapojují do svého chodu a do svých činností internet, digitální nástroje a další všemožné elektronické či technické prostředky. Problém nicméně nastává v tom, že i při překotném vývoji na poli technologií, kde vlivem digitalizace je čím dál více právních jednání ať už uvnitř obchodních korporací, či navenek (například skrze internetové stránky) činěno právě elektronickými prostředky, právní úprava obchodních korporací explicitně na adresu této formy mnoho nevypovídá a celou záležitost jen ve vágních konturách, které nastavuje, ponechává aplikační praxi. Takový stav ale vyvolává nemalé množství otázek a podle autora je takový stav věru nešťastný. V dalším textu se proto zaměříme na některé vybrané problematické aspekty takové právní úpravy v kontextu vybraných obchodních korporací.

2. Vybrané problematické aspekty

2.1. Obchodní korporace a internetové stránky

První problematický aspekt lze podle autora spatřovat v horlivé snaze zákonodárce vybudovat moderní právní předpis pro úpravu obchodních korporací.¹¹ Ač se zákonodárce nesnaží jít tak daleko, aby obecně mapoval principy *virtuální korporace*,¹² na řadě míst je taková tendence patrná. Totiž, i když by se takový předpis, jakým je zákon o obchodních korporacích, jistě obešel bez explicitního zakotvení internetu a internetových stránek,¹³ zákon sám stanovuje, že obchodní korporace takové **internetové stránky zřizují**.¹⁴ Zatímco akciové společnosti takové internetové stránky musejí zřídit bez zbytečného odkladu po svém vzniku (a posléze se s takovými stránkami pojí jisté povinnosti), společnosti s ručením omezeným mají takový postup fakultativní; nicméně pokud internetové stránky založí, povinnosti se jich týkají obdobně jako v případě akciových společností (§ 7 odst. 2 a 3 ZOK upřesňující § 435 OZ). Mezi těmito povinnostmi nalezneme zejména průběžné bezplatné uveřejňování informací, které právní úprava stanovuje, kam spadají například údaje o existenci koncernu (§ 79 odst. 3 ZOK), písemná zpráva o finanční asistenci (§ 312 ZOK), vysvětlení záležitostí týkajících se valné hromady (§ 358 ZOK) či uveřejnění pozvánky na valnou hromadu spolu s návrhy akcionářů na usnesení valné hromady (§ 406, § 407 a obdobně pro společnosti s ručením omezeným a družstva § 636 ZOK). V případě družstev navíc webové stránky mohou plnit roli informační desky a rozsah uveřejňovaných informací je tak ještě širší (§ 562 odst. 2 ZOK). Dodejme pro zajímavost, že přístup na takové stránky musí být v případě akciových společností jednoduchý a zdarma, zatímco v případě společností s ručením omezeným bezplatný přístup podmínkou nutně není, resp. odborná veřejnost se na tom s odkazem na základní zásady soukromého práva neshoduje.¹⁵

Lze se nicméně domnívat, že cílem zákonodárce je v tomto případě jen obecné nastavení pravidel a založení povinnosti operace s internetovým prostředím pro lepší informační dostupnost na straně některých subjektů, přičemž konkrétní realizace této povinnosti je ponechána na aplikační, potažmo soudní praxi. Takový postup není ničím nestandardní, nicméně vyvolává nejednu otázku.

2.2. Uveřejňování informací na internetových stránkách

Druhý problém, který lze na tomto místě spatřovat a který notně souvisí s tím předchozím, tkví zejména v tom, že takto povinně **uveřejňované informace mohou být mnohdy citlivého charakteru**, ať už myšleno z hlediska obchodního, strategického, nebo z hlediska ochrany osobních údajů a soukromí jednotlivce, a jejich uveřejnění tak může představovat dokonce i střet s právní úpravou. Bohužel na citlivý charakter této povinnosti již není v právní úpravě dostatečně pamatováno, a pomyslný test proporcionality¹⁶ je tak přenášen na bedra obchodních korporací, což podle autora není dostatečné. Například, podíváme-li se blíže na ochranu osobních údajů,¹⁷ tak i když bychom mohli tvrdit, že uveřejnění osobních údajů (čl. 4 odst. 1 GDPR) v zákonem předpokládaných případech (tj. například v souvislosti se svoláváním valné hromady, popř. v souvislosti s jinou shora uvedenou skutečností) bude zpracováním osobních údajů (ve smyslu čl. 4 odst. 2 GDPR), jenž je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce (danou obchodní korporaci) vztahuje [čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR],¹⁸ takový postup nemusí být nutně žádoucí. Může naopak vést ke stížnostem ze strany subjektů údajů zainteresovaných v dané korporaci (například akcionářů)¹⁹ a k poměřování střetu základních lidských

práv při současném zásahu do informačního soukromí²⁰ člověka.

Z hlediska obchodního či strategického pak dokumentace projednávaná na valné hromadě, návrhy usnesení valné hromady a interní informace mohou představovat obchodní tajemství (ve smyslu § 504 OZ)²¹ nedozírné hodnoty či know-how,²² které není záhodno takovým způsobem uveřejňovat. Ochrana obchodního tajemství či know-how je ve vztahu k tomuto uveřejňování stále nevyřešenou otázkou, ačkoliv se může zdát, že se jedná o problematiku, která se musí v obchodněprávních vztazích řešit prakticky dennodenně.

Lze se nicméně domnívat, že by ochrana obchodního tajemství, soukromí a osobních údajů v tomto případě byla **dostatečným argumentem** pro neuveřejňování takto náležitě chráněných informací na veřejně dostupných internetových stránkách. Argumentovat by se zde totiž dalo mimo jiné i podobností s obdobnými limity ve veřejnoprávní úpravě přístupu k informacím, kde tyto kategorie tvoří normativní překážku pro poskytování informací (ve smyslu § 7 a násl. zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) založenou na ústavně-právních základech (ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a podpořenou nesčetnou judikaturou^{23, 24}. Tyto veřejnoprávní limity se navíc v omezeném rozsahu propisují i do dílčích ustanovení soukromoprávní úpravy, když například § 359 ZOK umožňuje v některých situacích poskytnutí informací odmítnout. Tyto argumenty jsou však pouze základní kostrou pro případné balancování práv a zájmů dotčených osob a nabízejí až přílišnou míru individualizace na straně konkrétní obchodní korporace. Autor je přitom toho názoru, že s ohledem na charakter osobních údajů a citlivých informací, jakož i s přihlédnutím k informačnímu soukromí jednotlivců, by tyto argumenty měly v rámci poměrování převážet nad veřejným či soukromým zájmem na přístupnost k údajům, jakkoliv prozatím není známo žádné z tuzemských soudních rozhodnutí, které by tuto otázku řešilo.

Obchodní korporace proto s ohledem na zmíněnou vágnost mnohdy volí nejrůznější **způsoby, jak se zpřístupňování informací, které by mohly být problematické, vyhnout**, ať už více či méně v souladu s právní úpravou, což je právě projevem povolených otěží ze strany zákonodárce. Z autorovy zkušenosti tak řada obchodních korporací (i) neuveřejňuje zhora žádné informace, a to včetně těch „bezproblémových“, a to s pragmatickým argumentem praktické nestíhatelnosti takového (v očích zákonodárce) marginálního počínání. Další korporace pak (ii) neuveřejňují informace, které by mohly být takto problematické, s ohledem na ochranu obchodního tajemství či svého know-how (s argumentací v podstatě shodnou s tou, jak uvedeno shora). Třetí skupina obchodních korporací pak (iii) uveřejňuje jen skutečně nezbytně nutné minimum informací, čímž sice naplní svou povinnost uveřejňování informací z kvalitativního hlediska („prostě uveřejňují“), ale kvantitativní aspekt potlačí na naprosté minimum s tím, že informace, které by mohly být takto problematické, při vlastním uveřejnění zcela eliminují („uveřejňují málo“). Čtvrtá skupina korporací zavádí (iv) nejrůznější obranné mechanismy na svých internetových stránkách, kdy informace, které by mohly být takto problematické, zpřístupňují pouze při zadání specifického hesla či prokázání identity subjektu, kterému jsou informace výhradně určeny.²⁵ U poslední zmíněné skupiny však může být problém už jen s naplňováním požadavku dostupnosti jednoduchým způsobem po zadání elektronické adresy, jak předpokládá zákonná úprava (§ 7 odst. 2 ZOK). Navíc tato dvoufázovost internetových stránek, kde jisté informace jsou dostupné jen vybraným subjektům, je z autorova pohledu standardem.

V kontextu čtvrté skupiny je pak nutno zamyslet se nad tím, komu se konkrétní informace mají adresovat, abychom mohli dospět k závěru o **legitimitě takového vrstevnatosti**. Není jistě pochyb

o tom, že v situaci, kdy je adresátem jen omezená veřejnost složená z akcionářů, společníků, členů, orgánů korporací a jiných „interních“ osob, může být takový postup uspokojivým řešením. Nicméně v situaci, kdy je adresátem veřejnost jako celek, již nikoliv, neboť tímto (byť obranným) postupem dochází k přílišné eliminaci kontroly ze strany veřejnosti. Podle autora je navíc právě druhá ze zmíněných variant tou odpovídající, neboť úmyslem zákonodárce je právě transparentní kontrola podnikatelských aktivit ze strany veřejnosti (i s přihlédnutím například k veřejně konaným valným hromadám, k aktuálním aktivitám v oblasti evidence skutečných majitelů, jakož i k povinnosti zveřejňování některých obchodních listin ve veřejně dostupných evidencích apod.).²⁶ V opačném případě by příkaz internetových stránek postrádal smyslu v tomto duchu.

Kromě první shora uvedené skupiny je přitom u těchto skupin **obtížné stanovit definitivní závěr** o (ne)souladu takového počínání s účinnou právní úpravou. První skupina neplní svou povinnost zhora vůbec, čímž dochází jistě k porušení právní úpravy. U druhé a třetí skupiny se však závěr může lišit s ohledem na poměrování již zmíněných hodnot (ačkoliv sice obchodní korporace postupují na základě validního argumentu, jejich jednání je aktuálně jen domněle správným postupem, když při svém stylu uveřejňování nedostávají základním myšlenkám těchto norem, kterými jsou transparentnost a přístupnost informací veřejnosti). Čtvrtá skupina obchodních korporací pak individualizuje cílovou veřejnost, již informace zpřístupní, čímž dochází opět k nedokonalemu plnění pojednané povinnosti.

Sankcí za neplnění této povinnosti je primárně **pořádková pokuta**,²⁷ jelikož nedodržení povinnosti uveřejňování informací jako vnější forma komunikace vůči veřejnosti (s ohledem na hlavní úmysl zákonodárce) je v rozporu s povinností uveřejňovat zákonem stanovené skutečnosti na internetových stránkách, jakož i v rozporu s péčí řádného hospodáře coby základní myšlenkou vedení obchodní korporace.²⁸ I s ohledem na výši této pořádkové pokuty pak některé obchodní korporace volí cestu neuveřejňování informací v plném rozsahu, jelikož reálná hodnota (zejména informací, které by mohly být problematické) převyšuje hodnotu pořádkové pokuty. Stejně tak mohou obchodní korporace zvolit cestu dodání projednání těchto informací na pořad valné hromady či členské schůze (kde už účastníci mohou být vázáni mlčenlivostí) v úvodu konání této události. Nejzazší možností, na kterou dle autora ale v praxi nutně nedojde, pak může být **nařízené zrušení obchodní korporace (s likvidací)**, na čemž jistě obchodní korporace nemají sebemenší zájem.

2.3. Elektronická forma komunikace obchodních korporací

Třetím vybraným problémem je dle autora teoretická a praktická odlišnost elektronické a tradiční formy komunikace uvnitř samotných obchodních korporací. Jelikož je elektronická forma právního jednání kladená na roveň písemnému jednání, dalo by se očekávat, že budou na tyto zrovnoprávněné formy kladeny i rovné požadavky. Oproti klasické písemné formě lze nicméně spatřovat jisté **odlišnosti**, kdy markantní jsou podle autora zejména následující dvě. Zatímco klasická písemná forma je asociována s textem na hmotném nosiči (v drtivé většině případů na papíře) a podpisem,²⁹ **elektronická forma jednání je mnohem více variabilní**, neboť jestli je virtuální prostředí něčím typické, je to právě různorodost a mnohost prostředků komunikace. Stejně tak na rozdíl od klasické písemné formy bývá elektronická forma a užití jiných technických prostředků **vyloučena právním jednáním (smluvní formou)**.³⁰

Uvnitř řady obchodních korporací proto existují interní pravidla ať už na úrovni interních směrnic a dalších regulí, či na úrovni zažitých pravidel, kterými se specifikují možnosti elektronické komunikace (např. určením podoby interní komunikace, e-mailu, komunikačních kanálů a náležitostí elektronického podpisu, popř. skrze stupňovitý přístup k datové schránce či dalším prostředkům). Stejným způsobem pak praxe určuje, v jakých případech se elektronické právní jednání nepovažuje za tradičně písemné ve smyslu občanského zákoníku. Bývá tomu tak zejména u podepisování smluv s obchodními partnery či v případě důležitých zakázek interního charakteru, jako je například pořizování elektroniky velké finanční hodnoty, a to s argumentem tradice, bezpečnosti či organizace.³¹

Takový postup, který se liší *ad hoc*, nicméně vnáší **nejistotu do právního jednání těchto korporací**, a dokonce potažmo uvnitř těchto korporací, neboť vedle neznalosti těchto interních exkludujících pravidel subjektem zvenčí, která může vést až k pochybné platnosti právního jednání (jakkoliv neznalost interních postupů nemůže jít k tíži druhé strany), je třeba precizně zkoumat, zda takto nastavená pravidla vyhovují právnímu řádu a zda se nevyklučuje forma právního jednání tam, kde je její podoba kogentní (právní jednání by bylo bez dalšího absolutně neplatné). Při nedodržení smluvně ujednané formy by pak podle autora navíc mohlo být takové jednání případně sankcionováno relativní neplatností.

3. Elektronické vs. technické prostředky

Navíc nesmíme zapomínat na to, že elektronické právní jednání není jen o elektronických prostředcích, nýbrž zákonodárce explicitně odlišuje i **prostředky technické** (§ 562 OZ), kam podle odborné veřejnosti spadají například fax či jiné (většinou starší) datové přenosy.³² Je to právě oblast obchodních korporací a zejména pak akciových společností a společností s ručením omezeným, kde se ale takový rozdíl ve výsledku stírá a postrádá vlastního významu. Ačkoliv se může ze systematiky a lingvistického výkladu v občanském zákoníku zdát, že elektronické prostředky a technické prostředky tvoří dvě rovnocenné kategorie, dle zákona o obchodních korporacích jsou technické prostředky nadřazenou kategorií prostředkům elektronickým.³³

Pojednání o technických prostředcích nalezneme zejména v souvislosti s **hlasováním mimo valnou hromadu** (§ 167 a § 398 ZOK). Takové hlasování přitom není dále specifikováno; v podstatě jedinou podmínkou pro využití technických prostředků hlasování je přípustnost tohoto způsobu hlasování ve společenské smlouvě, resp. ve stanovách. Konkrétní náplň tohoto způsobu hlasování je ponechána na obchodních korporacích, jenomže ty v praxi mnohdy tápou ohledně toho, jak takový způsob hlasování realizovat. Primárně je nutno poznamenat, že „hlasování“ je v tomto případě jen velice nešťastně zvolený výraz, jelikož skrze technické prostředky se zajišťuje primárně účast na valné hromadě (§ 156 odst. 1 OZ). Jak podotýká doktrína, bez účasti na valné hromadě by ani nevzniklo právo hlasovat.³⁴ Navíc je potřeba tento termín odlišit od korespondenčního hlasování, dodatečného hlasování a dalších termínů čistě z oblasti hlasování *per se*.

Tradičně se za účelem hlasování mimo valnou hromadu využívají zejména videokonference, internetové komunikační programy či služby telekomunikačních operátorů (SMS, MMS, hlasové služby).³⁵ S posledním uvedeným je nicméně **problém při eurokonformním výkladu**. Inspirací pro dané ustanovení zákona totiž byla směrnice o výkonu některých práv akcionářů ve společnostech s kótovanými akciemi³⁶, která však na adresu akciových společností hovoří o (i) přenosu valné

hromady v reálném čase, (ii) dvousměrné komunikaci v reálném čase umožňující akcionářům oslovit valnou hromadu ze vzdáleného místa a (iii) mechanismu pro odevzdávání hlasů před konáním valné hromady nebo v jeho průběhu bez potřeby udělit plnou moc třetí osobě, která je na valné hromadě osobně přítomna podle čl. 8 této směrnice.³⁷ Není snad potřeba hlubšího rozboru k tomu, abychom uzavřeli, že využívání služeb telekomunikačních operátorů ve formě SMS nebo MMS tyto podmínky nenaplní pro nemožnost dvousměrné komunikace a oslovování valné hromady v reálném čase, stejně jako obecně žádný z technických prostředků (jak o nich pojednává doktrína v souvislosti s občanským zákoníkem), který by zároveň nebyl elektronickým prostředkem.³⁸

Bohužel i v tomto případě zákonodárce nikterak v praxi nepostihuje nedostatečnost formy v tomto smyslu a nenaplnění povinností ze strany jednotlivých obchodních korporací zůstává bez postihu. Uvedené na jedné straně opět ponechává až přílišný prostor pro realizaci více či méně kreativních představ obchodních korporací o realizaci tohoto způsobu účasti na valné hromadě, na straně druhé v nich může neoprávněně vyvolávat dojem správnosti takového počínání. Autor je přitom toho názoru, že aktuálně nastavený minimální standard, který odporuje směrnicevým požadavkům (jakkoliv může přitom být obtížné aplikovat její ustanovení v kontextu české právní úpravy), není dostatečný, neboť neumožňuje požadovanou interakci v reálném čase, a přijetí přísnější právní úpravy by nebylo od věci.

Problém při volbě ideálního nástroje bude dále podmíněn zejména podmínkami, které musí daný nástroj umožňovat, kde tou nejzásadnější je **identifikace účastníka a jeho hlasu**. Jistou možnost lze spatřovat například v ověřování totožnosti účastníků pomocí svědků, resp. účastníků účastnících se skutečně valné hromady fyzicky.³⁹ Stejně tak v případě akciových společností musí být nutně možno určit akcie, s nimiž je spojeno vykonávané hlasovací právo, ať už přístupem do databáze či ověřováním skrze jiný důkaz poskytnutý prostřednictvím přímého přenosu.⁴⁰

Podstatné je tedy dobře a precizně naformulovat podmínky účasti na takovéto virtuální valné hromadě⁴¹ a kupříkladu využívat zázemí již na trhu zažitých subjektů disponujících dostatečnou kapacitou pro zajištění přenosu veškerých dat. Mezi těmito subjekty mohou být notářské kanceláře s vlastním virtuálním prostorem, či společnosti, které pronajímají svůj prostor pro nejrůznější virtuální sídla společností, kterážto praktika je dnes více a více populární pro šetření provozních nákladů. Pokud by navíc mělo být rozhodnutí valné hromady ve formě veřejné listiny, musí notář sepisující zápis o rozhodnutí orgánu právnické osoby ověřit veškeré podmínky, zejména pak to, zda je či není rozhodnutí v souladu s právními předpisy a zakladatelskými dokumenty (ve smyslu § 80a a 80e NŘ), čímž je role interních dokumentů modifikujících podmínky virtuální valné hromady ještě posílena.

Navíc je možno doplnit, že v poslední době je zajímavou a aktuálně hojně skloňovanou možností, která by mohla přinést řešení zejména v rozsahu identifikace v kontextu hlasování mimo valnou hromadu, i systém elektronické identifikace známý jako **eID**.⁴² Tento systém však není obchodními korporacemi nikterak využíván, ačkoliv by teoreticky mohl skýtat zajímavý potenciál pro identifikaci a hlasování mimo valnou hromadu.

4. Závěr

Zákonodárce i přes intenzivní novelizační snahy v oblasti obchodních korporací prozatím nevystavil v soukromém právu předpis, který by efektivně řešil problematiku elektronizace jednání uvnitř obchodních korporací. Autor se v příspěvku pokusil s odkazy na odbornou doktrínu uvést vybrané problematické situace napříč obchodními korporacemi, přičemž uvedené situace jsou jen vybranými případy, které při takovém počínání vznikají a které dávají možná až příliš velkou volnost obchodním korporacím k řešení jednotlivých otázek s nimi spojených. Tento stav podle autora, stejně jako podle odborné doktríny, nelze shledat jako uspokojivý a on sám by se klonil k příslušné modifikaci aktuálně účinné právní úpravy.

Prvním problémem, který autor představil, je neuspokojivě řešená otázka vztahu obchodních korporací vůči vlastním internetovým stránkám coby komunikačnímu kanálu, kde zákonodárce ponechal až přílišnou volnost korporacím zejména co do rozsahu manipulace s tímto virtuálním prostředím. Na to navazuje druhý problém, který autor hodnotil, a to rozsah uveřejňovaných informací. S ohledem na různou kvalitu a hodnotu informací totiž ZOK aktuálně neposkytuje uspokojivou odpověď na otázku rozsahu a nutnosti uveřejňování, když při existenci zejména osobních údajů, informačního soukromí a obchodního tajemství nemají obchodní korporace jasnou představu o tom, zda a případně v jakém rozsahu jsou oprávněny takové informace neuveřejnit. V praxi se proto objevuje nejeden model, který se snaží plnění této povinnosti více či méně šalamounsky naplnit, jakkoliv přitom každé z těchto řešení je jen obtížně klasifikovatelné při neexistenci jasných mantinelů. Třetím problémem je pak dle autora i střet listinné a elektronické písemné formy, kde ať už vlivem různých smluvních ujednání, nebo interních předpisů korporací dochází k pofidérním operacím s formou právního jednání, které v určitých případech může být absolutně či relativně neplatné.

V další části se pak příspěvek soustředil i na technické prostředky komunikace, kde se autor na příkladu hlasování mimo valnou hromadu v případě akciových společností a společností s ručením omezeným snažil poukázat na nedokonalosti užívání těchto prostředků v korporátních strukturách. Hlavním nedostatkem podle autora je na tomto místě nedostání minimálnímu standardu, který pro tuto situaci stanovuje právní úprava.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 Jak upozorňuje *Polčák* (srov. POLČÁK, Radim. Elektronické právní jednání – změny, problémy a nové možnosti v zákoně č. 89/2012 Sb. *Bulletin advokacie*. 2013, č. 10, s. 35 a násl.).
- 2 Srov. POLČÁK, Radim. Odpovědnost umělé inteligence a informační útvary bez právní subjektivity. *Bulletin advokacie*. 2018, č. 11, s. 23. Tuto metaforičnost práva by do jisté míry mohla odstranit dokonalá virtualizace práva jako takového, neboť ve formálním zanesení by nebyl prostor pro neurčitost, vágnost a mnohovýznamovost, které jsou pro lidskou společnost a jí nastavená právní pravidla aktuálně klíčová. Takový počin je nicméně prozatím hudbou vzdálené budoucnosti.
- 3 Srov. zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích).
- 4 Při zachování rozdílů mezi *uveřejňováním* a *zveřejňováním*, které mají v českém právním řádu svůj specifický význam. *Uveřejňování* tak vnímejme s důrazem právě na význam tohoto pojmu v kontextu zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích) (dále jen „ZOK“).
- 5 Srov. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES; zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.
- 6 Na nejasnosti upozorňuje například *Hrdlička* (srov. HRDLIČKA, Miloslav. § 562. In: LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck. 2014, s. 2025) či *Melzer s Korbelem* (srov. MELZER, Filip; KORBEL, František. § 562. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: § 419-654. Velký komentář*. Svazek III. Praha: Nakladatelství Leges. 2014, s. 645 a násl.).
- 7 Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. 29 Odo 965/2006; KINDL, Milan; ROZEHNAL, Aleš a kol. *Občanský zákoník: Praktický komentář*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2019, s. 349.
- 8 Srov. TICHÝ, Luboš. § 562. In: ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: Komentář. Svazek I (§ 1-654)*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2014.
- 9 Srov. TICHÝ, 2014, op. cit.
- 10 *Ibid.*
- 11 Ač se navíc skrze novelizování předpisu z posledních letů stále zpřesňuje právní úprava, moderní trendy jsou těmto novelám cizí.
- 12 Jako se o to snažily v minulosti některé státy, například *Austrálie* (srov. BOROS, Elizabeth. The Online Corporation: Electronic Corporate Communications [discussion paper]. ASIC [online], publikováno 1. 12. 1999 [cit. 20. 8. 2019]).

13 Tyto fenomény jsou přitom nedílnou součástí dnešní společnosti, a to i v rozsahu obchodních korporací obzvláště s ohledem na obecný rozvoj služeb *e-commerce*.

14 Stranou ponechme fakt, že výraz *internet* je české právní úpravě poměrně cizí, neboť ho obsahuje jen minimální objem předpisů, a ještě jen sporadicky. Dokonce i předpisy výslovně upravující tuto oblast hovoří spíše o *informační společnosti*, popř. o *službách informační společnosti* než o samotném internetu [srov. zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti)]. Obdobný problém pak má naše právní úprava s výrazem *online* či přívlastkem *virtuální*.

15 Srov. HAVEL, Bohumil. § 7. In: ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2017, s. 22.

16 Ve smyslu řešení konfliktu mezi konkurujícími si subjektivními právy s výsledným prosazením hodnotnějšího z nich při co nejmenším omezení ostatních práv (srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl.ÚS 4/94, publikovaný pod č. 214/1994 Sb., a následná rozhodnutí).

17 Právní rámec ochrany osobních údajů představuje v České republice aktuálně Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) (dále jen „GDPR“) spolu se zákonem č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů.

18 Tímto je zhojen problém s nutným právním titulem pro legitimní zpracování osobních údajů.

19 Nicméně pokud obchodní korporace disponuje právním titulem pro zpracování osobních údajů, pak by takové stížnosti byly víceméně bezpředmětné.

20 Informační soukromí představuje rozsah nebo lépe řečeno okruh údajů a dalších skutečností ze soukromí jednotlivce, o jejichž zpřístupnění právě tento jednotlivec coby jejich nositel rozhoduje (srov. nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2009, sp. zn. II. ÚS 2048/09; usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2011, sp. zn. 30 Cdo 1870/2011). Tato doktrína přitom plně koresponduje s vnímáním soukromí podle *Frieda* a navazující nauky (obecně srov. FRIED, Charles. *Privacy*. *Yale Law Journal*. 1968, roč. 77, č. 3, s. 482 a násl.).

21 Nutno nicméně obecně poznamenat, že v dnešní době technologického pokroku a internetu je obchodní tajemství ve virtuálním prostředí jen těžce uchopitelnou kategorií, resp. prostředí internetu a jeho široké možnosti víceméně nedovolují jeho existenci v takovém prostředí.

22 Které nemá v českém právním řádu vlastní legální definici.

23 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2004, č.j. 6 A 136/2002-35; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č.j. 7 A 118/2002-37.

24 Smyslem těchto mantinelů je při objektivní existenci osobních údajů, soukromí a obchodního tajemství v souhrnu všech jejich individuálních definičních znaků ochrana takových statků před zpřístupněním veřejnosti, jak plyne z důvodové zprávy k tomuto předpisu.

25 Na tento postup upozorňuje i odborná veřejnost (srov. CASKA, Ondřej; VLACHOVÁ, Alena. K uveřejňování citlivých informací na internetových stránkách společnosti v souvislosti s pozvánkou na valnou hromadu. *epravo* [online], publikováno 25. 10. 2016 [cit. 20. 8. 2019]; HAVEL, 2017, op. cit., s. 22).

26 Uvedené navíc s odkazem na související právní předpisy a důvodovou zprávu podporuje i odborná doktrína (srov. HAVEL, 2017, op. cit., s. 22).

27 Dle zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů.

28 Srov. IVIČOVÁ, Jitka. Internetové stránky obchodních korporací – ještě je tu řada rezerv. *epravo* [online], publikováno 26. 5. 2014 [cit. 20. 8. 2019].

29 Nutno dodat, že jak upozorňuje Polčák, klasický ruční podpis je výsledkem tradice a jen tradicí je uznáván a je mu přiznávána jeho hodnota a význam, což je v případě elektronického podpisu odlišné (srov. POLČÁK, 2013, op. cit., s. 35). Navíc elektronický podpis má více stupňů, mezi kterými je to až druhý stupeň, který je staven na roven klasickému ručnímu podpisu, což způsobuje další obtíže už jen proto, že v kontextu klasického ručního podpisu „nic méně než podpis prostě není“ (srov. LECHNER, Tomáš. Elektronické dokumenty. In: POLČÁK, Radim a kol. *Právo informačních technologií*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2018, s. 241 a násl.).

30 Srov. TICHÝ, 2014, op. cit. Nutno zdůraznit, že ačkoliv lze souhlasit s tím, že je možné trvat na nenahraditelnosti písemné formy formou elektronickou, jak předkládá Tichý, i ryze listinnou formu lze smluvně vyloučit; nebývá to však v praxi běžné.

31 Obchodní korporace tak nejednou činí z toho důvodu, aby se důležitá agenda neujednávala jen v prosté e-mailové komunikaci.

32 Srov. HRDLIČKA, 2014, op. cit., s. 2025.

33 Vyplyvá tak z výkladu k § 170 až 195 ve zvláštní části důvodové zprávy k ZOK. Na tomto místě nutno upřímně konstatovat, že skutečnost, že zákonodárce nedodrží terminologii napříč právními předpisy, není v českém právním řádu překvapivá.

34 Srov. ŠUK, Petr. § 167. In: ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck. 2017, s. 350.

35 Srov. ŠUK, 2017, op. cit., s. 350.

36 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/36/ES ze dne 11. července 2007 o výkonu některých práv akcionářů ve společnostech s kótovanými akciemi.

37 ŠUK, Petr. § 398. In: ŠTENGLOVÁ, Ivana a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 678. Na tomto místě nutno upozornit, že jakkoliv se jedná v rozsahu směrnice o právní úpravu aplikovatelnou pro akciové společnosti (a jen akciové společnosti s kótovanými akciemi), podle odborné doktríny a s odkazem na důvodovou zprávu se jedná o inspirační zdroj pro ustanovení ZOK jak obecně pro akciové společnosti, tak i pro

společnosti s ručením omezeným (srov. ŠUK, 2017, op. cit., s. 350).

38 Hlavní myšlenkou těchto limitů totiž není pouhé informační zprostředkování (které je možné učinit i s větším odstupem od konkrétní události), ale virtuální přítomnost na valné hromadě (jakou může zajistit například reálný audio-vizuální přenos).

39 Obdobně, jako je tomu podle § 64 odst. 1 zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „NŘ“). Důležité je to zejména s ohledem na skutečnost, že hlasy společníků, u nichž by byla nejistota ohledně jejich totožnosti nebo počtu hlasů, se nesčítají do celkového počtu hlasů podmiňujícího schopnost valné hromady usnášet se a nepočítaly by se ani pro účely stanovení výsledku hlasování (srov. POKORNÁ, Jarmila. § 167. In: LASÁK, Jan a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2017. Dostupné z ASPI; FILIP, Václav a LASÁK, Jan. § 398. In: LASÁK, Jan a kol. *Zákon o obchodních korporacích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2017.).

40 *Ibid.* Vyvratitelnou domněnku v tomto nicméně stanovuje § 265 odst. 1 ZOK.

41 Takto ji označují Filip a Lasák (srov. FILIP; LASÁK, 2014, op. cit.).

42 V České republice dostupný zejména z: <https://info.eidentita.cz/eop/>. Tento portál přitom umožňuje skrze ověření identity (nejen prostřednictvím občanského průkazu, ale například skrze bankovní certifikát nebo datovou schránku) přístup k celé škále veřejnoprávních služeb (většinou spojených se službou CZECH POINT).

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2021/05/06/elektronicka-komunikace/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.



Odborný článek

Nerespektování nadřízeného postavení zaměstnavatele a jeho zájmů vlivem iniciativy zaměstnance

Aneta Rejchrtová

Autorka je absolventkou Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Specializuje se na pracovní právo, ve své diplomové práci se věnovala problematice výběru uchazečů o zaměstnání, v rigorózní práci se pak zabývala zaměstnaneckými benefity v kontextu autonomie vůle v pracovněprávních vztazích.

Abstrakt

Článek se zabývá iniciativou zaměstnance, která není zcela v souladu s nadřízeností zaměstnavatele a podřízeností zaměstnance, resp. není v souladu s pokyny zaměstnavatele. Článek se snaží ukázat, jaké pokyny zaměstnavatele musí zaměstnanec uposlechnout a jaké naopak plnit nemusí. Také se věnuje povinnosti loajality zaměstnance a jejímu porušení. Je zmíněno i téma whistleblowingu.

Abstract

The article deals with the initiative of the employee, which is not in accordance with the employer's superiority and the employee's subordination and which does not comply with the employer's instructions. The article tries to show the instructions the employee must obey and the situations, when employee does not have to obey the employer's instructions. The article also deals with the duty of employee loyalty and its violation. The topic of whistleblowing is also mentioned.

Zaměstnanec vykonává závislou práci pro zaměstnavatele mj. v souladu s ust. § 2 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“), ve vztahu nadřízenosti zaměstnavatele a podřízenosti zaměstnance, jménem zaměstnavatele, podle jeho pokynů a tuto práci pro zaměstnavatele vykonává zaměstnanec osobně. Mohlo by se tedy zdát, že je zaměstnanec relativně pevně ukotvený v určitých mantinelech vytyčených dle přání zaměstnavatele (kromě mantinelů stanovených právní úpravou). Vždyť zaměstnanec se má řídit pokyny zaměstnavatele a je vůči zaměstnavateli v podřízeném postavení. Je tak za těchto podmínek možné, aby se projevila ve vztahu zaměstnance a zaměstnavatele i vlastní iniciativa zaměstnance? Za určitých podmínek určitě ano. Zaměstnanec může svou iniciativu projevit různými způsoby, například prostřednictvím zástupců zaměstnanců, iniciováním své obrany v případě pracovněprávního sporu, v souvislosti s podnikovými vynálezy apod. Ovšem pro účely tohoto textu bude stěžejní iniciativa zaměstnance v souvislosti s disciplínou, poslušností a loajalitou vůči zaměstnavateli. Jaké může mít pro zaměstnance důsledky neuposlechnutí pokynů zaměstnavatele? Kdy zaměstnanec nemusí uposlechnout pokyny zaměstnavatele? Může zaměstnanec zabránit protiprávnímu jednání zaměstnavatele? A co si představit pod pojmem loajality zaměstnance? Mj. na tyto otázky se text bude snažit odpovědět.

Cílem tohoto textu je osvětlit, jaká iniciativa zaměstnance související s jeho „poslušností“ vůči zaměstnavateli je a není akceptovatelná. Iniciativu zaměstnance je pro účely tohoto textu třeba zjednodušeně chápat jako jednání, aktivitu či rozhodnutí zaměstnance nezávislé na vůli zaměstnavatele. Nerespektování nadřízeného postavení zaměstnavatele a jeho zájmů je pak dáváno do souvislosti s neuposlechnutím pokynů zaměstnavatele a porušením povinnosti loajality zaměstnance.

1. Pokyny zaměstnavatele

Je logické, že vlastní iniciativa zaměstnance se realizuje často v situacích, kdy zaměstnavatel neudělil zaměstnanci pokyny k jím vykonávané práci, popř. je zaměstnavatel zaměstnanci udělil, ale zaměstnanec je neuposlechl. Proto je nutné se nejprve zabývat povahou pokynů zaměstnavatele a více je přiblížit.

Závislá práce je vykonávána podle pokynů zaměstnavatele,¹ což velmi úzce souvisí s dalším znakem závislé práce, a to nadřízeností zaměstnavatele a podřízeností zaměstnance, neboť právě pokyny zaměstnavatele by měl zaměstnanec v rámci pracovního procesu poslouchat a řídit se jimi.² Že jsou pokyny důležité pro pojem „pracovníka“, bylo řečeno i Soudním dvorem Evropské unie.³ Tím, že zaměstnanec plní pokyny zaměstnavatele, jej zaměstnanec respektuje a i tímto nepochybně dochází k naplňování povinnosti loajality zaměstnance.⁴ Navíc plnění pokynů nadřízených vydaných v souladu s právními předpisy je jednou z výslovných povinností zaměstnance.⁵

Pokyny zaměstnavatele umožňují zaměstnavateli řídit a organizovat práci zaměstnance. Jsou proto pro řádné plnění pracovních povinností určující a směrodatné. Pokyny lze udělovat zaměstnanci různými způsoby a prostředky, a to ústně na pracovišti, ale i po telefonu či prostřednictvím e-mailové komunikace.⁶ Existují však i speciální, hromadné, pokyny zaměstnavatele, jak bylo ostatně konstatováno Ústavním soudem České republiky, jimiž jsou vnitřní předpisy zaměstnavatele.⁷

V určitých situacích jsou zaměstnancům udělovány pokyny více a konkrétněji, v jiných situacích jsou ony pokyny udělovány zaměstnanci ne tak hojně a méně konkrétně. Svou roli samozřejmě hraje i povaha vykonávané práce. Více pokynů bude třeba dávat zaměstnanci s minimem zkušeností

a minimálními znalostmi, naopak méně pokynů bude zpravidla udíleno odborníkovi, který své práci rozumí možná i více než jeho zaměstnavatel.⁸

Pokyny budou zaměstnanci udělovat v rámci organizace zaměstnavatele zpravidla vedoucí zaměstnanci ve shodě s hierarchií v organizaci zaměstnavatele, a to v souladu s ust. § 11 zákoníku práce a ust. § 302 zákoníku práce. Pokud zaměstnanec nebude plnit pokyny zaměstnavatele, bude přirozené, pokud takové počínání zaměstnance zaměstnavatel vyhodnotí jako jeho porušení povinností. Dle posouzení míry intenzity tohoto porušení pak v úvahu přicházejí různé, pro zaměstnance povětšinou negativní, důsledky. Těmito důsledky může být např. odebrání určitých zaměstnaneckých benefitů, odebrání osobního ohodnocení, výpověď, nebo dokonce okamžité zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.⁹

Případy neuposlechnutí pokynů nadřízených se musel zabývat i Nejvyšší soud. Z jeho rozhodovací praxe tak vyplývá, že neuposlechnutí pokynů nadřízených může být hodnoceno jako porušení povinností zaměstnance. Tak tomu bylo například v situaci, kdy zaměstnanec neuposlechl pokynů nadřízeného proto, že měl jiný názor na výklad právních ustanovení než zaměstnavatel. Na názoru zaměstnance tedy až tolik nezáleží, je-li zaměstnavatelův pokyn v souladu s kogentní právní úpravou.¹⁰ To je logické, neboť závislá práce je vykonávána mj. na odpovědnost zaměstnavatele.¹¹

Zaměstnanec nesmí odmítnout splnit zaměstnavatelův pokyn ani proto, že se mu jeví nevhodný či nerozumný.¹² I když by počínání zaměstnance spočívající v nesplnění takového pokynu bylo dobře míněno, může být zaměstnavatelem vyhodnoceno jako zvláště hrubé porušení povinností a skončit okamžitým zrušením pracovního poměru ze strany zaměstnavatele. V případě řešeném Nejvyšším soudem například lékárnice neuposlechla zaměstnavatelem stanovený pokyn ohledně způsobu platby, a i když její jednání bylo údajně zapříčiněno snahou o hladký provoz podniku, nebylo toto její jednání správné a okamžité zrušení pracovního poměru bylo uznáno jako oprávněné.¹³ A pokud zaměstnavatel dříve toleroval neuposlechnutí jeho pokynů zaměstnancem, neznamená to, že by se tím snižovala intenzita porušení pracovních povinností zaměstnance.¹⁴ Stále se totiž jedná o porušení povinností zaměstnavatele. Iniciativa zaměstnance spočívající v nesplnění pokynu zaměstnavatele vydaného v souladu s právními předpisy z důvodu zaměstnancova postoje, názoru apod., je nepřijatelná. Liší se totiž i míra rizika, kterou nese zaměstnanec a zaměstnavatel, přičemž zaměstnavatel zpravidla nese riziko větší, čemuž by mělo odpovídat i řádné plnění povinností zaměstnanců v souladu s právními předpisy.

Existují ale případy, kdy zaměstnanec v souladu s právními předpisy nemá povinnost uposlechnout pokyny zaměstnavatele. Vzhledem k ust. § 301 písm. a) zákoníku práce má totiž zaměstnanec povinnost respektovat pouze pokyny nadřízených, které byly vydány v souladu s právními předpisy.¹⁵ Pokyny, včetně zákazů zaměstnavatele, by měly reflektovat ustanovení o pracovní době a době odpočinku nebo bezpečnosti a ochraně zdraví při práci a další. Tak si lze představit situaci, kdy např. těhotná zaměstnankyně oprávněně odmítne vykonávat jí zakázanou práci, i když ji dle pokynů zaměstnavatele má vykonávat.¹⁶ Pokyny zaměstnavatele by tedy samozřejmě měly korespondovat s právními předpisy. Nejvyšší soud ale mj. řešil situaci, kdy zaměstnanec po výkonu své práce nastoupil ještě na pracovní cestu. Po splnění pracovního úkolu se již necítil způsobilý k noční cestě zpět služebním automobilem a rozhodl se přenocovat u příbuzných. Následující den při cestě zpět došlo k pracovnímu úrazu. Zaměstnavatel zaměstnanci nevydal žádný pokyn ohledně čerpání odpočinku mezi dvěma směnami, ani s tímto čerpáním nijak nepočítal, nicméně nesouhlasil (ex post) s přenocováním zaměstnance

u příbuzných a tvrdil, že pracovní cesta tímto způsobem neoprávněně skončila, a nejednalo se tedy o úraz pracovní. Zaměstnanec nemůže být ale k tíži, že se rozhodl k využití odpočinku mezi dvěma směnami a sám si ho naplánoval, když tak neučinil zaměstnavatel.¹⁷ O svévoli se jednat v tomto případě nemohlo. Tím se situace také liší od situací zmíněných výše, kdy se zaměstnanci rozhodli svévolně neuposlechnout pokyny zaměstnavatele kvůli svým názorům apod. Naopak tato situace má blízko ke svépomoci dle občanského zákoníku, který působí subsidiárně k zákoníku práce.¹⁸ A navíc, pokud zaměstnavatel nevydá pokyn, jakým způsobem má dojít např. k vykonání odpočinku mezi dvěma směnami při pracovní cestě, nemůže být zaměstnanci vyčítáno, že si sám naplánuje tento svůj odpočinek, když mu náleží dle právních předpisů. V případech, kdy není vydán žádný pokyn zaměstnavatelem, by naopak bylo nelogické, kdyby zaměstnanec nepostupoval podle ustanovení zákoníku práce a dalších předpisů, neboť by tím mohl způsobit riziko postihu zaměstnavateli ze strany orgánů inspekce práce a také s tím související škody. Případný pokyn zaměstnavatele k nevyužívání dob odpočinku by nebyl v souladu s právními předpisy. Je proto třeba rozlišovat mezi neoprávněným nevykonáním pokynu zaměstnavatele zaměstnancem a oprávněným nevykonáním protiprávního pokynu zaměstnavatele zaměstnancem.

Do souvislosti s protiprávním pokynem zaměstnavatele je třeba dát i ust. § 250 odst. 2 zákoníku práce. Zaměstnanec by v případě uposlechnutí protiprávního pokynu zaměstnavatele měl myslet na svou obecnou povinnost k náhradě škody, kterou má, i když poměrně omezenou. Je třeba si zároveň uvědomit, že (protiprávní) pokyn zaměstnavatele – udělený prostřednictvím nadřízeného, může směřovat i proti samotnému zaměstnavateli, kterému tímto jednáním může vzniknout škoda. Takovým případem se zabýval Nejvyšší soud. Zaměstnankyně odebrala zaměstnavateli oproti podpisu výdejky určitý peněžní obnos a měla se tak bezdůvodně obohatit. Zaměstnankyně ovšem tvrdila, že se tak stalo na základě ústního pokynu jednatele zaměstnavatele (tj. jednatele žalobkyně), přičemž peněžní obnos měl být využit pro osobní potřebu jednatele. Podobně se mělo dít již vícekrát a žaloba měla být podána ve snaze potrestat zaměstnankyni za ukončení partnerského vztahu s jednatelem. Nejvyšší soud poukázal na ust. § 250 odst. 2 zákoníku práce, když konstatoval, že v případě splnění dotyčného protiprávního pokynu vydaného zaměstnavatelem (prostřednictvím nadřízeného) a vzniku škody zaměstnavateli není jedinou příčinou vzniku škody jednání zaměstnankyně, ale též došlo k porušení povinností zaměstnavatele.¹⁹ Rozdíl např. oproti případům sp. zn. 21 Cdo 4467/2007 a sp. zn. 21 Cdo 1271/2013 (viz výše) je tak skutečnost, že byl údajně udělen protiprávní pokyn jednatelem zaměstnavatele, nikoli pokyn v souladu s právními předpisy. Pokud zaměstnanec v určitých situacích, kdy mu je udělen protiprávní pokyn, neprojeví svoji iniciativu, nevzepře se protiprávnímu pokynu svého nadřízeného a sám bude jednat protiprávně, vystavuje se tím riziku. Protiprávní jednání totiž může být považováno za jeho vlastní iniciativu, za kterou může být odpovědný a nést důsledky výlučně on sám, jestliže se neprokáže, že mu k tomuto jednání byl dán pokyn nadřízeným a je dáno spoluzavinění zaměstnavatele.

Pokud zaměstnanci není udělen žádný pokyn, a to ani formou vnitřního předpisu, měl by zaměstnanec jednat v dobré vůli a v souladu s právními předpisy, zejména pak v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Pokud má na výběr několik možností, jak při výkonu své práce postupovat, měl by se řídit obecnou zkušeností, pracovními podmínkami, místní a časovou situací, jak ilustruje rozhodnutí Nejvyššího soudu. Zaměstnanec by se měl snažit vyvarovat při svém jednání způsobení škody na majetku zaměstnavatele. Ovšem nelze mu posléze vyčítat vybranou variantu řešení dané situace, pokud zaměstnanec postupoval rozumně a jeho úvaha o řešení situace byla adekvátní konkrétním

podmínkám.²⁰

2. Povinnost loajality zaměstnance

Na tomto místě je třeba se trochu vrátit k již zmíněné povinnosti loajality zaměstnance. Povinnost loajality zaměstnance sice není explicitně v zákoníku práce upravena, ovšem vyplývá z několika právních ustanovení.²¹ Zaměstnanec je mj. povinen v souladu s ust. § 301 písm. d) zákoníku práce „řádne hospodařit s prostředky svěřenými jim zaměstnavatelem a střežit a ochraňovat majetek zaměstnavatele před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím a nejednat v rozporu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele“.²² Zaměstnanec tak má tedy činit i bez výslovného pokynu zaměstnavatele.

Je důležité si uvědomit, že oprávněným zájmem zaměstnavatele je i jeho zájem na dobré pověsti a dobrém jméně.²³ Proto by si zaměstnanci měli dát pozor také na své projevy na sociálních sítích ohledně zaměstnavatele.²⁴ Bylo totiž již konstatováno, že svoboda projevu do určité míry v pracovněprávních vztazích musí ustoupit povinnosti loajality, zdrženlivosti a mlčenlivosti zaměstnance.²⁵ Zaměstnanec by tak např. na sociálních sítích nebo jinde na veřejnosti neměl svého zaměstnavatele dehonestovat či pomlouvat. Existuje i trestný čin pomluvy dle § 184 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník. Zaměstnanec by měl mít na paměti, že je nežádoucí, aby neoprávněně způsobil zaměstnavateli újmu na právu na ochranu osobnosti. K tomu může dojít nejen prostřednictvím zveřejnění nepravdivých či nepodložených informací, které zaměstnavatele znevažují, ale také prostřednictvím zveřejnění nepřipustného hodnotícího úsudku o zaměstnavateli. Možnost zaměstnance projevit svůj názor na zaměstnavatele však (v závislosti na okolnostech konkrétních případů) nelze zcela vyloučit. Od neoprávněné kritiky je totiž třeba odlišovat kritiku přípustnou (oprávněnou). Přípustná kritika musí splňovat požadavky na věcnost, konkrétnost a přiměřenost, zároveň nesmí být nepravdivá a přemrštěná.²⁶ Je rozdíl také mezi kritizováním zaměstnavatele mezi okruhem přátel a v rámci okruhu široké veřejnosti.

Na výše uvedené by zaměstnanci měli myslet, i pokud svou kritiku na zaměstnavatele uveřejňují anonymně.²⁷ Ovšem mohou se zaměstnavatelé na takových zaměstnancích domoci nápravy, když neví, kdo nepřipustnou kritiku uveřejňuje? Právo na soudní a jinou ochranu garantovanou Listinou²⁸ jim nelze upřít. Proto by i provozovatelé internetových stránek zaměřených na reference zaměstnavatelů pravděpodobně měli myslet na svou možnou občanskoprávní odpovědnost vůči osobám (zaměstnavatelům), o kterých nechávají zveřejňovat případné nepravdivé a podobné informace. To se děje např. prostřednictvím přijetí kodexu chování, který mají dodržovat i zaměstnanci, kteří hodnotí svého zaměstnavatele.²⁹ Ale lze jeho dodržování stoprocentně zaručit? Nebude mít takový kodex vliv pouze na případnou snahu provozovatele dotyčné internetové stránky o zproštění se odpovědnosti? Zde bude patrně záležet mj. na míře kontroly příspěvků hodnotících zaměstnanců provozovatelem internetových stránek z hlediska souladu s kodexem chování, který tento internetový provozovatel vydal. Iniciativa zaměstnance spočívající v nepřipustném (anonymním) hodnocení zaměstnavatele by ale teoreticky mohla vést k odpovědnosti i jiné osoby než dotyčného zaměstnance (i když v tomto případě by mohl přicházet v úvahu regres provozovatele internetových stránek vůči tomu, kdo zaměstnavatele nepřipustně hodnotil, pokud ví, o koho se jedná). Navíc taková „hodnotící“ iniciativa zaměstnance, a to i pokud bude kritika oprávněná, má potenciál ovlivnit mínění mnoha osob, např. uchazečů o zaměstnání u zaměstnavatele zaměstnance, který uveřejnil kritiku o zaměstnavateli. V souvislosti s rozvojem internetového prostředí se tak daná problematika může stát složitější.

K porušení povinnosti zaměstnance stanovené v ust. § 301 písm. d) zákoníku práce dojde také v situaci, kdy zaměstnanec zaměstnavateli odcizí jeho majetek, a dojde tak k útoku na zaměstnavatelův majetek. Odcizená hodnota ani nemusí být nijak závratná. Dá se říct, že jakékoli odcizení zaměstnavatelova majetku i v nepatrné hodnotě je výrazné narušení zaměstnancovy povinnosti loajality. V případě řešeném Nejvyšším soudem například zaměstnankyně pracovala jako pomocná kuchařka a z pracoviště se pokusila odnést potraviny zaměstnavatele jako knedlík či sušenky, které údajně měly zaměstnavateli zbýt po vydání obědů a měly být zlikvidovány. K odnosu těchto potravin však zaměstnankyně nebyla oprávněna. Takové a podobné jednání může být legitimně zaměstnavatelem označeno za porušení povinností zaměstnance zvlášť hrubým způsobem a vést k ukončení pracovního poměru.³⁰ V rámci ochrany majetkových zájmů zaměstnavatele je důležité si také uvědomit, že zaměstnanci mj. „nesmějí bez souhlasu zaměstnavatele užívat pro svou osobní potřebu výrobní a pracovní prostředky zaměstnavatele včetně výpočetní techniky ani jeho telekomunikační zařízení“.³¹ To se týká např. využití mobilního telefonu, který zaměstnanci slouží jako pracovní pomůcka svěřená mu zaměstnavatelem k plnění pracovních úkolů. Odlišná by mohla být situace, pokud by se jednalo o zaměstnanecký benefit a zaměstnanec by v rámci tohoto benefitu mobilní telefon zaměstnavatele mohl využívat i pro soukromé účely.

Bylo judikováno, že zaměstnanec se může dopustit porušení principu loajality svým jednáním i mimo pracovní dobu, stěžejní je existence pracovněprávního vztahu.³²

Povinnost loajality znamená také možnost omezení jiné výdělečné činnosti zaměstnance.³³ Zaměstnanec se tak nemůže samostatně, tj. bez předchozího písemného souhlasu zaměstnavatele, rozhodnout, že bude kromě závislé práce pro zaměstnavatele konat ještě jinou výdělečnou činnost se shodným předmětem činnosti, jako má zaměstnavatel. V žádném případě ale nemůže být zaměstnanci upřeno právo podat výpověď dle ust. § 50 odst. 3 zákoníku práce, popř. právo na okamžité zrušení pracovního poměru dle ust. § 56 zákoníku práce.³⁴ Zaměstnanec totiž v zásadě³⁵ nemůže být nucen setrvat v pracovněprávním vztahu u zaměstnavatele.³⁶ Povinnost setrvat v pracovněprávním vztahu u zaměstnavatele v rozporu s kogentní právní úpravou tak nemůže být součástí povinnosti loajality zaměstnance.

Zaměstnanec také může „odmítnout výkon práce, o níž má důvodně za to, že bezprostředně a závažným způsobem ohrožuje jeho život nebo zdraví, popřípadě život nebo zdraví jiných fyzických osob“.³⁷ Toto ustanovení myslí na situace, kdy se závazek zaměstnance k výkonu práce dostává do střetu se zájmem na ochraně zdraví a života. Bohužel hrozí, že zaměstnanec může intenzitu takového ohrožení vnímat subjektivně. U jaké práce lze mít důvodně za to, že ohrožuje zdraví a život, a to bezprostředním a závažným způsobem? Toto ustanovení zákoníku práce je důležité v současné době i v souvislosti s epidemií nemoci covid-19, neboť někteří zaměstnanci mohou cítit obavy z výkonu své práce z důvodu ohrožení touto nemocí. Ani v současné době nelze odmítnout výkon práce bezdůvodně, ani z důvodu „pouhých“ obav zaměstnance z nemoci covid-19, pokud k tomuto nepřistupují další aspekty. Důležité bude posoudit druh a charakter vykonávané práce a poskytnutí či neposkytnutí osobních ochranných pracovních prostředků. V jiné situaci by tak byl zdravotník pečující o nemocné pacienty, který by neměl k dispozici osobní ochranné pracovní prostředky, a v jiné např. osoba pracující v samostatné kanceláři, kde se s ostatními lidmi setkává minimálně. Samozřejmostí je vytváření bezpečného a zdraví neohrožujícího pracovního prostředí, a to ze strany zaměstnavatele i zaměstnance dle ust. § 102 odst. 1 zákoníku práce a dle ust. § 106 odst. 3 zákoníku práce. Ovšem zaměstnavatelé jsou i za doby epidemie nemoci covid-19 dosti omezeni v zásadách do tělesné a duševní integrity zaměstnance.

To je omezuje i v různých opatřeních regulujících šíření nemoci na pracovišti. Zaměstnanec tak nemusí připustit, aby ho zaměstnavatel donutil jít ke svému praktickému lékaři, protože vypadá nemocně, také by si pravděpodobně nemusel nechat změřit tělesnou teplotu na pracovišti.³⁸ Odlišná záležitost by mohla být při stanovení rozestupů z pokynu zaměstnavatele, což by zaměstnanec měl být povinen respektovat. O něco složitější je však problematika nošení roušek na pracovišti zaměstnavatele. Není možné roušky považovat za osobní ochranné pracovní prostředky? Jako takové by je měl zajišťovat zaměstnavatel zaměstnancům, a to bezplatně.³⁹ Zároveň by zaměstnanec nemohl odmítnout roušky jakožto osobní ochranné pracovní prostředky na pracovišti nosit.⁴⁰ Je zaměstnanec povinen strpět nošení roušky na pracovišti? Ohledně nošení roušek na pracovišti je třeba rozlišovat, zda se jedná o osobní ochranný pracovní prostředek, nebo „pouhý“ osobní ochranný prostředek, jak rozlišuje i Ministerstvo zdravotnictví ČR při své komunikaci. Roušku jakožto osobní ochranný prostředek není povinen zajišťovat zaměstnancům zaměstnavatel. Naproti tomu osobní ochranné pracovní prostředky předpokládají souvislost s vykonávanou prací a předpokladem je vypracování příslušné dokumentace na základě hodnocení rizik a podmínek práce u zaměstnavatele.⁴¹ Pokud tedy bude povinnost nosit roušku všeobecná, nikoli v návaznosti na konkrétní podmínky, rizika a bezpečnostní situaci u zaměstnavatele, nebude možné roušky považovat za osobní ochranné pracovní prostředky.⁴² Zároveň platí, že zaměstnavatel není v pozici státního orgánu, aby mohl obecnou povinnost nošení roušek vynucovat. Ovšem v souladu s principem autonomie vůle by bylo např. představitelné, aby zaměstnavatel ve vnitřním předpise stanovil, že považuje povinnost nošení roušek na pracovišti na základě příslušného nařízení vlády či mimořádného opatření a s tím v souladu za součást pracovních povinností zaměstnance. To již může při nerespektování takové povinnosti mít své pracovní právní důsledky. Zároveň by mělo být možné, aby zaměstnavatel zavedl povinnost nosit roušky jakožto osobní ochranné pracovní prostředky po vyhodnocení rizik a podmínek na pracovišti a po zpracování příslušné dokumentace, neboť nařízení vlády č. 495/2001 Sb., kterým se stanoví rozsah a bližší podmínky poskytování osobních ochranných pracovních prostředků, mycích, čistících a dezinfekčních prostředků, vyjmenovává jednotlivé ochranné prostředky demonstrativně.⁴³ Pokud zaměstnanec bezdůvodně odmítne nosit roušku jakožto osobní ochranný pracovní prostředek, porušuje tím své povinnosti, což může opět mít důsledky, a to např. v podobě výpovědi.

Ovšem za současně i běžné situace je třeba mít na paměti především to, že odmítnutí výkonu práce na základě ust. § 106 odst. 2 zákoníku práce musí předcházet ohrožení života nebo zdraví bezprostředním a závažným způsobem. Takovou situaci je třeba posuzovat objektivně, nikoli subjektivně.

3. Whistleblowing

V souvislosti s protiprávními pokyny zaměstnavatele a porušením zaměstnancovy povinnosti loajality také vyvstává do popředí problematika whistleblowingu. Pokud totiž zaměstnanec nebude souhlasit s určitými (protiprávními) praktikami svého zaměstnavatele, může projevit svou iniciativu a snažit se o změnu. Zaměstnavatel má sice povinnost „projednat se zaměstnancem nebo na jeho žádost s odborovou organizací nebo radou zaměstnanců anebo zástupcem pro oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci stížnost zaměstnance na výkon práv a povinností vyplývajících z pracovních vztahů“,⁴⁴ ovšem v určitých případech tímto způsobem nemá zaměstnanec šanci dosáhnout nápravy stavu v organizaci zaměstnavatele. Veřejný zájem, např. na ochraně života a zdraví občanů, tak v určitých situacích může převážet nad oprávněnými zájmy zaměstnavatele.⁴⁵ Někdy je dokonce

zaměstnanec povinen vyvinout svou iniciativu i proti zájmům zaměstnavatele, neboť jinak by jeho konání (či nekonání) mohlo být posléze soudem vyhodnoceno jako trestný čin.⁴⁶

Samotný pojem whistleblowingu lze doslovně přeložit jako „hvízdání na píšťalku“. Významově se tímto pojmem označuje upozornění na nekalé jednání a praktiky uvnitř organizace zaměstnavatele.⁴⁷ Osobu zaměstnance, který na toto upozorní, whistleblowera, by bylo možné chápat jako oznamovatele, informátora, či dokonce udavače, ovšem i vzhledem k historickému kontextu se pro takovou osobu vžilo v České republice označení „oznamovatel“.⁴⁸ Zaměstnanec – whistleblower je ve velice problematické pozici, protože jeho jednání *de facto* odporuje jeho loajalitě vůči zaměstnavateli, ovšem je vedeno ochranou veřejného zájmu.⁴⁹ Mechanismy oznamování mohou být jak interní v rámci organizace, tak externí s využitím např. policejního orgánu.⁵⁰ Důležitá je otázka ochrany oznamovatelů, ale dá se říct, že legislativní ochrana oznamovatelů v České republice do jisté míry prozatím chybí.⁵¹ To by mohla změnit směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie. Mělo by se však zároveň dbát na to, aby ochrana, která by byla oznamovatelům poskytována, nebyla zneužívána.⁵²

V návaznosti na ideu demokratického právního státu již bylo judikováno, že významné veřejnoprávní zájmy nemohou bezvýhradně ustoupit smluvnímu ujednání mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a zaměstnancově povinnosti loajality. Zaměstnanci tak nemůže být upřena možnost obrátit se na státní orgány v případě ohrožení životů a zdraví občanů a podobných situacích.⁵³

Samozřejmě ale bude záležet na způsobu, jakým zaměstnanec na nedostatek zaměstnavatele upozorní. Je možné si představit situace, kdy se lze oprávněně obracet na Státní úřad inspekce práce, Českou inspekci životního prostředí a podobné státní úřady, popř. na policejní orgán nebo státního zástupce apod. Zaměstnanec (whistleblower) by však neměl uskutečnit oznámení prostřednictvím soukromoprávní osoby, jako je např. televizní stanice, vydavatel novin apod. Vždy je ovšem třeba posuzovat konkrétní okolnosti případu.⁵⁴

4. Několik slov k odpovědnosti

Zaměstnanec i zaměstnavatel jsou povinni počínat si v pracovněprávním vztahu tak, aby druhé straně nikterak neškodili. Nicméně mohou nastat situace (jak ostatně bylo naznačeno výše), kdy i v důsledku vlastní iniciativy zaměstnance dojde k aktivaci odpovědnosti zaměstnance či zaměstnavatele a povinnosti náhrady majetkové či nemajetkové újmy v souladu s ust. § 248 a násl. zákoníku práce.

První skupinou případů budou situace, kdy bude k náhradě škody povinen zaměstnanec. Tak se logicky může stát v případě neuposlechnutí zaměstnavatelova pokynu nebo v případě vědomého neupozornění nadřízeného na hrozící škodu či nezakročení proti této hrozící škodě.

V druhé skupině případů pak budou situace, kdy bude k náhradě škody a nemajetkové újmy povinen zaměstnavatel. Nejdůležitější v souvislosti s vlastní iniciativou zaměstnance bude pravděpodobně povinnost zaměstnavatele k náhradě škody a nemajetkové újmy v důsledku pracovního úrazu zaměstnance. Aby byl zaměstnavatel povinen k náhradě škody a nemajetkové újmy za pracovní úraz, musí dojít k úrazu zaměstnance „při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním“.⁵⁵ U této „přímé souvislosti“ je dle Nejvyššího soudu nutné posoudit místní, časové a věcné hledisko úrazu ve vztahu k plnění pracovních úkolů.⁵⁶ Ust. § 273 odst. 2 zákoníku práce pak výslovně zmiňuje vlastní

iniciativu zaměstnance, když počítá s tím, že „plněním pracovních úkolů je (...) činnost konaná pro zaměstnavatele z vlastní iniciativy, pokud k ní zaměstnanec nepotřebuje zvláštní oprávnění nebo ji nevykonává proti výslovnému zákazu zaměstnavatele“.⁵⁷

Aby tedy zaměstnavatel nebyl povinen k náhradě škody a nemajetkové újmy za úraz zaměstnance vzniklý v důsledku výkonu práce z vlastní iniciativy zaměstnance, musel by takovou práci zaměstnanci výslovně zakázat, popř. by zaměstnanec nesměl mít zvláštní oprávnění potřebné k výkonu práce. Dotyčný výslovný zákaz zaměstnavatele musí být též příslušnému zaměstnanci adresován. Zákaz zaměstnavatele by tak neměl být obecného rázu, nýbrž je třeba přihlídnout ke všem okolnostem a z formulace zákazu zaměstnavatele by mělo být jasné, jaká činnost je zaměstnanci zapovězena.⁵⁸

Ještě je třeba dodat, že z hlediska případné (i zejména trestněprávní) odpovědnosti zaměstnavatele za určitý exces zaměstnance je velice důležité také nastavení zaměstnavatelova compliance programu.⁵⁹ Správně nastavený program compliance ostatně může pomoci mj. předejít případnému externímu whistleblowingu, neboť bude záležitost vyřešena na interní úrovni. I proto si compliance programy jistě zaslouhují do budoucna pozornost zaměstnavatelů.

Závěr

Iniciativa zaměstnance se v rámci jeho disciplíny a loajality může projevat v několika směrech, jak bylo naznačeno výše.

Podřízenost zaměstnance zaměstnavateli znamená mj. plnit pokyny zaměstnavatele. Neuposlechnutí pokynu zaměstnavatele, který byl vydán v souladu s právními předpisy, může vést až ke skončení pracovního poměru výpovědí ze strany zaměstnavatele, nebo dokonce i okamžitému zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem. Zaměstnanec ale nemusí plnit pokyny zaměstnavatele, které jsou protiprávní.

Uplatňováním vlastní iniciativy zaměstnance může dojít i ke střetu s jeho povinností loajality. Ačkoli povinnost loajality není explicitně legálně definována, lze si pod tímto pojmem představit souhrn povinností zaměstnance vyplývajících z právních předpisů, které vedou k řádnému výkonu práce zaměstnance v souladu s oprávněnými zájmy zaměstnavatele. Zaměstnanec by tak např. neměl poškozovat zaměstnavatelovo dobré jméno neoprávněnou kritikou. Speciálním případem, kdy může zaměstnanec odmítnout vykonávat jemu přidělenou práci, je pak situace dle ust. § 106 odst. 2 zákoníku práce. Takové odmítnutí výkonu práce by nemělo být možné považovat za porušení povinnosti loajality zaměstnance.

S disciplínou zaměstnance, resp. jeho loajalitou, se může dostat do střetu také určitý „vyšší“ zájem, např. na životě a zdraví obyvatelstva nebo životním prostředím. V takovém případě může teoreticky ze strany zaměstnance dojít k tzv. whistleblowingu. Zaměstnanec upřednostní veřejný zájem před loajalitou k zaměstnavateli a upozorní na nekalé praktiky zaměstnavatele. Upozornění by mělo směřovat vůči státním orgánům, nikoli např. k vydavateli periodik. Samozřejmě je ale nutné vždy posoudit i další okolnosti konkrétních případů.

Lze tedy shledat, že zaměstnanec může svou iniciativou výrazně ovlivnit svůj pracovněprávní vztah i setrvání v něm. Může pomoci ní ovlivnit i postavení zaměstnavatele. Proto je na místě, aby se zaměstnanec při uplatňování své iniciativy nebál jít do střetu se zaměstnavatelem, pokud tento

zaměstnavatel nejedná v souladu s právními předpisy apod. Ovšem zároveň by zaměstnanec měl být velice rozvážný a nejednat svévolně, aby naopak nejednal v rozporu s právními předpisy a svými povinnostmi on.

Seznam poznámek pod čarou

- 1 Ust. § 2 odst. 1 zákoníku práce.
- 2 ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 161.
- 3 Rozsudek ze dne 3.3.1986, Deborah Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg, C-66/85.
- 4 Povinnost loajality zaměstnance k zaměstnavateli je implicitně obsažena např. v ust. § 1a odst. 1 písm. d) zákoníku práce a v ust. § 301 písm. d) zákoníku práce.
- 5 Ust. § 301 písm. a) zákoníku práce.
- 6 ŠTEFKO, Martin. *Vymezení závislé a nelegální práce*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013, s. 161.
- 7 Nález Ústavního soudu ze dne 12.3.2008, sp. zn. Pl.ÚS 83/06.
- 8 O různorodosti zaměstnanců viz např. BEZOUŠKA, Petr. *Výhlídky do budoucnosti pracovního práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 18.
- 9 Viz ust. § 52 písm. g) zákoníku práce a ust. § 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce.
- 10 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15.7.2008, sp. zn. 21 Cdo 4467/2007.
- 11 Ust. § 2 odst. 2 zákoníku práce.
- 12 NÝVLTOVÁ VOJÁČKOVÁ, Terezie. Pokyny a příkazy zaměstnavatele jsou pro zaměstnance „svaté“. *epravo.cz*, publikováno dne 3.1.2017, citováno dne 3.9.2020. Dostupné online na: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pokyny-a-prikazy-zamestnavatele-jsou-pro-zamestnance-svate-104271.html?mail>.
- 13 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 2.9.2015, sp. zn. 21 Cdo 3840/2014.
- 14 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18.3.2014, sp. zn. 21 Cdo 1271/2013.
- 15 Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19.7.2016, sp. zn. 21 Cdo 3557/2015.
- 16 Viz např. ust. § 239 odst. 1) zákoníku práce.
- 17 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6.8.2015, sp. zn. 21 Cdo 5306/2014.
- 18 Ust. § 14 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ú.
- 19 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12.9.2018, sp. zn. 21 Cdo 3157/2017.
- 20 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9.3.2015, sp. zn. 21 Cdo 1924/2013.
- 21 PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 14.
- 22 Ust. § 301 písm. d) zákoníku práce.

- 23 Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 1. 2008, sp. zn. 21 Co 462/2007.
- 24 ZRUTSKÝ, Jaromír. Kritika zaměstnavatele a tzv. loajalita zaměstnance k zaměstnavateli. *odbory.info*, publikováno dne 14.3.2016, citováno dne 4.9.2020. Dostupné online na: <https://www.odborny.info/obsah/11/kritika-zamestnavatele-tzv-loajalita-zamestnance-k-zamestnav/15273>.
- 25 Viz např. Rozsudek ESLP ze dne 13.1.2015, č. stížnosti 79040/12.
- 26 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.3.2017, sp. zn. 21 Cdo 1043/2016.
- 27 Viz např. Hodnocení firem očima zaměstnanců. *atmoskop.cz*, citováno dne 5.9.2020. Dostupné online na: <https://www.atmoskop.cz>.
- 28 Čl. 36 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
- 29 Viz např. Kodex chování při používání elektronického systému LMC – Atmoskop.cz. *lmc.eu*, citováno dne 5.9.2020. Dostupné online na: <https://www.lmc.eu/cs/podminky-pouzivani-sluzeb/specificke-podminky/kodex-pro-atmoskop/>.
- 30 Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.1.2014, sp. zn. 21 Cdo 1496/2013.
- 31 Ust. § 316 odst. 1 zákoníku práce.
- 32 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.12.2005, sp. zn. 21 Cdo 59/2005.
- 33 Viz např. ust. § 304 odst. 1 zákoníku práce.
- 34 PŘIB, Jan. Loajalita zaměstnance. *pravni prostor.cz*, publikováno dne 4.8.2016, citováno dne 4.9.2020. Dostupné online na: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/pracovni-pravo/loajalita-zamestnance>.
- 35 Srov. ust. § 234 zákoníku práce týkající se kvalifikační dohody.
- 36 Čl. 9 odst. 1 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky.
- 37 Ust. § 106 odst. 2 zákoníku práce.
- 38 Vystoupení JUDr. Jakuba Tomšeje, Ph.D. ze dne 30. 4. 2020 v rámci Noci fakulty. Dostupné online na: <https://www.facebook.com/nocfakultyPF/videos/550953589187866/>.
- 39 Ust. § 104 odst. 5 zákoníku práce.
- 40 Ust. § 106 odst. 4 písm. d) zákoníku práce.
- 41 Má zaměstnavatel povinnost vybavit zaměstnance rouškou? *mzcr.cz*, publikováno dne 7.4.2020, citováno dne 11.1.2021. Dostupné online na: <https://koronavirus.mzcr.cz/ma-zamestnavatel-povinnost-vybavit-zamestnance-rouskou/>.
- 42 Ust. § 104 zákoníku práce.
- 43 Příloha č. 2 nařízení vlády č. 495/2001 Sb., kterým se stanoví rozsah a bližší podmínky

poskytování osobních ochranných pracovních prostředků, mycích, čistících a dezinfekčních prostředků.

44 Ust. § 276 odst. 9 zákoníku práce.

45 PŘIB, Jan. Loajalita zaměstnance. *pravni prostor.cz*, publikováno dne 4.8.2016, citováno dne 4.9.2020. Dostupné online na: <https://www.pravni-prostor.cz/clanky/pracovni-pravo/loajalita-zamestnanec>.

46 Viz např. ust. § 368 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník.

47 Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International, 2009, s. 7. Citováno dne 5.9.2020. Dostupné online na: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf.

48 PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 13.

49 Whistleblowing a ochrana oznamovatelů v České republice. Praha: Transparency International, 2009, s. 7-8. Citováno dne 5.9.2020. Dostupné online na: https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/TIC_whistleblowers_2009_cz.pdf.

50 PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 11-19.

51 ONDRÁČKOVÁ, Apolena. Je načase, abychom negativní vnímání oznamovatelů korupce přestali svalovat na dějiny. *transparency.cz*, aktualizováno dne 22.11.2019, citováno dne 6.9.2020. Dostupné online na: <https://www.transparency.cz/apolena-ondrackova-je-nacase-abychom-negativni-vnimani-oznamovatelu-korupce-prestali-svalovat-na-dejiny/>.

52 PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 16-17.

53 Nález Ústavního soudu ze dne 13.12.2012, sp. zn. III.ÚS 298/12.

54 ZRUTSKÝ, Jaromír. Kritika zaměstnavatele a tzv. loajalita zaměstnance k zaměstnavateli. *odbory.info*, publikováno dne 14.3.2016, citováno dne 4.9.2020. Dostupné online na: <https://www.odborny.info/obsah/11/kritika-zamestnavatele-tzv-loajalita-zamestnanec-k-zamestnav/15273>.

55 Ust. § 269 odst. 1 zákoníku práce.

56 Viz např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20.11.2001, sp. zn. 21 Cdo 2507/2000.

57 Ust. § 273 odst. 2 zákoníku práce.

58 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.1.2020, sp. zn. 21 Cdo 2034/2019.

59 Více např. BOHUSLAV, Lukáš. Vnitřní předpisy z oblasti pracovního práva jakožto nástroje prevence trestné činnosti. In PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 254-259.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2021/03/01/nerespektovani-nadrizeneho/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.



Odborný článek

Vztah § 626 a § 635 odst. 2 občanského zákoníku v rámci úpravy promlčení práva na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti

Ladislav Sogel

Autor je absolventem Právnické fakulty Univerzity Palackého. V současné době působí jako asistent soudce 25. senátu Nejvyššího soudu. V článku jsou vyjádřeny osobní právní názory autora.

Abstrakt

V rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 25 Cdo 1976/2019–182, se Nejvyšší soud zabýval promlčením práva na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti, především pak vztahem § 626 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „OZ“), a § 635 odst. 2 OZ. Částečně se přitom odchýlil od právního výkladu, který do té doby zastávaly soudy nižších instancí. V tomto článku se pokusím nalézt skutečný smysl a účel pravidla obsaženého v § 635 odst. 2 OZ, dle kterého se právo na pojistné plnění promlčí nejpozději v okamžiku, kdy se promlčí právo na náhradu újmy, na kterou se pojištění vztahuje, a konfrontovat jej se současným výkladem zastávaným odbornou veřejností.

Abstract

In its decision from 28th November 2019, no. 25 Cdo 1976/2019–182, the Supreme Court of the Czech Republic analyzed the limitation periods (period of prescription) in liability insurance regulation. It did not accept the previous interpretation held by lower courts. First, this article provides a comprehensive interpretation of the liability insurance regulation and the related regulation of the limitation period in the private law of the Czech legislation. Furthermore, it analyzes the new rule stipulated in the article 635(2) of the Czech Civil Code.

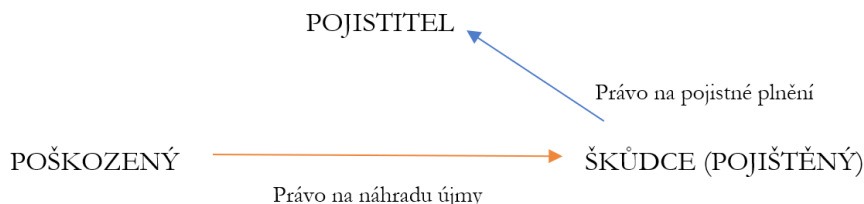
1. Základní vymezení pojištění odpovědnosti

Pro pojištění odpovědnosti je typický trojúhelníkový vztah mezi pojistitelem, pojistníkem (pojištěným) a poškozeným. Pojistníkem rozumíme osobu, jež uzavírá s pojistitelem pojistnou smlouvu a zavazuje se platit pojistné.¹ Pojistitelem osobu, jež se na základě pojistné smlouvy zavazuje pojistníkovi nebo třetí osobě poskytnout pojistné plnění pro případ, že nastane nahodilá událost krytá pojištěním,² a konečně pojištěným osobu, na jejíž odpovědnost se pojištění vztahuje. Pojistník přitom nemusí být vždy tatáž osoba jako pojištěný.³ Tento trojúhelníkový vztah lze vymezit jako vztah mezi pojistitelem a pojistníkem, jehož podstatou je závazek pojistitele poskytnout pojistné plnění v případě pojistné události namísto pojištěného škůdce.⁴ Toto plnění má sloužit k nahrazení újmy, kterou je pojištěný povinen nahradit poškozenému z titulu náhrady újmy. Na druhou stranu je pak součástí tohoto vztahu povinnost pojistníka platit pojistiteli pojistné.⁵

Pro ilustraci vezměme modelový příklad, ve kterém došlo k dopravní nehodě v podobě střetu dvou vozidel. Viníkem je provozovatel vozidla a řidič A, poškozeným je pak B, tj. řidič a provozovatel druhého vozidla. Ten je oprávněn uplatnit vůči osobě A nárok na náhradu újmy dle § 2927 a násl. OZ. Obrátí-li se osoba B na škůdce A, má tento povinnost nahradit újmu. Vedle toho má však možnost oznámit uplatnění nároku pojistiteli, tj. pojišťovně C, neboť v tomto případě je osoba A dle § 3 odst. 2 zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla (dále jen „zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla“), povinna uzavřít pojistnou smlouvu a skutečně v modelovém příkladu ji uzavřela. Z toho důvodu může osoba A po pojišťovně C požadovat, aby nahradila újmu namísto ní.⁶

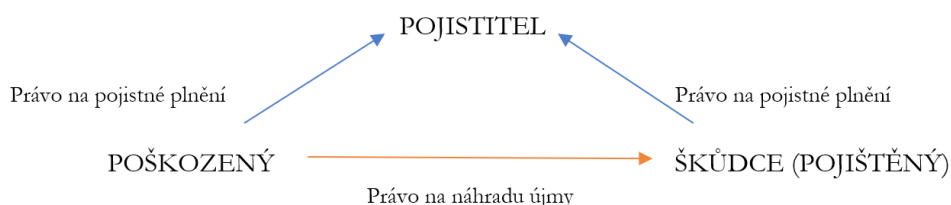
Pojistitel tím však nevstupuje do vztahu mezi škůdcem a poškozeným. Poškozený B nemá zásadně nárok na pojistné plnění od pojišťovny C, neboť jde o nárok pojištěného a poškozený je pouze platebním místem.⁷ Je to tak pojištěný, kdo musí nárok u pojistitele uplatnit, a nezajistí-li si poškozený jeho součinnost, nemůže se zásadně domoci pojistného plnění. Pokud A není ochoten součinnost poskytnout, nezbude poškozenému B než uplatnit svůj nárok na náhradu újmy vůči škůdci A soudní cestou.

Spolupracuje-li škůdce A s poškozeným B, může A uplatnit nárok na pojistné plnění vůči pojišťovně C. Přitom není nezbytné, aby nejdříve nahradil újmu poškozenému B a až následně uplatnil pojistné plnění. Svůj nárok na pojistné plnění může uplatnit před poskytnutím náhrady újmy osobě B, a to i soudní cestou.⁸ V takovém případě bude výrok rozsudku znít na povinnost pojistitele poskytnout pojistné plnění přímo k rukám poškozeného jakožto platebnímu místu.^{9, 10} A je oprávněn požadovat pojistné plnění ke svým rukám pouze za situace, že již nahradil újmu poškozenému B (tzv. refundační nárok).¹¹ Jinými slovy řečeno, škůdce A se buďto v souladu s § 2862 OZ obrátí na pojistitele (pojišťovnu

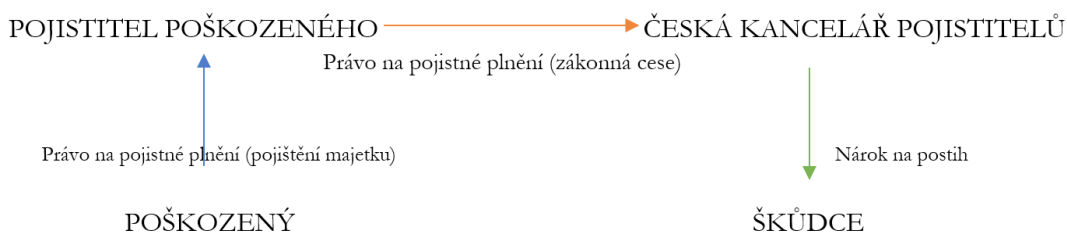


C) s tím, že poškozený B vůči němu uplatňuje náhradu újmy a nechť tuto v souladu s pojistnou smlouvou dle § 2865 věty první OZ k jeho rukám uhradí (čímž pojišťovna C splní svou povinnost, kterou vůči pojištěnému A má), anebo může škůdce A nahradit poškozenému B újmu sám, čímž mu vznikne dle § 2865 druhé věty OZ refundační nárok vůči pojišťovně C. Obsahem takového nároku je oprávnění požadovat kompenzaci v tom rozsahu, v jakém se na náhradu újmy vztahuje pojištění.¹²

Ve zvoleném modelovém případě má poškozený B však ještě jednu možnost, a to obrátit se přímo na pojistitele škůdce A, tedy pojišťovnu C. Poškozený má totiž přímý nárok na pojistné plnění v případě, že to stanoví přímo zákon nebo bylo-li to stranami ujednáno.¹³ V modelovém příkladu osobě B vzniká přímý nárok dle § 9 odst. 1 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Stále se však jedná o nárok na pojistné plnění, což má důsledky především v rámci promlčení tohoto nároku.¹⁴



Pro úplnost je vhodné doplnit, že pojistitel má v některých případech právo na náhradu toho, co za pojištěného škůdce plnil.¹⁵ V takovém případě hovoříme o tzv. postižním právu.¹⁶ Dále na pojistitele za podmínek stanovených v § 2820 OZ může přejít právo na náhradu újmy či jiné obdobné právo. Například může jít o situaci řešenou Nejvyšším soudem v rozsudku ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1098/2009. V této věci škůdce poškodil při dopravní nehodě vozidlo poškozeného. Poškozený měl sjednáno pojištění majetku a z tohoto titulu mu bylo poskytnuto pojistné plnění jeho pojistitelem (pojišťovnou). Poskytnutím pojistného plnění došlo k zákonné cesi. V současné úpravě by k ní došlo dle výše zmíněného § 2820 OZ. Tím vstoupila pojišťovna do práv poškozeného a mohla uplatnit právo na náhradu újmy vůči škůdci či přímý nárok na pojistné plnění vůči pojišťovně škůdce. Tento však v rozporu se zákonem o odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla neměl uzavřenou pojistnou smlouvu, tudíž v souladu s tehdy platnou právní úpravou poskytla pojistné plnění Česká kancelář pojistitelů. Poskytnutím pojistného plnění vzniklo České kanceláři pojistitelů z důvodu absence sjednání pojistné smlouvy postižní právo vůči škůdci.



Z výše popsaného vymezení pojištění odpovědnosti je zřejmá souvislost mezi nárokem na pojistné plnění a nárokem na náhradu újmy, na niž se pojištění vztahuje. Je to právě odpovědnost pojištěného

škodce k náhradě újmy, jež je předmětem pojištění odpovědnosti. Na to je nutné pamatovat při výkladu ustanovení vztahujících se k jejich promlčení. Tégl s Weinholdem uvádí, že předpokladem práva na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti je vznik povinnosti pojištěného nahradit vzniklou újmu, z čehož vyplývá akcesorická povaha závazku pojištění odpovědnosti.¹⁷ O věcné souvislosti těchto dvou nároků není pochyb ani dle Nejvyššího soudu, dle kterého přes odlišnost nároku na plnění podle § 9 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb. oproti nároku na náhradu škody je zřejmá jejich věcná souvislost, která opodstatňuje závěr, že stejně jako je nepřijatelné, aby se nárok na náhradu škody promlčel ještě dříve, než škoda vznikla (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. 33 Odo 477/2001), je obdobně nepřijatelné, aby se nárok na pojistné plnění dle § 9 odst. 1 zákona č. 168/1999 Sb. promlčel dříve, než vznikla škoda.¹⁸

2. Promlčení práva na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti

Právo na pojistné plnění se promlčuje v obecné subjektivní promlčecí lhůtě 3 let.¹⁹ Tato lhůta počne běžet za jeden rok od pojistné události, a to i v případě, kdy poškozenému vznikne přímé právo na pojistné plnění vůči pojistiteli, jakož i v případě, kdy pojištěný uplatňuje vůči pojistiteli úhradu toho, co poškozenému poskytl při plnění povinnosti nahradit újmu.²⁰ Důvodová zpráva odkazuje na § 8 zákona č. 37/2004 Sb., o pojistné smlouvě (dále jen „zákon o pojistné smlouvě“),²¹ který byl do OZ převzat. Zůstává tedy zachováno pravidlo 1+3 roky. Svoboda při výkladu takto stanovené promlčecí lhůty dochází k tomu, že se pravidlo jejího počátku uplatní pouze za předpokladu, že pojistitel ve lhůtě 1 roku od pojistné události skončí šetření.²² V opačném případě počne lhůta 3 let běžet až skončením šetření, není-li vina dlouhého šetření na straně pojištěného.²³

K tomu však dochází bez bližší přesvědčivé argumentace pouze s tím, že takový výklad je ve prospěch pojištěného²⁴ a plyne ze systematického výkladu s přihlédnutím k § 2796 až § 2800 OZ.²⁵ S pouhým odkazem na potřebu chránit pojištěného, nadto obecně v případě jakéhokoli druhu pojištění, není možné s takovým výkladem souhlasit. Ochrana pojištěného nemůže být bezbřehá, naopak může být pojištěnému jako slabší straně poskytnuta pouze v konkrétním případě na základě odpovídajících důvodů. Nepochybně je na druhou stranu potřeba chránit taktéž protichůdné zájmy pojistitele. Ke shodnému dochází Vojtek, dle kterého řešení zvolené Svobodou je sice vedeno dobrým úmyslem chránit pojištěného, nemá však oporu v zákonné dikci, a je třeba jej odmítnout.²⁶ Dále závěry Svobody odmítají také Tégl s Weinholdem, a to s odkazem na charakter zákona velkých čísel a poukazem na slabinu pojetí takového počátku lhůty spočívající v nutnosti individuálního posouzení, zda prodloužení v šetření bylo oprávněné či nikoli.²⁷ Argumentace systematickým výkladem s přihlédnutím k § 2796 až § 2800 OZ není rovněž přiléhavá, neboť ačkoli úprava šetření pojistné události doznala změn oproti předchozí právní úpravě zákona o pojistné smlouvě, tato odlišnost nikterak neodůvodňuje výklad zastávaný Svobodou.²⁸

V takto stanovené lhůtě (tj. lhůtě 3 let, která počne běžet za 1 rok od pojistné události bez ohledu na skončení šetření pojistné události pojistitelem) se promlčuje taktéž právo na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti. Pro jednoznačné určení počátku běhu subjektivní promlčecí lhůty je vždy nezbytné určit, co se v konkrétním případě rozumí pojistnou událostí. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 5175/2008, uvedl, že vymezení pojistné události se u jednotlivých druhů pojištění odpovědnosti za škody liší, pojistnou událostí může být tzv. škodní událost, okamžik vzniku povinnosti pojištěného nahradit škodu, popř. může být stanoven i jiný způsob určení. Pro

stanovení, co je v konkrétním případě, resp. v konkrétním pojištění, pojistnou událostí, je tedy nutné vycházet z pojistných podmínek, popř. pojistné smlouvy, nebo zvláštního právního předpisu. V případě, že není v pojistné smlouvě o odpovědnosti z provozu vozidla pojistná událost sjednána jinak než použitím obecné zákonné dikce pojistné události, platí, že pojem pojistné události zahrnuje nejen protiprávní jednání či právně kvalifikovanou událost, které vedly ke vzniku újmy, ale i vznik újmy samotné.²⁹

Právo na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti se současně promlčuje také v objektivní promlčecí lhůtě a promlčí se nejpozději uplynutím 10 let ode dne, kdy dospělo.³⁰ Není-li smluvními stranami dohodnuto jinak, je pojistné plnění splatné do patnácti dnů ode dne skončení šetření,³¹ přičemž to je skončeno sdělením jeho výsledků osobě, která právo na pojistné plnění uplatnila.³² Pokud by však pojistitel nesplnil povinnost skončit šetření ve lhůtě 3 měsíců od oznámení nároku na pojistné plnění a nesdělí, z jakého důvodu nelze ukončit, je v prodlení.³³ Zvláštní úprava se uplatní pouze pro životní pojištění, pro které platí pouze jedna promlčecí lhůta.³⁴

Vrátíme-li se tedy k modelovému příkladu, promlčuje se poškozenému B nárok na náhradu újmy dle příslušných pravidel pro promlčení náhrady újmy. Současně, vzhledem k tomu, že B vzniká přímý nárok na pojistné plnění, promlčuje se jeho nárok na pojistné plnění ve lhůtě 1+3 roky od pojistné události, jakož i v objektivní lhůtě 10 let od splatnosti pojistného plnění. Stejnými pravidly se řídí promlčení práva na pojistné plnění škůdce A vůči pojišťovně C.

Pro úplnost je nezbytné doplnit i pravidla promlčení v případě zákonné cese a práva pojistitele na postih. Při zákonném postoupení pohledávky dochází k přechodu práva na náhradu újmy či jiného obdobného práva bez jakéhokoli vlivu na promlčení takového práva.³⁵ Nejvyšší soud sice v usnesení ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 25 Cdo 342/2018, uvedl, že při zákonné cesi promlčecí lhůta počíná běžet od okamžiku, kdy právo mohlo být poprvé vykonáno, tj. od výplaty pojistného plnění poškozenému. Tento závěr je však chybný a dřívější rozsudky Nejvyššího soudu, na něž v citovaném usnesení Nejvyšší soud odkazuje jako na ustálenou praxi, se netýkají počátku běhu promlčecí lhůty v případě zákonné cese, ale práva na postih. Mám však za to, že se jednalo o ojedinělý exces a nadále bude zastáván výklad, dle kterého zákonná cese, shodně jako cese smluvní, nemá vliv na běh promlčecí lhůty. Pokud by byl nárok, který na pojistitele na základě zákonné cese přešel, již promlčen, nese za takovou skutečnost odpovědnost pojištěný, neboť pojistitel je oprávněn snížit plnění z pojištění o částku, kterou by jinak mohl získat.³⁶ Pokud již pojistitel pojistné plnění poskytl, má právo na náhradu až do výše takové částky.³⁷ V případě vzniku práva na postih počíná běžet obecná promlčecí lhůta 3 let ode dne vzniku nároku, tj. od poskytnutí pojistného plnění.³⁸

3. Pravidlo promlčení práva na pojistné plnění nejpozději promlčecím práva na náhradu újmy

Ve vztahu k právu na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti dále platí nové pravidlo,³⁹ dle kterého se právo na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti promlčí nejpozději promlčením práva na náhradu škody nebo újmy, na kterou se pojištění vztahuje.⁴⁰ Důvodová zpráva k tomu uvádí, že zatímco ustanovení prvního odstavce (promlčení v případě životního pojištění – pozn. autora) stanoví jedinou promlčecí lhůtu, promlčuje se právo podle druhého odstavce také v subjektivní lhůtě, nejpozději však promlčením práva na náhradu škody nebo újmy, na kterou se pojištění vztahuje.⁴¹ Jazykový výklad

citovaného ustanovení by vedl k závěru, že se právo na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti promlčuje dle pravidel uvedených výše, ale současně se promlčí nejpozději promlčením práva na náhradu újmy, na kterou se pojištění vztahuje. Ať již by se právo na náhradu újmy (a tím právo na pojistné plnění) promlčelo v subjektivní lhůtě 3 let⁴² od okamžiku, kdy se oprávněná osoba dozvěděla nebo dozvědět mohla o újmě a o osobě povinné k její náhradě,^{43, 44} nebo v objektivní lhůtě 10 let od vzniku újmy.⁴⁵ Právo na náhradu újmy se případně může promlčet ve lhůtě 15 let,⁴⁶ která počne běžet ode dne vzniku újmy způsobené úmyslně.^{47, 48} Pokud by šlo o újmu na svobodě, životě nebo zdraví, promlčuje se právo na její náhradu pouze v subjektivní lhůtě.⁴⁹

3.1 Výklad pravidla dle komentářové literatury

Skutečný smysl a účel pravidla obsaženého v § 635 odst. 2 OZ se snaží nalézt komentářová literatura. Svoboda uvádí, že citované pravidlo je vyjádřením zásady, že pojistné plnění nemá sloužit jako prostředek k obohacení pojištěného.⁵⁰ Ke shodným závěrům dospívá Tégl s Weinholdem, kteří uvádí, že došlo ke sjednocení lhůt, neboť v případě promlčení práva na náhradu újmy by pojištěný mohl požadovat poskytnutí pojistného plnění, nedošlo-li by k jeho promlčení, což by jednoznačně odporovalo zákazu obohacení z pojištění.⁵¹ K těmto závěrům dochází s odkazem na akcesorickou povahu závazku pojištění odpovědnosti a náhrady újmy.⁵² Zároveň se tím má zajistit, že v době poskytnutí pojistného plnění dojde k přechodu žalovatelného práva na pojistitele dle § 2820 OZ.⁵³ Z použití slova nejpozději pak dovozují, že právo na pojistné plnění by nemělo být žalovatelné déle, než je právo na náhradu újmy.⁵⁴ Svoboda pak v novém vydání komentáře svůj výklad doplňuje, když uvádí, že: [V]ýklad § 635 je třeba provést tak, že není-li promlčením zeslaben nárok pojištěného (správně poškozeného – pozn. autora) na náhradu škody vůči škůdci (neboť bylo včas zahájeno soudní řízení vůči škůdci a právo na náhradu škody nebo újmy mu bylo posléze přiznáno), přetrvává i nárok pojištěného na pojistné (správně pojistné plnění – pozn. autora) vůči pojistiteli ve výši, v níž se pojištěný (správně poškozený – pozn. autora) s úspěchem domohl náhrady vůči škůdci.⁵⁵

3.2 Výklad pravidla zastávaný soudy

Ke shodným závěrům ve věci smyslu a účelu dospěly také soudy nižších instancí. V případě práva na pojistné plnění z titulu pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla se však dle závěru některých soudů § 635 odst. 2 OZ neuplatní. Konkrétně k uvedenému dospěl Krajský soud v Plzni ve svém rozhodnutí ze dne 17. 4. 2018, č. j. 10 Co 24/2018–123, ve kterém se zabýval aplikací § 635 odst. 2 OZ v případě pojištění odpovědnosti z titulu odpovědnosti z provozu vozidla. V tomto rozhodnutí uvedl, že důvodem ust. § 635 obč. zákoníku je uplatnění zásady zákazu obohacení z pojištění a pojistného zájmu (§ 2761 obč. zákoníku). Toto ustanovení má tedy zamezit situaci, kdy by pojištěný byl chráněn, a to možností uplatnit námitku promlčení ve vztahu k poškozenému, který by po něm požadoval plnění a přitom na druhé straně by měl nepodmíněnou možnost požadovat plnění od pojistitele. Taková situace ale v posuzovaném případě nepřipadá v úvahu. V daném případě byl pojištěný škůdce a vztah mezi pojištěným a pojistitelem byl založen na základě smlouvy o pojištění z odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Uvedený Krajský soud v Plzni potvrdil ve svém dalším rozhodnutí ze dne 23. 5. 2019, č. j. 61 Co 170/2019–280, shodně pak rozhodl například Městský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 12. 3. 2019, č. j. 68 Co 424/2018–70. Otázka aplikace § 635

odst. 2 OZ v případě pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla byla nakonec předmětem dovolání. Nejvyšší soud v úvodu zmíněném rozsudku ze dne 28. 11. 2019, č. j. 25 Cdo 1976/2019–182, potvrdil smysl a účel ustanovení § 635 odst. 2 OZ, jak je zastáván soudy a popsán komentářovou literaturou. Dospěl však, na rozdíl od soudů nižších instancí, k tomu, že se uvedené ustanovení aplikuje i v případě pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla. Nejvyšší soud uvedl, že dovolatel ve svém podání vyslovuje názor, že ustanovení § 635 odst. 2 o. z. se v případě práva na pojistné plnění z titulu odpovědnosti z provozu vozidla u poškozeného neaplikuje. Dané ustanovení se má aplikovat pouze v případě odpovědnosti, kdy je poškozený uspokojen prostřednictvím škůdce, tj. v případě, kdy škůdce (pojištěný) poskytne poškozenému plnění z titulu náhrady jím způsobené škody a toto plnění následně požaduje po pojišťovně. I na tuto otázku nastíněnou dovolatelem je třeba odpovědět negativně. Takový výklad občanský zákoník nepřipouští a ani sám dovolatel neuvádí, z čeho ho dovozuje. Občanský zákoník hovoří přímo o právu na pojistné plnění a nerozlišuje situace, kdy vznikne poškozenému právo přímo na pojistné plnění od pojišťovny a kdy mu hradí škodu škůdce, který následně požaduje uhrazení plnění po pojišťovně. Dle výkladu Nejvyššího soudu se § 635 odst. 2 OZ tedy uplatní na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti bez rozdílu. Tudíž škůdce, popř. poškozený v situacích, kdy mu vzniká přímé právo na plnění od pojistitele, musí počítat nejen s promlčecí lhůtou 1+3 od pojistné události, ale také s lhůtou 3 let od okamžiku, kdy se dozvěděl nebo dozvědět měl a mohl o skutečnostech rozhodných pro počátek běhu promlčecí lhůty pro náhradu újmy. Není sice vyloučeno, že se právo na pojistné plnění promlčí ve lhůtě 1+3 a nikoli ve lhůtě 3 let pro náhradu újmy,⁵⁶ avšak v případech pojištění odpovědnosti z provozu vozidla se tak bude dít spíše výjimečně.⁵⁷ Za stávajícího výkladu podaného Nejvyšším soudem není důvod, proč by se právo na pojistné plnění nemělo současně promlčovat také v objektivní promlčecí lhůtě pro náhradu újmy.⁵⁸

Pokud by (pro zjednodušení) v modelovém příkladu v den dopravní nehody nastaly rozhodné skutečnosti pro počátek běhu promlčení lhůty práva na náhradu újmy, jakož by tímž dnem nastala pojistná událost, promlčí se poškozenému B jeho přímý nárok na pojistné plnění uplynutím 3 let ode dne nehody, neboť tímto okamžikem je promlčeno právo na náhradu újmy, na niž se pojištění vztahuje. Týmž okamžikem se promlčí také právo na pojistné plnění pojištěného škůdce A.

3.3 Skutečný smysl a účel pravidla § 635 odst. 2 OZ

Se závěry odborné veřejnosti popsanými v předchozích podkapitolách nesouhlasím. Jsem přesvědčen o tom, že pravidlo obsažené v § 635 odst. 2 OZ a jeho současný výklad částečně popírá smysl a účel určení počátku běhu promlčecí lhůty pro právo na pojistné plnění dle § 626 OZ, tj. pravidlo 1+3 roky. Účelem takto stanoveného počátku běhu promlčecí lhůty je poskytnout pojištěnému dostatečný prostor pro uplatnění jeho práva na pojistné plnění vzhledem k možnému dlouhému šetření pojistné události.⁵⁹ V případě pojištění odpovědnosti dané pravidlo slouží také tomu, aby měl pojištěný prostor pro uplatnění pojistného plnění, pokud nárok poškozeného popírá (popř. takový požadavek vznesl pojistitel),⁶⁰ a tento musí být nakonec poškozeným žalován. Případným podáním žaloby na náhradu újmy vůči škůdci (pojištěnému) nedochází ke stavění promlčecí lhůty ve vztahu k nároku pojištěného na pojistné plnění vůči pojistiteli. Lhůta 1 roku však nebude pro takový případ zpravidla dostatečná.⁶¹ Byť je tedy na jednu stranu stanoven plus jeden rok (v případě některých autorů, jak bylo uvedeno výše, je pak zastáván výklad počátku běhu promlčení lhůty až případným pozdějším skončením

šetření),⁶² může docházet aplikací § 635 odst. 2 OZ v řadě případů k popření smyslu a účelu pravidla 1+3 roky a k promlčení dojde již promlčením nároku na náhradu újmy, na niž se pojištění vztahuje.

Nad to mám pochybnosti o smyslu a účelu dotčeného pravidla zastávaného soudy i komentářovou literaturou. Jak bylo uvedeno výše, škůdce (pojištěný) má v případě pojištění odpovědnosti zásadně dvě možnosti. Buďto se obrátí na pojistitele s tím, že poškozený vůči němu uplatňuje náhradu újmy, a uplatní právo na pojistné plnění, jež bude plněno k rukám poškozeného, anebo může škůdce (pojištěný) nahradit poškozenému újmu sám, čímž mu vznikne refundační nárok vůči pojistiteli. Tedy platí, že škůdce, neposkytl-li poškozenému náhradu újmy, nemůže sám žádat pojistné plnění ke svým rukám. Z § 2865 OZ druhé věty zcela jednoznačně vyplývá, že pojištěný má proti pojistiteli právo na náhradu až do výše, do které by jinak byl povinen plnit poškozenému pojistitel, pokud nahradil již sám poškozenému újmu, na niž se pojištění vztahuje. To, že pojištěný škůdce (pokud již nenahradil újmu poškozenému) nemůže žádat pojistné plnění ke svým rukám, bylo zastáváno již ve vztahu k výkladu § 43 odst. 3 zákona o pojistné smlouvě, a to jak odbornou veřejností,⁶³ tak Nejvyšším soudem.⁶⁴ Od těchto závěrů není důvodu se za účinnosti OZ odchýlit. K obohacení pojištěného tím, že vůči poškozenému namítne promlčení jeho nároku a sám uplatní vůči pojistiteli nárok na pojistné plnění, který nebyl ještě promlčen, tak nemůže dojít.⁶⁵ Z toho důvodu nemůže být účelem pravidla § 635 odst. 2 OZ takové situace zamezit. Domnívám se, že dané pravidlo nemá ani zajistit to, že v době poskytnutí pojistného plnění poškozenému dojde k přechodu žalovatelného práva dle § 2820 OZ. Jak bylo uvedeno výše, tuto odpovědnost nese pojištěný a je to on, kdo musí být dostatečně bdělý na to, aby na pojistitele přešel nárok, který nebyl promlčen.

Mám za to, že pravidlo dle § 635 odst. 2 OZ by se mělo uplatnit pouze v tom případě, že pojištěný škůdce uplatňuje nárok na pojistné plnění dle § 2865 odst. 1 věty první OZ, tedy v situaci, kdy je platebním místem poškozený. V takové situaci není důvod, proč by měl být takový nárok pojištěnému přiznán, byť k rukám poškozeného, pokud se poškozenému jeho nárok na náhradu újmy vůči škůdci promlčel. To odpovídá vzájemné provázanosti těchto nároků, neboť promlčí-li se poškozenému z důvodu jeho pasivity nárok na náhradu újmy, neměl by dosáhnout kompenzace prostřednictvím práva na pojistné plnění. Rovněž je takový závěr v souladu se smyslem a účelem odpovědnostního pojištění, které má přenést riziko povinnosti nahradit újmu ze škůdce na třetí osobu, tj. pojistitele. Není-li povinen nahradit újmu škůdce, není třeba přenášet riziko a povinnost na pojistitele. Jestliže však uplatňuje pojištěný pojistné plnění v podobě refundačního nároku dle § 2865 odst. 1 OZ věty druhé, tj. pojištěný škůdci již újmu nahradil, nemůže se pravidlo § 635 odst. 2 OZ uplatnit a právo na pojistné plnění se promlčí pouze ve lhůtě 1+3 roky od pojistné události. Tím bude zachován taktéž smysl a účel onoho roku navíc od pojistné události. Pokud by škůdce (pojištěný) plnil poškozenému jeho nárok na náhradu újmy bez vědomí pojistitele, vystavuje se tím případnému riziku spojeného s porušením jeho informační povinnosti zakotvené § 2862 OZ. Má-li poškozený přímý nárok na pojistné plnění, promlčuje se jeho nárok na pojistné plnění rovněž nejpozději s promlčením práva na náhradu újmy. V tomto případě není rozdíl mezi touto situací a situací, kdy by škůdce žádal pojistné plnění k rukám poškozeného. V obou případech musí být poškozený dostatečně bdělý na to, aby se mu jeho nároky nepromlčely.

Odlísně je tomu však v případě povinného či zákonného pojištění odpovědnosti. S pojištěním vznikajícím ze zákona či pojištěním, u něhož je zakotvena povinnost pojistnou smlouvu uzavřít, je možné se setkat v souvislosti s lidskou činností, se kterou je spojena vyšší míra rizika vzniku újmy.⁶⁶ V těchto situacích je dán veřejný zájem na ochraně potenciálně poškozených z takových činností.⁶⁷

Ochrana poškozených dosáhla v některých případech takové míry, že je v jejich prospěch zakotveno přímé právo na pojistné plnění. Účelem úpravy přímého práva poškozených na pojistné plnění je rozšíření možnosti kompenzace jim vzniklé újmy o další subjekt, na který se mohou obrátit, čímž je taková kompenzace usnadněna. Veřejný zájem na ochraně poškozeného se tak projevuje v tom, že je dané pojištění upraveno jako povinné či zákonné, a současně v tom, že je poškozenému založeno přímé právo na pojistné plnění a může se tak sám obrátit na pojistitele. Mám za to, že v takovém případě je třeba s ohledem na zmíněný veřejný zájem prolomit pravidlo obsažené § 635 odst. 2 OZ, neboť jeho aplikací by byl částečně (stále by byla zachována možnost obrátit se na pojistitele) popřen smysl a účel přímého nároku, pokud by se nárok na pojistné plnění promlčel dříve spolu s nárokem na náhradu újmy.⁶⁸ Jestliže se jedná o zákonné či povinné pojištění a současně zákonodárce zakotvil nárok na pojistné plnění přímo poškozenému, jako je tomu v případě zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, nemůže dojít k promlčení nároku poškozeného na pojistné plnění již promlčením jeho nároku na náhradu újmy.

Závěr

Pravidlo zakotvené v § 635 odst. 2 OZ sleduje princip vzájemné provázanosti nároku na náhradu újmy a nároku na pojistné plnění. Ustanovení má zamezit tomu, aby poškozený dosáhl na kompenzaci jemu vzniklé újmy v případě, kdy jeho nárok na náhradu újmy vůči škůdci byl již promlčen. Z toho důvodu se aplikuje za situace, že pojištěný uplatňuje právo na pojistné plnění k rukám poškozeného dle § 2685 odst. 1 věty první OZ, a v případě, že má poškozený přímý nárok na pojistné plnění založený ujednáním smluvních stran. Pravidlo však nemá sloužit k nemožnosti pojištěného škůdce domoci se pojistného plnění dle § 2685 odst. 1 věty druhé OZ v situaci, kdy již poškozenému nahradil újmu. V takovém případě se právo na pojistné plnění promlčuje výhradně v promlčecích lhůtách vztahujících se k nároku na pojistné plnění. Za použití teleologické redukce⁶⁹ je pak nezbytné s ohledem na veřejný zájem na ochraně poškozeného dospět k tomu, že se pravidlo § 635 odst. 2 OZ nepoužije v případě zákonného či povinného pojištění, ve kterém je zákonem zakotveno přímé právo poškozeného na pojistné plnění vůči pojistiteli. V takovém případě se přímý nárok na pojistné plnění poškozenému promlčí rovněž výhradně v promlčecích lhůtách vztahujících se k nároku na pojistné plnění.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2020/12/19/promlzeni-pojistne-plneni/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 § 2758 OZ.

2 Tamtéž.

3 V případě pojištění odpovědnosti je pojištěný vždy oprávněnou osobou (např. WAWERKOVÁ, Magdalena. In HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055-3014)*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1314).

4 § 2861 OZ.

5 Tamtéž.

6 Tamtéž.

7 § 2865 OZ.

8 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 18. 12. 2018, sp. zn. 23 Cdo 276/2018.

9 Tamtéž.

10 Poškozený, nemá-li přímý nárok vůči pojistiteli, představuje pouze místo, kde má být dluh pojistného plnění splněn (MIMROVÁ, Tereza. In PETROV, Jan. VÝTISK, Michal. BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 1788).

11 § 2865 OZ.

12 § 2865 OZ.

13 § 2861 odst. 2 OZ.

14 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 12. 2007, sp. zn. 25 Cdo 113/2006.

15 Např. § 2866 OZ nebo § 10 zákona o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla.

16 Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1098/2009.

17 WEINHOLD, Daniel. TÉGL, Petr. In MELZER, Filip. TÉGL, Petr a kolektiv. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419-654*. Praha: Leges, 2014, s. 1004.

18 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 3. 2014, sp. zn. 25 Cdo 877/2013.

19 § 629 OZ.

20 § 626 OZ.

21 ELIÁŠ, Karel a kol. *Nový občanský zákoník s aktualizovanou důvodovou zprávou*. Ostrava: Sagit, 2012, s. 274.

22 SVOBODA, Karel. In ŠVESTKA, Jiří. DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář*. Svazek I. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2014, s. 1579 nebo SVOBODA, Karel. Změní se od

1. 1. 2014 úprava promlčecí lhůty u práv na pojistné plnění? Jak? *Rekodifikace & praxe*, 2013 č. 1.

23 Tamtéž.

24 Se shodným argumentem dochází k témuž LAZÍKOVÁ, Jarmila. ŠTEVČEK, Marek. In LAVICKÝ, Petr a kol. *Občanský zákoník I. Obecná část (§ 1–654). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 2213, když uvádí, že výsledky vyšetřování jsou nezbytné k tomu, aby oprávněná osoba mohla uplatnit svoje právo před orgánem veřejné moci, tj. až po skončení vyšetřování se dozví, resp. se může a má dozvědět, o okolnostech rozhodných pro začátek plynutí subjektivní promlčecí lhůty.

25 SVOBODA, Karel. In ŠVESTKA, DVOŘÁK, FIALA a kol. *Občanský zákoník...*, s. 1579.

26 VOJTEK, Petr. In JANDOVÁ, Lucie. VOJTEK, Petr. *Zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 277.

27 WEINHOLD, Daniel. TĚGL, Petr. In MELZER, TĚGL a kolektiv. *Občanský...*, s. 1002.

28 Srov. § 16 zákona o pojistné smlouvě.

29 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 25 Cdo 3484/2019.

30 § 629 odst. 2 OZ.

31 § 2798 odst. 1 OZ.

32 § 2797 odst. 1 OZ.

33 § 2798 odst. 3 OZ.

34 § 635 odst. 1 OZ.

35 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 475/2001. Dále například ŠLAUF, Petr. In JANDOVÁ, Lucie. ŠLAUF, Petr. SVEJKOVSKÝ, Jaroslav. *Pojištění v novém občanském zákoníku. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 226, který vychází z toho, že cese nemá vliv na běh promlčecí lhůty, když uvádí, že z § 2820 odst. 2 OZ vyplývá, že osoba, jejíž právo na pojistitele přešlo, si má počínat tak, aby nezmařila přechod práva. Tím se má především na mysli zabránění promlčení.

36 § 2820 odst. 2 OZ.

37 Tamtéž.

38 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1468/2007 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1098/2009.

39 Takové pravidlo zákon o pojistné smlouvě, ani dřívější úprava zákona č. 40/1964 Sb., ve znění do 1. 1. 2005, neznal. Shodné pravidlo však můžeme nalézt například v Zásadách evropského pojišťovacího smluvního práva, konkrétně článku 15:104, viz PEICL. Dostupné na

<https://www.uibk.ac.at/zivilrecht/forschung/evip/restatement/sprachfassungen/peicl-en.pdf>

40 § 635 odst. 2 OZ.

41 ELIÁŠ. *Nový občanský zákoník...*, s. 278.

42 § 629 odst. 1 OZ.

43 § 620 odst. 1 OZ.

44 K pravidlu počátku běhu promlčecí subjektivní lhůty pro náhradu újmy srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 5. 2020, č. j. 25 Cdo 1510/2019 – 152. V tomto rozsudku Nejvyšší soud uvedl, že pro počátek běhu subjektivní promlčecí lhůty je rozhodnou okolností vědomost o vzniku škody a o totožnosti odpovědné osoby. Vědomost poškozeného o osobě odpovědné za škodu, s níž zákon spojuje počátek běhu subjektivní promlčecí doby, nepředpokládá nezpochybnitelnou jistotu v určení osoby odpovědné za vznik škody. Najisto lze odpovědnost určité osoby postavit až na základě dokazování v soudním řízení, které je teprve podáním žaloby, tedy uplatněním nároku u soudu, zahájeno. S přihlédnutím k tomu lze po osobě, která ví o vzniku škody, požadovat, aby nárok u soudu uplatnila, jakmile má k dispozici takové informace o okolnostech vzniku škody, v jejichž světle se jeví odpovědnost určité konkrétní osoby dostatečně pravděpodobnou.

45 § 636 odst. 1 OZ.

46 § 636 odst. 2 OZ.

47 Takto citované pravidlo vykládá Bílková, viz BÍLKOVÁ, Jana. In. PETROV, VÝTISK, BERAN a kol. *Občanský zákoník...*, s. 670.

48 Odlišně LAZÍKOVÁ, Jarmila. ŠTEVČEK, Marek. In LAVICKÝ. *Občanský zákoník...*, s. 2235, kteří uvádí, že právo na pojistné plnění se promlčuje jednak v subjektivní promlčecí lhůtě 3 let s počátkem určeným dle § 626 OZ a jednak v objektivní promlčecí lhůtě, která uplyne nejpozději současně s promlčením práva na náhradu újmy, na kterou se vztahuje. Uplynutím promlčecí lhůty na náhradu újmy uplyne i objektivní promlčecí lhůta na pojistné plnění z pojištění odpovědnosti.

49 § 636 odst. 3 OZ.

50 SVOBODA, Karel. In ŠVESTKA, DVOŘÁK, FIALA a kol.: *Občanský zákoník...*, s. 1595-1596.

51 WEINHOLD, Daniel. TĚGL, Petr. In MELZER, TĚGL a kolektiv: *Občanský...*, s. 1004.

52 Tamtéž.

53 Tamtéž.

54 Tamtéž.

55 SVOBODA, Karel. In ŠVESTKA, Jiří. DVOŘÁK, Jan. FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník: Komentář*. Svazek I. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 1504.

56 Shodně WEINHOLD, Daniel. TĚGL, Petr. In MELZER, TĚGL a kolektiv. *Občanský...*, s. 1004.

57 Zejména v případech, kdy škůdce od dopravní nehody ujede a nepodaří se ho vypátrat.

58 To potvrdil sám Nejvyšší soud v pozdějším rozhodnutí ze dne 28. 5. 2020, sp. zn. 25 Cdo 3484/2019, kde výslovně uvedl možnost promlčení práva na pojistné plnění uplynutím subjektivní

či objektivní promlčecí lhůty k uplatnění práva na náhradu újmy, na níž se pojištění vztahuje.

59 Toto pravidlo (pravidlo obsažené v § 635 odst. 2 – pozn. autora) však vyvolává určité rozpaky, neboť jisté beneficium delší promlčecí lhůty založené pravidlem 1+3 je tím oslabováno (VOJTEK, Petr. In JANDOVÁ, VOJTEK. *Zákon o pojištění...*, s. 277).

60 Srov. § 2862 a § 2863 OZ.

61 Příkladem může být pojištění odpovědnosti advokáta. Pro posouzení nároku advokáta na pojistné plnění vůči pojistiteli může být mnohdy rozhodné až pravomocné soudní rozhodnutí o povinnosti advokáta nahradit klientovi (poškozenému) újmu, zejména z důvodu nezbytnosti posouzení příčinné souvislosti mezi pochybením advokáta a újmou, která klientovi vznikla (blíže např. MELZER, Filip. Civilní odpovědnost za poradenství advokátem. *Bulletin advokacie*, 2018, č. 11, s. 15).

62 Na tomto místě není od věci poznamenat, že úprava v § 19 odst. 2 zákona č. 145/1934 Sb. z. a n., o pojistné smlouvě, zakotvovala stavění promlčecí lhůty od oznámení nároku pojistiteli až do doby dojití jeho písemného rozhodnutí. Důvodem takové úpravy byla ochrana toho, kdo nárok uplatňuje, před poškozením ze strany pojistitele zdoluhavým vedením šetření a rozhodováním o nároku, jakož i to, aby bylo zabráněno zbytečnému vedení sporů, které by byly zahájeny pouze za účelem přerušení promlčecí lhůty. HORN, J. *Pojistné právo*. Praha: V. Linhart, 1934, s. 144 převzato z WEINHOLD, Daniel. TÉGL, Petr. In MELZER, TÉGL a kolektiv: *Občanský...*, s. 1003. Zakotvení takového pravidla by bylo vhodné zahrnout do úvah o úpravě de lege ferenda.

63 BOHMAN, Ludvík. WAWERKOVÁ, Magdalena. *Zákon o pojistné smlouvě: komentář. 2.* aktualizované vydání. Praha: Linde, 2009, s. 211.

64 Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 7. 2019, sp. zn. 29 Cdo 3580/2017.

65 Shodně VELICH, Roman. *Právní úprava pojištění odpovědnosti*. Rigorózní práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2019, s. 115.

66 Zakotvení povinného pojištění nalezneme jednak v zákoně o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla, ale také v několika desítkách dalších předpisů, jako např. v zákoně č. 85/1996 Sb., o advokacii, nebo zákoně č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování.

67 Povinných pojištění odpovědnosti přitom v právním řádu přibývá, jedním z nejnovějších příkladů může být zákon č. 39/2020 Sb., o realitním zprostředkování a o změně souvisejících zákonů.

68 Nesouhlasím s tím, že by uplatněním přímého nároku na pojistné plnění na místo již promlčeného nároku na náhradu újmy docházelo v takových situacích k obcházení zákona, jak uvádí Jandová (JANDOVÁ, Lucie. *Pojištění odpovědnosti ve světle nové judikatury*. Pojistný obzor, 2020, č. 1, s. 10).

69 Srov. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Úvod do právní argumentace. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 252 a násl.



Odborný článek

Institucionální zabezpečení ochrany životního prostředí s ohledem na plánovanou rekodifikaci veřejného stavebního práva

Denisa Vaňková

Autorka je studentkou doktorského studijního programu v oboru Správní právo a právo životního prostředí na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Článek vznikl jako jeden z výstupů projektu MUNI/A/1387/2019 (Analýza návrhu nového stavebního zákona z pohledu požadavků na ochranu životního prostředí).

Abstrakt

Cílem tohoto článku je poskytnout ucelený přehled nejzákladnějších změn v působnosti a pravomocích orgánů veřejné správy činných v rámci plánování a uskutečňování záměrů podle návrhu nového stavebního zákona, a to se zaměřením se na zabezpečení ochrany životního prostředí. Současně si předkládaný text klade za cíl předmětné institucionální změny kriticky zhodnotit, a to nejen v souvislosti s nyní účinnou právní úpravou, tj. zejména se v současnosti účinným stavebním zákonem, ale také co se týče úprav zamýšlené rekodifikace v čase. Článek také poskytuje detailní popis legislativního procesu analyzovaných právních předpisů.

Abstract

The aim of this article is to provide a comprehensive overview of the most important changes in the competences and powers of public administration bodies active in the planning and implementation of projects under the new draft of Czech Construction Act, with a focus on ensuring environmental protection. At the same time, the text aims to critically evaluate the institutional changes in question, not only in relation to the currently effective legislation, i.e. the currently effective Construction Act, but also in terms of the adjustments to the intended recodification over time. The article also provides a detailed description of the legislative process of the analysed legislation.

Úvod

Dne 5. 11. 2020¹ proběhlo na půdě Poslanecké sněmovny první čtení návrhu nového stavebního zákona, který byl Poslanecké sněmovně předložen vládou v září téhož roku. Ač část opozice volala po jeho vrácení k přepracování z důvodu jeho nekonceptnosti a nepřipravenosti, „prošel“ návrh do druhého čtení, které se z důvodů jednání poslaneckých výborů bude konat nejdříve v únoru 2021.²

Samotný proces rekonstrukce veřejného stavebního práva, jehož výsledkem je právě projednávání návrh nového stavebního zákona, započal již v červnu 2018, kdy se stal součástí programového prohlášení vlády.³ Za zásadnější milník však lze považovat až schválení věcného záměru nového stavebního zákona vládou o rok později v červnu 2019.⁴ Následně bylo dne 25. 11. 2019 na portálu Úřadu vlády České republiky publikováno první paragrafové znění návrhu nového stavebního zákona (dále též „návrh z listopadu 2019“).⁵ Po vypořádání a zapracování připomínek dotázaných subjektů byla dne 28. 5. 2020 zveřejněna upravená verze návrhu nového stavebního zákona (dále též „návrh z května 2020“),⁶ která však zaznamenala další modifikace po připomínkách Legislativní rady vlády z června a začátku srpna 2020.⁷ Na základě stanoviska Legislativní rady vlády tak Vláda České republiky usnesením č. 850 ze dne 24. 8. 2020 schválila návrh stavebního zákona,⁸ jehož konečné znění po zapracování připomínek Legislativní rady vlády a vlády bylo předloženo Poslanecké sněmovně v září 2020 (dále též „předložený návrh“).⁹

Všechny tři výše představené verze paragrafového znění doprovázejí návrhy zákona, kterým se v souvislosti s návrhem nového stavebního zákona mění některé jiné právní předpisy.¹⁰

Jednou z mnoha zamýšlených změn, o kterých věcný záměr pojednává, je úprava systému správních úřadů podílejících se na procesech veřejného stavebního práva. A to nejen co se týče samotných orgánů územního plánování a stavebních úřadů, ale také orgánů hájících v rámci těchto procesů pro ně speciální veřejné zájmy, tzv. dotčených orgánů.¹¹ Všechny navazující verze návrhu přitom pokračují v rétorice věcného záměru a kladou si ambiciózní cíl, tj. zjednodušit procesy stavebního práva za jejich současného urychlení a zefektivnění, k čemuž mu má mimo jiného dopomoci navrhovaná institucionální reforma.¹² V souvislosti s tímto nelze opomíjet, že veřejné stavební právo velmi úzce souvisí s právem životního prostředí,¹³ jehož ochranu jako celku či jeho jednotlivých složek v případě územního plánování a realizace (ne)stavebních záměrů zajišťují právními předpisy určené správní orgány.

Cílem tohoto článku je poskytnout ucelený přehled, podle mého soudu nejzákladnějších změn v působnosti a pravomocích orgánů veřejné správy činných v rámci plánování a uskutečňování záměrů podle návrhu nového stavebního zákona, a to se zaměřením se na zabezpečení ochrany životního prostředí. Současně si předkládaný text klade za cíl předmětné institucionální změny kriticky zhodnotit, a to nejen v souvislosti s nyní účinnou právní úpravou, tj. zejména zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ale také co se týče úprav zamýšlené rekonstrukce v čase. Vzhledem k proklamacím ve věcném záměru a důvodových zprávách k jednotlivým verzím návrhu je obsahem článku také kritické posouzení toho, zda plánované institucionální změny mohou reálně urychlit a zpřehlednit procesy veřejného stavebního práva s vazbou k ochraně životního prostředí.

Článek naopak nepředkládá komplexní analýzu všech činností orgánů podílejících se na rozhodování v procesech veřejného stavebního práva a jejich modifikací vzhledem k návrhu nového stavebního

zákona. Pro získání hlubších poznatků o dané problematice za účinné právní úpravy lze odkázat na publikaci JUDr. Dominika Židka, Ph.D. z roku 2019, kde autor zkoumá jednotlivé akty vydávané v rámci postupů dle nyní účinného stavebního zákona a akty podkladové z pohledu ochrany životního prostředí.¹⁴

Veškeré poznání a znění platných právních předpisů uvedených v předkládaném článku vychází z právního stavu ke dni 31. 12. 2020, pokud není v textu uvedeno jinak.

1. Státní stavební správa

Jako typický příklad orgánů, které zajišťují ochranu životního prostředí v rámci procesů veřejného stavebního práva, lze uvést dotčené orgány, které do těchto vstupují s úkolem chránit veřejný zájem typicky představovaný určitou složkou životního prostředí (vodu, ovzduší či přírodní bohatství). Jsou to však samotné orgány stavební správy, které se na prosazování zájmu na ochraně životního prostředí také podílejí, a to ať už ve fázi územního plánování¹⁵ či následné realizace (ne)stavebního záměru,¹⁶ a které především nesou finální odpovědnost za výsledné rozhodnutí či jiný postup, tj. také za environmentální aspekty v tomto obsažené.

Předložený návrh nového stavebního zákona přitom v § 15 až § 35 představuje částečnou reorganizaci státní stavební správy a dílčí modifikace v působnosti ve věcech územního plánování a stavebního řádu. Nejvýznamnější z těchto změn a jejich potenciální vliv na zajištění ochrany životního prostředí jsou předmětem posouzení v následujících částech článku.

1.1 Působnost státní stavební správy ve věcech územního plánování

V současné době vykonávají působnost ve věcech územního plánování orgány územního plánování, mezi které řadí stavební zákon jednotlivé orgány obcí a krajů, Ministerstvo pro místní rozvoj a na území vojenských újezdů Ministerstvo obrany.¹⁷

Ve věcném záměru autoři nového stavebního zákona zamýšleli vytvoření nové soustavy státní stavební správy (např. po vzoru finanční státní správy či katastrálních úřadů), která bude mít výlučné pravomoci jak na úseku územního plánování, tak stavebního řádu.¹⁸ Tomuto původnímu plánu ještě odpovídalo první paragrafové znění návrhu z listopadu 2019,¹⁹ avšak pravděpodobně²⁰ na základě připomínek zejména Svazu měst a obcí ČR a Hlavního města Prahy a dalších větších měst ČR²¹ bylo od daného radikálního záměru upuštěno. Nakonec působnost na úseku územního plánování doznala jen málo změn, kdy těm dle mého zásadním věnuji pozornost v následujícím textu článku.

Podle předloženého návrhu nového stavebního zákona je tato působnost svěřena vládě, zastupitelstvům a radám krajů a obcí a orgánům územního plánování, mezi které nejnovější verze návrhu zařazuje Nejvyšší stavební úřad, Ministerstvo obrany, úřady územního plánování (krajské úřady a obecní úřady s rozšířenou působností) a obecní úřad, který splní kvalifikační požadavky.²² Na základě § 22 předloženého návrhu však můžeme do orgánů majících působnost ve věcech územního plánování řadit také (oproti současnému stavu) tzv. ústav územního rozvoje.²³ Blíže výše představené orgány a související změny v jejich působnosti přibližují v navazujících podkapitolách.

1.1.1 Vláda

Z dikce předloženého návrhu (ale i návrhu z května 2020)²⁴ vyplývá, že ač se vláda podílí na územním plánování vydáváním (dle důvodové zprávy schvalováním) územního rozvojového plánu a politiky architektury a stavební kultury ČR,²⁵ není řazena mezi orgány územního plánování.²⁶ Vláda se tudíž pravděpodobně nebude podílet na koordinaci veřejných zájmů v území a veřejných a soukromých záměrů na provedení změn v území, výstavby a jiných činností ovlivňujících rozvoj území s cílem dosažení jejich vzájemného obecně prospěšného souladu.²⁷

1.1.2 Orgány územního plánování

Základní změnou je absolutní vyloučení působnosti ministerstva pro místní rozvoj na úseku územního plánování, kdy většina jeho pravomocí přechází na nově zřízený Nejvyšší stavební úřad jakožto ústřední správní orgán na poli územního plánování,²⁸ který je podřízen toliko vládě.²⁹ Částečně zde tedy dochází k odklonu od původního plánu rekodifikace, kdy věcný záměr nového stavebního zákona ještě počítal s tím, že Nejvyšší stavební úřad bude podřízen Ministerstvu pro místní rozvoj, kterému bude i po rekodifikaci stále náležet pozice ústředního orgánu státní správy na úseku obecného územního plánování (a stavebnictví). Ostatně i návrh z listopadu 2019 ještě počítal s tím, že bude působnost na úseku územního plánování svěřena také Ministerstvu pro místní rozvoj.³⁰ K této změně autoři návrhu přistoupili na základě obav ze systémové podjatosti v případě veřejných zakázek, kde by byl stát v pozici zadavatele.³¹ V tomto ohledu lze se změnou v podřízenosti jednoznačně souhlasit.

Ve vztahu k právní úpravě Nejvyššího stavebního úřadu považuji za vhodné upozornit na jednu změnu oproti stávajícímu znění stavebního zákona, a dokonce i oproti jiným časovým verzím návrhu. Předložený návrh totiž hovoří o „kontrolě“ ve věcech územního plánování, zatímco účinný stavební zákon i návrh z května 2020 stanovují, že bude příslušným orgánem vykonáván „státní dozor“. Důvodová zpráva k původu této změny podává vysvětlení až v souvislosti s ustanoveními o kontrole a nápravných opatřeních, kdy je změna terminologie vysvětlena v souvislosti se zavedením subsidiárního použití zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád).³²

Stejně jako současná právní úprava, také návrh nového stavebního zákona obsahuje termín „úřad územního plánování“.³³ Tento je však nově určen nejen úřadům obcí s rozšířenou působností, ale také úřadům krajským, což dle mého názoru napravlují nynější nepřesnost stavebního zákona, který i přes obdobné pravomoci krajských úřadů na úseku územního plánování rezervuje daný pojem pouze pro obecní úřady.³⁴ Pravomoci těchto úřadů pak zůstávají v zásadě zachovány, dochází pouze k dílčím změnám oproti stávající právní úpravě, a to vzhledem k zavedení nových nástrojů (jako např. národního geoportálu územního plánování³⁵ či již zmíněného územního rozvojového plánu) a přechodu některých pravomocí z rad krajů a obcí, o kterých je blíže pojednáno níže.

Předložený návrh také s omezeními zachovává³⁶ možnost obecním úřadům obcí nikoliv s rozšířenou působností splnit kvalifikační požadavky (blíže stanovené v § 44 ve vztahu k § 47 předloženého návrhu), kdy poté mohou vykonávat působnost ve věcech územního plánování tak, že mohou pořizovat územní a regulační plán, vkládat data do národního geoportálu územního plánování a pořizovat územní studii pro území své obce.

Obdobně jako v případě úřadů územního plánování dochází u působnosti Ministerstva obrany

jakožto orgánu územního plánování pro území vojenských újezdů³⁷ oproti stávající právní úpravě pouze k legislativně-technickým změnám, a to v souvislosti se změnou terminologie a zavádění nových institutů.

1.1.3 Rady a zastupitelstva krajů a obcí

Co se týče působnosti orgánů krajů a obcí (zastupitelstev a rad), dochází v předloženém návrhu pouze k dílčím změnám oproti stávající právní úpravě, a to zejména v souvislosti s již zmiňovaným zavedením nových nástrojů či částečným přenesením pravomocí. Dle předloženého návrhu již nebude územní opatření o asanaci a o územní uzávěře vydávat rada obcí, příp. krajů, ale obecní či krajské úřady jako úřady územního plánování, které budou také jejich pořizovatelem.³⁸ Rada obcí a krajů bude dle § 24 odst. 2 písm. b) a § 26 odst. 2 písm. c) předloženého návrhu v daném případě již pouze uplatňovat připomínky. Popsaná změna příslušnosti není v důvodové zprávě k předloženému návrhu nijak odůvodněna. Sama tento postup však oceňuji, a to vzhledem k tomu, že směřuje k omezení účasti primárně politických orgánů na tvorbě územních opatření, což je v souladu s jedním z hlavních cílů samotné rekodifikace stavebního práva.³⁹

1.1.4 Ústav územního rozvoje

Nově se však do pozice orgánu mající působnost ve věcech územního plánování dostává Ústav územního rozvoje (dále též „Ústav“), se kterým původní návrh z listopadu 2019 vůbec nepočítal. Termín „zřizuje se“, který byl použit v § 25 odst. 1 návrhu z května 2020, byl poněkud zavádějící. Zřízení Ústavu jakožto rozpočtové organizace totiž proběhlo již v roce 1994 a v roce 2001 se stal organizační složkou státu, přičemž jeho zřizovatelem bylo a v současnosti stále je Ministerstvo pro místní rozvoj.⁴⁰ Poslední verze návrhu předložená Poslanecké sněmovně již formulaci o zřizování Ústavu neobsahuje.⁴¹

Ústav územního rozvoje byl zřízen mimo jiné za účelem řešení koncepčních otázek teorie a praxe v oboru územního plánování, urbanismu a architektury, konzultační a rešeršní činnosti apod. v oborech územního plánování, stavebního řádu, územního rozvoje a regionální politiky.⁴² Vzhledem k restrukturalizaci státní stavební správy na úseku územního plánování se nově Ústav podřizuje Nejvyššímu stavebnímu úřadu⁴³ a dochází také k rozšíření jeho kompetencí např. o výzkum v oboru územního plánování a urbanistiky. Také má nově být zpracovatelem návrhů územního rozvojového plánu, politiky architektury a stavební kultury a územně analytických podkladů pro území státu.⁴⁴ Z hlediska ochrany životního prostředí vnímám zavedení působnosti Ústavu územního rozvoje na úseku územního plánování jako pozitivní, neboť se jedná o vysoce specializovanou složku státní správy, v důsledku čehož by mělo dojít k zajištění vyšší úrovně plnění cílů a úkolů územního plánování tak, jak jsou nově stanoveny v § 38 a § 39 předloženého návrhu, a tedy i ochrany přírodních, kulturních a civilizačních hodnot.

1.2 Působnost státní stavební správy ve věcech stavebního řádu

Na úseku stavebního řádu dochází oproti územnímu plánování k významnějším institucionálním změnám, i když i v tomto případě došlo částečně k odklonu od původního plánu rekodifikace

veřejného stavebního práva uvedeného ve věcném záměru. Tím bylo vytvoření zcela nové soustavy stavební správy tvořené pouze Nejvyšším stavebním úřadem a krajskými stavebními úřady s územními pracovišti v obcích s rozšířenou působností.⁴⁵ Co se týče rozdělení procesních pravomocí, v prvním stupni by povolení řízení probíhalo na příslušném územním pracovišti, zatímco v druhém stupni o opravných prostředcích měly rozhodovat již přímo krajské stavební úřady z „ústředí“.⁴⁶ Po dohodě se Svazem měst a obcí však autoři návrhu nového stavebního zákona částečně zachovali současný stav vzhledem k působnosti obecních stavebních úřadů na úrovni obcí,⁴⁷ což je blíže rozebráno v následujících částech článku.

Samotná soustava orgánů ve věcech stavebního řádu je obecně vymezena v § 29 předloženého návrhu tak, že tuto působnost vykonávají stavební úřady, kterými jsou Nejvyšší stavební úřad, Specializovaný stavební úřad, krajské stavební úřady, jiné stavební úřady a obecní stavební úřady.

1.2.1 Nejvyšší stavební úřad

Stejně jako v případě územního plánování dochází k vyloučení působnosti ministerstva pro místní rozvoj, kdy jeho úkoly jakožto nový ústřední orgán státní správy přebírá Nejvyšší stavební úřad.⁴⁸ V souvislosti se svým postavením ústředního orgánu se také stává nadřízeným orgánem krajských stavebních úřadů a Specializovaného stavebního úřadu, jinak se jeho pravomoci v oblasti stavebního řádu v zásadě nemají lišit od těch nyní náležejících Ministerstvu pro místní rozvoj.⁴⁹

1.2.2 Krajské stavební úřady

Nadřízeným orgánem obecních stavebních úřadů (o nichž je blíže pojednáno dále v textu) se nově mají stát krajské stavební úřady, které nejsou součástí územní samosprávy, nýbrž nově vytvořeného systému státní stavební správy spolu s již zmíněným Nejvyšším stavebním úřadem a níže uvedeným Specializovaným stavebním úřadem.⁵⁰ V této části uvedený systém orgánů odpovídá původnímu záměru, tj. vytvořit „novou, samostatnou, jednotnou a hierarchicky členěnou soustavu státní stavební správy“⁵¹, organizačně a institucionálně oddělenou od veřejné správy vykonávané územními samosprávnými celky.⁵²

V případě krajského stavebního úřadu se tak jedná o jiný orgán než v případě krajského úřadu jakožto orgánu územního plánování dle § 23 předloženého návrhu, ač ještě podle prvního paragrafového znění návrhu stavebního zákona měl krajský stavební úřad vykonávat také agendu územního plánování.⁵³ Krajské stavební úřady dle poslední verze návrhu mají působit pouze na úseku stavebního řádu, avšak jejich pravomoci se oproti stávající právní úpravě znatelně rozšiřují. Nebudou jen odvolacím orgánem, nýbrž jim byla autory návrhu nového stavebního zákona svěřena také prvoinstanční působnost v případě staveb složitějších z technického hlediska,⁵⁴ staveb veřejné infrastruktury a záměrů vyžadujících posouzení vlivů na životní prostředí.⁵⁵ Současná právní úprava přitom svěřuje rozhodování o navazujících řízeních podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), v prvním stupni obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností.⁵⁶ Přesun posuzování „náročnějších“ (stavebních) záměrů na krajské stavební úřady vnímám pozitivně, neboť by takto mělo dojít k zajištění větší odbornosti jejich hodnocení. Stejně tak oceňuji ustanovení krajských stavebních úřadů jakožto exekučních orgánů příslušných k exekuci nepeněžitých plnění uložených obecními stavebními

úřady.⁵⁷ Tato úprava má potenciál k tomu, aby bylo reálně přístupováno k výkonu nařízení odstranění nepovolených staveb, které vznikly např. na zvláště chráněném území dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. To samozřejmě pouze při uskutečnění příslibu efektivnějšího financování, které předkladatelé návrhu v souvislosti s reorganizací státní stavební správy prezentují ve svých materiálech.⁵⁸ V případě prvoinstančního rozhodnutí krajského stavebního úřadu bude odvolacím orgánem Nejvyšší stavební úřad.⁵⁹

1.2.3 Specializovaný stavební úřad

Dalším novým orgánem představeným v předloženém návrhu je Specializovaný stavební úřad. Tento z větší části přebírá agendu současných speciálních stavebních úřadů,⁶⁰ kdy rozhoduje jako stavební úřad v prvním stupni ve věcech tzv. vyhrazených staveb a staveb souvisejících,⁶¹ tj. strategických staveb celostátního významu, jako např. dálnic a drah či staveb v areálu jaderného zařízení. Původní znění návrhu nového stavebního zákona přitom se zavedením Specializovaného stavebního úřadu nepočítalo, jeho působnost byla rozdělena mezi krajské stavební úřady a Stavební úřad pro hlavní město Prahu.⁶² Zbývá působnost speciálních stavebních úřadů přechází ve věcech vodních děl⁶³ na obecní stavební úřady⁶⁴ a v případě staveb pozemních komunikací mimo dálnic na krajské stavební úřady.⁶⁵ Oproti původnímu záměru (a současnému stavu, kdy vodoprávní úřad vystupuje jako speciální stavební úřad a také vydává povolení k nakládání s vodami) však stavební úřady nebudou integrovány v rámci řízení o povolení záměru vodního díla rozhodovat o povolení k nakládání s vodami,⁶⁶ s čímž výrazně nesouhlasí Svaz průmyslu a dopravy ČR, jelikož v důsledku toho přibude další rozhodnutí, které si bude muset staveb opatřit u jiného úřadu.⁶⁷ Ve vztahu k ochraně životního prostředí však rozdělení rozhodování o realizaci záměru vodního díla a případného nakládání s vodami považují za přínosné, neboť je tak zachována příslušnost specializovaného úřadu proti obecným obecním stavebním úřadům. Nadto je dané uspořádání dle mého názoru vhodné i z hlediska praktičnosti, kdy v případě změny povolení k nakládání s vodami již nebude nutné zasahovat do povolení záměru vodního díla.

1.2.4 Jiné stavební úřady

Oproti původnímu plánu uvedenému ve věcném záměru⁶⁸ zůstávají v předloženém návrhu z části zachovány tzv. jiné stavební úřady, jejichž působnost v případě určitých záměrů budou vykonávat stále Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra i Ministerstvo spravedlnosti.⁶⁹ Jako stavební úřady již nebudou vystupovat újezdni úřady a Ministerstvo průmyslu a obchodu.⁷⁰ Jejich pravomoci autoři návrhu nového stavebního zákona přesunuli na Specializovaný stavební úřad.⁷¹ Orgánům státní báňské správy však zůstává pravomoc v povolování důlních děl a důlních staveb pod povrchem.⁷² V případech ostatních staveb souvisejících s dobýváním nerostů je otázka jejich povolování, změn, užívání i odstraňování přenesena na Speciální stavební úřad.⁷³

1.2.5 Obecní stavební úřady

Obdobně jako jiné stavební úřady zůstávají mimo nově vytvořený oddělený systém orgánů státní stavební správy tzv. obecní stavební úřady, jejichž působnost budou přeneseny⁷⁴ vykonávat obecní

úřady s rozšířenou působností, případně jiné obecní úřady stanovené prováděcím předpisem.⁷⁵ Těmto je návrhem nového stavebního zákona přiznána zbytková pravomoc ve věcech staveb, ke kterým nejsou příslušné krajské stavební úřady, jiné stavební úřady ani Specializovaný stavební úřad. V případě běžných staveb budou tudíž v prvním stupni řízení dle stavebního řádu rozhodovat obecní stavební úřady, v souvislosti s čímž v zásadě nedochází ke změně oproti stávající právní úpravě dané stavebním zákonem z roku 2006.

1.3 Dílčí závěr

Na základě výše uvedeného v této podkapitole lze dle mého názoru shrnout, že návrh nového stavebního zákona ve své nejnovější verzi paragrafového znění (a návrh změn souvisejících předpisů) současnou situaci rozdělení pravomocí ve věcech stavebního řádu rozhodně nezpřehledňuje.⁷⁶ Nejenže zůstává zachována příslušnost několika orgánů k povolování stavebních záměrů (např. stále částečně orgány báňské státní správy a některá ministerstva), ale jsou také zřizovány orgány nové (např. krajské stavební úřady a Specializovaný stavební úřad). Nadto v rámci samotné státní stavební správy při povolování nejběžnějších staveb dochází k vytvoření duálního systému, kdy v prvním stupni budou rozhodovat v přenesené působnosti obecní stavební úřady jakožto součásti územně samosprávných celků, přičemž odvolacím orgánem bude krajský stavební úřad, kterýžto je plánován jako přímá součást státní správy. Předložená verze návrhu tak logicky nebude vést ke sjednocení zájmů obou procesních stupňů a zrušení procesního „ping-pongu“ mezi instancemi.⁷⁷ Avšak vzhledem k ochraně veřejných zájmů (tj. i životního prostředí) lze z představeného systému stavebních úřadů seznat snahu autorů návrhu nového stavebního zákona o zajištění vyšší úrovně profesionality u složitějších či specifických staveb, což vnímám pozitivně. Na druhou stranu může z hlediska ochrany životního prostředí způsobovat problémy přenesení působnosti povolování vodních děl a jejich případných ochranných pásem na nespécializované obecní stavební úřady, jejichž pracovníci s tímto v současnosti nemají zkušenosti.

2. Dotčené orgány

Dotčené orgány, jejichž obecná definice a vymezení jejich základních úkolů obsahuje § 136 správního řádu, mají v rámci procesů podle stavebního zákona za úkol „[...] hájit veřejné zájmy, jejichž ochrana jim byla svěřena zvláštními právními předpisy.“⁷⁸ Mezi předmětné veřejné zájmy, jimž náleží ochrana ze strany správních orgánů, patří mimo dalších životní prostředí a přírodní zdroje, kulturní památky, život a zdraví lidí apod. Jinak tomu nebude ani do budoucna.⁷⁹ Avšak způsob realizace hájení těchto zájmů byl v části modifikován.

Z věcného záměru nového stavebního zákona vyplývá, že autoři nového stavebního zákona zamýšleli na samém počátku rekodifikace především (i) integrovat veškeré možné akty vydávané dotčenými orgány (závazných stanovisek, stanovisek, vyjádření, souhlasů apod.) do působnosti stavebních úřadů v procesech zejména dle stavebního řádu⁸⁰ a v části i v oblasti územního plánování.⁸¹ V případě nutnosti zachování kompetencí dotčeného orgánu bylo plánováno na úseku stavebního řádu (ii) sjednocení formy podkladového aktu výlučně na nezávazná vyjádření,⁸² a ve vztahu k územnímu plánování v zásadě nemělo docházet ke změnám, kdy dotčené orgány měly stále podávat při přípravě územně plánovací dokumentace stanovisko.⁸³ Obsah věcného záměru byl v zásadě beze změn převzat

do prvního paragrafového znění návrhu nového stavebního zákona z listopadu 2019 a do zákona, kterým se mění související předpisy.⁸⁴

Zamýšlená integrace dotčených orgánů a snížení závaznosti jimi vydávaných podkladů byla předmětem kritiky několika připomínkových míst.⁸⁵ V návaznosti na to tak došlo k dílčí modifikaci cílů rekodifikace veřejného stavebního práva vzhledem k institucionálnímu zabezpečení, a to tak, že dochází k reorganizaci dotčených orgánů a jejich maximální možné integraci do stavebních úřadů.⁸⁶ Přehled nejdůležitějších změn v organizaci dotčených orgánů zabezpečujících ochranu životního prostředí (tj. jako celku) a jeho vybraných složek, konkrétně přírody a krajiny, vod, ovzduší, zemědělského půdního fondu, pozemků určených k plnění funkcí lesa, nerostných surovin, zajišťujících památkovou péči a dozorujících nakládání s odpady, z hlediska jejich integrace do stavebních úřadů či formy vydávání podkladových aktů je předmětem následujících dvou podkapitol článku. Nejdříve jsou představeny a zhodnoceny změny v postavení dotčených orgánů ve věcech územního plánování a následně v oblasti realizace záměrů dle stavebního řádu.

2.1 Působnost dotčených orgánů v souvislosti s územním plánováním

Obecně předložený návrh nového stavebního zákona upravuje postavení dotčených orgánů v procesech územního plánování v § 54 a § 55. Dotčené orgány mají i nadále v procesech pořizování územně plánovací dokumentace, územních opatření a vymezení zastavěného území uplatňovat tzv. stanoviska, jejichž obsah bude závazný.⁸⁷ Stále budou také předkládat vyjádření k návrhu zadání územně plánovací dokumentace a návrhu zadání změny územně plánovací dokumentace.⁸⁸ Oproti stávající právní úpravě tudíž ve formě podkladů vydávaných pro účely územního plánování v zásadě nedochází ke změně.⁸⁹

Ve smyslu ochrany životního prostředí jako celku zůstává podle zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivu), Ministerstvo životního prostředí dotčeným orgánem při pořizování zásad územního rozvoje a také územního rozvojového plánu, který v části nahrazuje stávající politiku územního rozvoje.⁹⁰ V případě pořizování územního plánu se však nově stávají dotčeným orgánem krajské stavební úřady,⁹¹ což je v souladu s tím, že se jim v části svěřuje posuzování vlivů záměrů a jejich změn na životní prostředí.⁹²

V případě ochrany přírody a krajiny je zachována působnost Ministerstva životního prostředí jakožto dotčeného orgánu při pořizování územního rozvojového plánu a zásad územního rozvoje, kde uplatňuje stanoviska z hlediska zájmů chráněných zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).⁹³ Stanovisko k zásadám územního rozvoje budou nadále s ohledem na územní příslušnost vydávat krajské úřady,⁹⁴ správy národních parků a Agentura ochrany přírody a krajiny.⁹⁵ Pouze k nepatrným změnám dochází při úpravách pravomocí orgánů ochrany přírody a krajiny jakožto dotčených orgánů při pořizování územního a regulačního plánu. V důsledku zrušení působnosti obecních úřadů a pověřených obecních úřadů na úseku ochrany přírody a krajiny budou vydávat stanoviska k územním plánům obecní úřady obcí s rozšířenou působností a krajské úřady, bez ohledu na to, pro kterou obec jsou tyto pořizovány.⁹⁶ Působnost Agentury a správ národních parků jakožto dotčených orgánů při pořizování územního a regulačního plánu zůstává zachována.⁹⁷ Na území vojenských újezdů bude i nadále působit jakožto dotčený orgán při pořizování územně plánovací dokumentace Ministerstvo obrany.⁹⁸

Na úseku ochrany vod dochází vzhledem k postavení dotčených orgánů při územním plánování pouze k legislativně-technickým úpravám, kdy Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo životního prostředí budou svá stanoviska vydávat k územnímu rozvojovému plánu.⁹⁹ Působnost ostatních orgánů při vydávání ostatní územně plánovací dokumentace zůstává nezměněna.¹⁰⁰ Stejně tak tomu je i v případě ochrany ovzduší,¹⁰¹ zemědělského půdního fondu,¹⁰² lesních porostů a pozemků určených k plnění funkcí lesa¹⁰³ a ložisek nerostných surovin.¹⁰⁴ Na úseku památkové péče dochází v případě dotčených orgánů k rozšíření pravomocí, kdy budou nově Ministerstvo kultury, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností uplatňovat stanovisko také k územním opatřením o stavební uzávěře a asanaci území.¹⁰⁵ Co se týče dotčených orgánů při pořizování územně plánovací dokumentace z hlediska nakládání s odpady,¹⁰⁶ i v rámci této právní úpravy dochází pouze k legislativně-technickým změnám.

V oblasti územního plánování tedy nejsou autory návrhu nového stavebního zákona plánovány výraznější modifikace, které by nějak znatelně ovlivňovaly pravomoci dotčených orgánů chránících životní prostředí v rozsahu, jak jim je přiznávají obecné i složkové zákonné předpisy v současnosti.

2.2 Působnost dotčených orgánů v souvislosti se stavebním řádem

Oproti úseku územního povolování, ve věcech stavebního řádu dochází k rozsáhlejší změnám vzhledem k působnosti dotčených orgánů, neboť je jejich integrace směřována právě do části realizace (ne)stavebních záměrů.¹⁰⁷ Ostatně motem probíhající rekodifikace je „jeden úřad – jedno řízení – jedno razítko“¹⁰⁸ ve smyslu uskutečňování výstavby.

Obecně návrh nového stavebního zákona upravuje podkladové akty dotčených orgánů v § 175 až § 179 předloženého návrhu. Zásadním je pak dle mého názoru z hlediska (ne)naplňování cílů stanovených ve věcném záměru § 176 ve spojení s § 33 odst. 4 písm. b) předloženého návrhu. Z těchto ustanovení vyplývá, že v případě příslušnosti obecních stavebních úřadů k vydání povolení stavby podle nového stavebního zákona tyto nikdy nevstoupí do pozice dotčených orgánů dle souvisejících předpisů. Za této situace bude působnost dotčeného orgánu vykonávat vždy krajský stavební úřad. Ač z této úpravy seznávám úmysl autorů zákona o zajištění vyšší kvality posouzení veřejných záměrů chráněných souvisejícími právními předpisy, v případě rozhodování obecních stavebních úřadů však v zásadě nikdy nebude moci dojít k naplnění v předcházejícím odstavci uvedeného motta původního plánu rekodifikace, neboť vždy budou muset obecní stavební úřady vyžadovat koordinované vyjádření od krajského stavebního úřadu. Mám tedy za to, že v důsledku této právní úpravy nedojde k výraznému zrychlení vyřizování žádosti o povolení nejběžnějších záměrů podle nového stavebního zákona, o kterých rozhodují právě obecní stavební úřady.

Jelikož má na základě návrhu nového stavebního zákona v případě stavebních záměrů dojít ke spojení řízení o vydání územního rozhodnutí a stavební povolení v tzv. řízení o povolení záměru,¹⁰⁹ zaniká institut závazného stanoviska orgánů územního plánování. Stavební úřady si budou (stejně jako před 1. 1. 2018) posuzovat soulad záměru s územně plánovací dokumentací a cíli a úkoly územního plánování samy.¹¹⁰

2.2.1 Ochrana přírody a krajiny

K mnohým změnám v kompetencích dochází na úseku ochrany přírody a krajiny. Stavební úřady podle nejnovějšího znění návrhu změnového zákona vstupují do pozice orgánů ochrany přírody.¹¹¹ Na stavební úřady tedy v případě záměrů podle stavebního zákona, které nejsou umísťovány do zvláště chráněných území nebo jejich ochranných pásem, evropských významných lokalit, ptačích oblastí a vojenských újezdů, přechází působnost orgánů ochrany přírody.¹¹² Za takové situace stavební úřady nebudou vydávat samostatné akty jako podklady pro rozhodnutí ve věci uskutečnění záměru, avšak tyto (např. povolení kácení dřevin, povolení výjimky ze zákazů u zvláště chráněných druhů rostlin a živočichů, souhlas k umísťování a povolování staveb, které by mohly změnit krajinný ráz) budou součástí výrokové části rozhodnutí vydaného podle stavebního zákona.¹¹³ Rozdělení pravomocí vzhledem k jednotlivým kategoriím zvláště chráněných území¹¹⁴ má zůstat nezměněno.¹¹⁵ Tedy na území přírodních rezervací, přírodních památek a ochranných pásmech těchto budou jako dotčené orgány nadále vystupovat krajské úřady.¹¹⁶ Na území chráněných krajinných oblastí, národních přírodních rezervací, národních přírodních památek a v jejich ochranných pásmech bude stále vykonávat působnost dotčeného orgánu hájícího zájmy dle zákona o ochraně přírody a krajiny Agentura ochrany přírody a krajiny.¹¹⁷ Na území národních parků a jejich ochranných pásem tomu budou i nadále správy národních parků.¹¹⁸ Co se týče formy prosazování zájmů v souvislosti s ochranou přírody a krajiny, pokud jsou dotčenými orgány krajské úřady, Agentura či správy národních parků, budou tyto pro účely řízení podle stavebního řádu vydávat tzv. společné rozhodnutí¹¹⁹ Původní návrh z roku 2019 přitom počítal s formou koordinovaných závazných stanovisek s tím, že by v případě jejich nevydání do 30 dnů od doručení žádosti platilo, že daný dotčený orgán nemá k záměru připomínky a z hlediska veřejných zájmů chráněných zákonem o ochraně přírody a krajiny se záměrem souhlasí.¹²⁰ Od zamýšlené fikce souhlasu však bylo po zapracování připomínek upuštěno, což z hlediska zajištění ochrany životního prostředí považují za vítanou změnu.

Výjimku z výše uvedeného územního rozdělení pravomocí dotčených orgánů tvoří zastavěná území obcí a zastavitelné plochy obcí. Pokud se tyto nalézají ve zvláště chráněných územích, pravomoci orgánu ochrany přírody a krajiny mají přecházet na stavební úřady.¹²¹ Obdobně tedy v případech rozhodování o záměrech podle stavebního zákona nebudou stavební úřady vydávat samostatná povolení či souhlasy jakožto podkladové akty (např. souhlas k činnostem a zásahům ve zvláště chráněných územích či ochranných pásmech zvláště chráněných území), ale ty budou součástí výroku rozhodnutí podle stavebního řádu.¹²² Avšak za této situace budou vzhledem ke své působnosti ve zvláště chráněných územích vydávat krajský úřad, Agentura či správy národních parků jako dotčené orgány nezávazné vyjádření,¹²³ přičemž pokud toto nebude vydáno ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení žádosti stavebnímu úřadu, nebude se k němu přihlížet.¹²⁴ Z pohledu zajištění ochrany složek životního prostředí mám zavedení institutu vyjádření specifikovaných orgánů ochrany přírody za pozitivní, neboť je tímto ve výsledku zavedena dvojí „kontrola“ zásahů ve zvláště chráněných územích. Pokud tak orgány ochrany přírody a krajiny s obecnou působností ve zvláště chráněných územích nestihnou vydat svá vyjádření k daným záměrům dle stavebního zákona, nenastane situace, že by zhodnocení zamýšlených zásahů nebylo provedeno, neboť toto musí zajistit sám stavební úřad.

Na území vojenských újezdů zůstávají v postavení dotčeného orgánu ochrany přírody a krajiny újezdní úřady a ministerstvo obrany.¹²⁵

2.2.2 Ochrana vod

Co se týče ochrany vod, dochází k plné integraci pravomocí vodoprávního úřadu jakožto dotčeného orgánu při posuzování splnění podmínek pro vydání souhlasu ke stavbám, zařízením nebo činnostem, k nimž není třeba povolení podle tohoto zákona, ale které však mohou ovlivnit vodní poměry, pokud jsou tyto povolovány podle stavebního zákona.¹²⁶ Za takové situace se nebude vydávat samostatně souhlas, ale stavební úřad související podmínky posoudí v rámci rozhodnutí o žádosti povolení záměru dle stavebního řádu.¹²⁷ Obdobně tomu tak je i v případech závazného stanoviska vodoprávního úřadu podle § 104 odst. 9 vodního zákona.¹²⁸

2.2.3 Ochrana ovzduší

Na úseku ochrany ovzduší dochází ke kombinaci jak integrací pravomocí dotčených orgánů do rozhodujících stavebních úřadů, tak ke změně podkladových aktů ze závazných stanovisek na vyjádření.¹²⁹ Nově bude např. Ministerstvo životního prostředí vydávat namísto závazného stanoviska podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší vyjádření.¹³⁰ Stejně tomu tak je v případech působnosti krajského úřadu dle § 11 odst. 2 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší.¹³¹ Bez náhrady dochází ke zrušení působnosti obecního úřadu obce s rozšířenou působností dle současného § 11 odst. 3 zákona o ochraně ovzduší, neboť si toto bude posuzovat sám stavební úřad v rámci rozhodování o povolení záměru dle nového stavebního zákona.¹³² Obdobně tomu tak je i vzhledem k vyjádření podle § 11 odst. 4 zákona o ochraně ovzduší. Podle zamýšlené právní úpravy však stavební úřady nevstupují do pozice orgánů ochrany ovzduší,¹³³ jak tomu je v případě výše zmíněných orgánů ochrany přírody a krajiny či vod.

S legislativně-technickými změnami zůstává zachována možnost České inspekce životního prostředí vydávat vyjádření podle § 12 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší.¹³⁴

2.2.4 Ochrana zemědělského půdního fondu

I vzhledem k úpravě působnosti dotčených orgánů ve věcech ochrany zemědělského půdního fondu dochází k obojímu přístupu představenému věcným záměrem nového stavebního zákona, tj. včlenění pravomocí orgánů ochrany podle složkového zákona i změny podkladového aktu ze závazného stanoviska na vyjádření.¹³⁵ Nejvýznamnější plánovaná změna zasahuje institut odnětí půdy ze zemědělského půdního fondu pro účely záměrů dle stavebního zákona. V takovém případě se samostatný souhlas s odnětím zemědělské půdy ze zemědělského půdního fondu nevydává, ale nahrazuje jej v plné míře povolení záměru dle stavebního zákona.¹³⁶ V případě odnímání zemědělské půdy o výměře menší nebo rovné 1 ha (s výjimkou záměrů umístovaných na území národních parků) tak rozhodne ve dvojím postavení, tj. jako stavební úřad a orgán ochrany zemědělského půdního fondu (princip integrace). V případě odnímání zemědělské půdy o výměře větší než 1 ha a záměrů umístovaných na území národních parků tak rozhodne pouze v postavení stavebního úřadu, a to výhradně na základě vyjádření k tomu příslušných orgánů ochrany zemědělského půdního fondu jako dotčených orgánů.¹³⁷ V tomto případě budou dotčenými orgány podle výměry odnímané půdy Ministerstvo životního prostředí nebo krajský úřad či, za situace umístování záměru do národního parku, příslušná správa národního parku.¹³⁸

2.2.5 Ochrana lesa

K obdobným změnám jako v případě ochrany zemědělského půdního fondu dochází také v oblasti ochrany lesa.¹³⁹ Stavební úřady se mají nově stát orgány vykonávající státní správu lesů¹⁴⁰ a integrují se určité kompetence daných orgánů do pravomocí stavebního úřadu. V souvislosti s tímto dochází ke zrušení pravomoci orgánu státní správy lesů vydávat formou závazného stanoviska souhlas k povolování záměrů podle stavebního zákona, pokud se řízení dotýká zájmů ochrany lesa. Splnění podmínek pro vydání tohoto souhlasu si má nově posoudit sám stavební úřad v řízení o povolení záměru.¹⁴¹ Výjimku z tohoto integrovaného posouzení tvoří záměry umístované na území národních parků a jejich ochranných pásem. V takovém případě bude k tomuto vydávat vyjádření jako příslušný orgán Ministerstvo životního prostředí.¹⁴²

Stejně tak budou samy stavební úřady integrovaně rozhodovat v rámci řízení o povolení záměru podle stavebního zákona i o odnětí pozemku určeného k plnění funkcí lesa a o poplatku za trvalé nebo dočasné odnětí takového pozemku. To stále s výjimkou lesů na území národních parků.

V souvislosti s ochranou lesa považuji za vhodné připomenout, že les může tvořit také významný krajinný prvek dle § 3 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně přírody a krajiny, a jak již bylo uvedeno výše, odlišné ochrany požívají také lesy na územní národních parků a jejich ochranná pásma. V případě ochrany lesa v řízeních dle nového stavebního zákona a vymezení souvisejících dotčených orgánů se tudíž jedná o složitější problematiku, než jak tomu může být u jiných složek životního prostředí.

2.2.6 Ochrana ložisek nerostů

Co se právní úpravy ochrany ložisek nerostů týče, je možné souhrnně konstatovat, že autoři návrhu nového stavebního zákona v této souvislosti nepřistoupili ke klíčovému principu,¹⁴³ nýbrž upřednostnili změnu podkladových aktů ze závazných stanovisek na vyjádření.¹⁴⁴ Oproti návrhu z května 2020 však bylo upuštěno od zavedení fikce souhlasu orgánů české báňské správy, pokud by tyto nevydaly předmětné vyjádření do 30 (60) dnů od doručení žádosti k jeho vydání.¹⁴⁵ Není však jasné, na základě jakého impulsu k této změně autoři změnového zákona přistoupili. Z vypořádání připomínek Českého báňského úřadu totiž vyplývá, že byl návrh na vypuštění předmětných ustanovení odmítnut s odkazem na zavádění fikce kladného vyjádření jakožto základní bod rekodifikace veřejného stavebního práva, a důvodová zpráva o tomto kroku mlčí.

Jelikož, jak je blíže uvedeno v podkapitole 1.2 tohoto článku, došlo k dílčímu přesunu pravomocí k rozhodování o povolení staveb sloužících k otvírce, přípravě a dobývání ložisek apod. na stavební úřady, zavádí návrh nového stavebního zákona v tomto ohledu působnost obvodních baňských úřadů jakožto dotčených orgánů, které budou v těchto případech vydávat také vyjádření.¹⁴⁶ Stejně tak tomu je i v případech skladů výbušnin.¹⁴⁷

2.2.7 Památková péče

Ochrana kulturního dědictví má podle předloženého znění navrhovaných změn zaznamenat pouze minimální uplatnění principu integrace a přeměny formy podkladových aktů.¹⁴⁸ V rámci připomínkového řízení bylo upuštěno od vydávání vyjádření pro účely řízení dle stavebního řádu a zůstávají zachována závazná stanoviska.¹⁴⁹ Stavební úřady se stávají orgány státní památkové péče,

a tedy dotčenými orgány při uskutečňování záměrů podle stavebního řádu, v případech nemovitých věcí, které nejsou kulturní památkou, ale nacházejí v ochranném pásmu nemovitých národních kulturních památek, nemovitých kulturních památek, památkových rezervací a památkových zón.¹⁵⁰

2.2.8 Nakládání s odpady

Na úseku nakládání s odpady ve vztahu k dotčeným orgánům v řízení dle stavebního řádu má dojít pouze k minimálním úpravám,¹⁵¹ kdy se výhradně v souladu s cíli rekodifikace navrhuje změna formy podkladového aktu obecního úřadu obce s rozšířenou působností jakožto dotčeného orgánu při vydávání rozhodnutí podle nového stavebního zákona ze závazného stanoviska na vyjádření.¹⁵²

2.3 Dílčí závěr

Právní úprava dotčených orgánů v řízeních dle předloženého návrhu nového stavebního zákona v případě územního plánování dle mého názoru doznává pouze minimálních změn. V zásadě tak nijak neodbočuje od původního plánu obsaženého ve věcném záměru, neboť oblast územního plánování neměla být ve vztahu k dotčeným orgánům zásadně modifikována. Na úseku stavebního řádu je naopak možné zaznamenat daleko větší množství změn. V zásadě je možné říci, že „koncept“ věcného záměru zůstává zachována, tj. dochází k integraci aktů vydávaných dotčenými orgány přímo do rozhodování stavebních úřadů, případně k přeměně závazných stanovisek těchto orgánů na vyjádření. V některých případech však dochází ke kombinaci těchto modifikací (např. na úseku ochrany přírody a krajiny, ovzduší či zemědělského půdního fondu), což rozhodně nepřispívá přehlednosti potřebných podkladových aktů pro účely vydání povolení k záměru. V oblasti památkové péče dokonce původní plán obsažený ve věcném záměru je naplněn minimálně, neboť většina závazných stanovisek požadovaných současnou právní úpravou zůstává zachována.

Závěr

Cílem této práce bylo poskytnout ucelený přehled základních změn v působnosti a pravomocích orgánů veřejné správy činných v rámci plánování a uskutečňování záměrů podle návrhu nového stavebního zákona, a to se zaměřením se na zabezpečení ochrany životního prostředí. Současně si práce kladla za cíl kriticky zhodnotit některé předkládané změny, a to nejen v souvislosti s nyní účinnou právní úpravou, ale také co se týče úprav zamýšlené rekodifikace v čase.

V rovině institucionálních změn si autoři návrhu nového stavebního zákona vytyčili jako hlavní cíl „[...] vytvoření nové soustavy státní stavební správy, která má přinést zásadní sjednocení, zefektivnění a zlepšení ochrany veřejných zájmů, jež reprezentuje stát [...]“.¹⁵³ Jak vyplývá z textu článku, plánovaná reforma jistě v části zřizuje novou soustavu státní stavební správy. Dle mého názoru však nelze říci, že tímto skutečně dochází k zásadnímu sjednocení a zefektivnění ochrany veřejných zájmů. Např. k povolování záměrů dle stavebního řádu má být stále zachována příslušnost několika různých orgánů, ke kterým ještě v důsledku rekodifikace přibývají nové. Nadto v rámci nově vytvořené státní stavební správy dochází k zavedení duálního systému rozhodování jak orgánů samosprávy v přenesené působnosti (obecní stavební úřady), tak orgánů specializované státní správy (krajské stavební úřady).

Také vzhledem k úpravě dotčených orgánů (tj. jejich částečné integrace do gesce stavebních úřadů a příp. změny formy vydávání podkladových aktů ze závazných stanovisek na nezávazná vyjádření), působí navrhovaná reforma nesystematicky, v některých případech až chaoticky.¹⁵⁴ Při porovnání návrhů změnového zákona z listopadu 2019 a z května 2020 a jeho předloženého znění lze dle mého názoru v některých případech nabýt dojmu, že v rámci připomínkového řízení a také mimo něj během dalších jednání¹⁵⁵ došlo k modifikacím na základě významnosti a větší váhy hlasu připomínkového místa než skutečného posouzení obsahu podnětů.

Co se týče prosazování ochrany životního prostředí a jeho jednotlivých složek jakožto veřejného zájmu, který je v procesech vedených podle nového stavebního zákona předmětem hodnocení, mám za to, že úpravy obsažené v předloženém návrhu a souvisejícím návrhu změnového zákona představují určité riziko vedoucí k jejímu oslabení, a to především v umožnění obcházení obsahu nezávazných vyjádření specializovaných orgánů (namísto závazných stanovisek) a hrozbě nezabezpečení dostatečně odborně připraveného personálu stavebních úřadů v případech, kdy si budou zásah do složek životního prostředí posuzovat samy. Považuji také za nutné zdůraznit, že vzhledem ke znění uvedených návrhů nedojde k zamezení střetů zájmů, které jsou v řízeních dle stavebního zákona přítomny v současnosti (tj. jednotlivých specializovaných orgánů mezi sebou ale i vzhledem k zájmům stavebních úřadů), neboť integrace, která tomuto měla zabránit, nebyla provedena v takové míře, jakou uváděl věcný záměr.

Důsledky zamýšlené rekodifikace však bude možné hodnotit až při případné aplikaci přijatých zákonů, neboť na ně má vliv mnoho dalších faktorů, jako již zmíněné zajištění dostatečného úřednického aparátu, jeho metodického vedení z nadřízených orgánů apod. Avšak vzhledem k tomu, že návrh nového stavebního zákona prošel teprve prvním čtením, kdy sami jeho autoři připouštějí rozsáhlé modifikace v rámci jeho projednávání v Poslanecké sněmovně, dojde před jeho platností pravděpodobně k dalším úpravám, které se mohou od současného znění návrhu znatelně lišit.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2021/02/04/rekodifikace-stavebniho-prava/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 Viz Sněmovna projednala návrh nového stavebního zákona. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Publikováno dne 5. 11. 2020. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/sqw/cms.sqw?z=14328>.

2 Sněmovní tisk 1008. Vl.n.z. – stavební zákon – EU. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=8&T=1008>.

3 Programové prohlášení vlády. *Vláda České republiky*. Publikováno dne 27. 6. 2018. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.vlada.cz/cz/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-165960/>.

4 Srov. Vláda schválila věcný záměr nového stavebního zákona. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR*. Publikováno dne 24. 6. 2019. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.mmr.cz/cs/ostatni/web/novinky/vlada-schvalila-vecny-zamer-noveho-stavebniho-zako?feed=Novinky>.

5 Návrh stavebního zákona. Verze do připomínkového řízení. Datum autorizace 25. 11. 2019. *Aplikace ODok*. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNB9J3PLM>.

6 Návrh stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok*. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

7 Stanovisko Legislativní rady vlády k návrhu stavebního zákona ze dne 6. 8. 2020, č. j. 563/20, s. 9-10. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBSLD3COS>.

8 Usnesení Vlády České republiky ze dne 24. 8. 2020, č. 850, k návrhu stavebního zákona. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/RCIABSVJ8DKA>.

9 Sněmovní tisk 1008/0, část č. 1/22. Vl.n.z. – stavební zákon – EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

10 Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Verze do připomínkového řízení. Datum autorizace 25. 11. 2019. *Aplikace ODok*. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNB9DSSDZ> (dále též „návrh změnového zákona z listopadu 2019“); Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok*. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2FGCP1> (dále též „návrh změnového zákona z května 2020“); Sněmovní tisk 1009/0, část č. 1/6. Vl.n.z. – v souvislosti s přijetím stavebního zákona – EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky*. Dostupné online na: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt>.

sqw?O=8&CT=1009&CT1=0 (dále též „předložený návrh změnového zákona“).

11 Srov. Věcný záměr stavebního zákona. *Ministerstvo pro místní rozvoj ČR* (dále též „věcný záměr nového stavebního zákona“), s. 37-86. Dostupné online na: https://www.mmr.cz/getmedia/6151751c-3dca-4c0a-8e0a-1ae3f92bc967/ma_ALBSBBQPH3YJ.pdf.aspx?ext=.pdf.

12 Viz Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Verze do připomínkového řízení. Datum autorizace 25. 11. 2019. *Aplikace ODok* (dále též „důvodová zpráva k návrhu z listopadu 2019“), s. 22. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNB9J3PLM>; Důvodová zpráva k návrhu stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok* (dále též „důvodová zpráva k návrhu z května 2020“), s. 14. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>; Sněmovní tisk 1008/0, část č. 1/22. Vl.n.z. – stavební zákon – EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* (dále též „důvodová zpráva k předloženému návrhu“), s. 174. Dostupné online na: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1008&CT1=0>.

13 Srov. PRŮCHOVÁ, Ivana a kol. *Stavební zákon a ochrana životního prostředí*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 22.

14 ŽIDEK, Dominik. *Ochrana životního prostředí v procesech veřejného stavebního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 220 s.

15 Blíže viz ŽIDEK, *Ochrana životního prostředí v procesech...*, s. 30-33.

16 PRŮCHOVÁ. *Stavební zákon a ochrana ...*, s. 41.

17 Viz § 5 odst. 1 ve spojení s § 4 stavebního zákona.

18 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 61 a 99.

19 Srov. § 13 návrhu z listopadu 2019.

20 Všechny verze důvodové zprávy o tomto mlčí a výslovně toto nelze seznat ani z dále uváděných připomínek.

21 Srov. Vypořádání připomínek k návrhu stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok*. Připomínky č. 1475 a č. 4381. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

22 Viz § 19 odst. 1 a 2 předloženého návrhu.

23 Důvodová zpráva k předloženému návrhu uvádí, že jeho § 19 obsahuje taxativní výčet orgánů vykonávajících působnost ve věcech územního plánování, kde Ústav územního rozvoje chybí. Avšak dle mého názoru ústav mezi orgány s působností ve věcech územního plánování náleží, a to vzhledem ke kompetencím, které mu jsou přisuzovány v § 22 odst. 2 předloženého návrhu.

24 Viz § 23 odst. 3 návrhu z května 2020 a důvodová zpráva k návrhu z května 2020, s. 94-95.

25 Dle předloženého návrhu nového stavebního zákona v části nahrazuje současnou politiku

územního rozvoje územní rozvojový plán a v části politika architektury a stavební kultury ČR – blíže viz Důvodová zpráva k předloženému návrhu. K § 70 a 71 (Politika architektury a stavební kultury) a K § 74 až 76 (Územní rozvojový plán).

26 Viz § 19 odst. 1 předloženého návrhu.

27 Srov. § 38 odst. 5 předloženého návrhu i § 41 odst. 5 návrhu z května 2020.

28 Srov. § 11 stavebního zákona a § 16 a § 24 návrhu z května 2020.

29 Viz KORBEL, František. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 3/2020, s. 13.

30 Viz § 26 návrhu z listopadu 2019.

31 Srov. Dostálová: Nejvyšší stavební úřad nebude podřízený ministerstvu. *České noviny*. Publikováno dne 17. 9. 2019. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/dostalova-nejvyssi-stavebni-urad-nebude-podrizeny-ministerstvu/1797281>.

32 Srov. § 286 až § 299 předloženého návrhu s § 135 a § 272 návrhu z května 2020.

33 Srov. § 6 odst. 1 stavebního zákona a § 19 odst. 2 předloženého návrhu.

34 Srov. § 6 odst. 1 písm. a) až g) stavebního zákona a § 7 odst. 1 písm. a) až g) stavebního zákona.

35 Blíže viz § 268 předloženého návrhu.

36 Srov. § 6 odst. 2 stavebního zákona s § 25 odst. 2 předloženého návrhu.

37 Srov. § 10 stavebního zákona a § 28 předloženého návrhu.

38 Srov. § 6 odst. 6 písm. c) a § 7 odst. 3 písm. b) stavebního zákona s § 23 odst. 2 písm. d) a § 28 odst. 1 písm. e) předloženého návrhu; za určitých okolností bude pořizovat a vydávat územní opatření o stavební uzávěře také Nejvyšší stavební úřad – viz § 21 odst. 2 písm. f) předloženého návrhu.

39 Srov. věcný záměr nového stavebního zákona, s. 17-19.

40 Čl. 1 bod. (1) a (2) Zřizovací listiny Ústavu územního rozvoje ve znění dodatku č. 2 vydaného opatřením o změně zřizovací listiny organizační složka státu jakožto přílohou rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 22. 12. 2020, č. 38/2020, o organizačních a personálních změnách Ústavu územního rozvoje a o změně zřizovací listiny Ústavu územního rozvoje. Dostupné online na: <http://www.uur.cz/images/7-ustav-uzemniho-rozvoje/zakladni-udaje/zrizovaci-listina-uur-verze-01-01-2021.pdf>.

41 Viz § 22 předloženého návrhu.

42 Čl. 3 Zřizovací listiny Ústavu územního rozvoje ve znění dodatku č. 2 vydaného opatřením o změně zřizovací listiny organizační složka státu jakožto přílohou rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 22. 12. 2020, č. 38/2020, o organizačních a personálních změnách Ústavu územního rozvoje a o změně zřizovací listiny Ústavu územního rozvoje. Dostupné online na: <http://www.uur.cz/images/7-ustav-uzemniho-rozvoje/zakladni-udaje/zrizovaci-listina-uur>

verze-01-01-2021.pdf..

43 Viz § 22 odst. 1 předloženého návrhu.

44 Srov. § 22 odst. 2 předloženého návrhu.

45 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 61-64.

46 Srov. KORBEL, František. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 3/2020, s. 13.

47 Malé stavební úřady zůstanou u obcí, dohodli se Dostálová a Lukl. *Lidovky.cz*. Publikováno dne 13. 1. 2020. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: https://www.lidovky.cz/domov/male-stavebni-urady-zustanou-na-urovni-obci-dohodli-se-dostalova-a-lukl.A200113_124435_ln_domov_rkj.

48 Srov. § 12 stavebního zákona a § 31 předloženého návrhu.

49 Viz § 31 odst. 1 a 2 písm. a) předloženého návrhu.

50 Viz § 16 až § 18 předloženého návrhu.

51 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 61.

52 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 57.

53 Srov. § 10 odst. 1 návrhu z listopadu 2019.

54 Viz Důvodová zpráva k předloženému návrhu. K § 33.

55 Viz § 33 odst. 2 předloženého návrhu.

56 Viz § 13 odst. 6 stavebního zákona.

57 Viz § 33 odst. 1 předloženého návrhu.

58 Viz Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. Rekodifikace veřejného stavebního práva. II. vydání. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2020, s. 8 a 39. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.mmr.cz/getmedia/0a0e4d31-d63c-4d04-af53-70cd2e834cbc/Rekodifikace-brozura-isbn.pdf.aspx?ext=.pdf>.

59 Srov. § 34 odst. 1 návrhu z května 2020 ve spojení s § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

60 Srov. § 7 zákona č. 266/1994 Sb. o drahách, ve znění návrhu předloženého změnového zákona a § 36 zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

61 Viz § 32 předloženého návrhu; seznam vyhrazených staveb je stanoven v Příloze č. 3 k předloženému návrhu – viz § 5 odst. 2 písm. c) předloženého návrhu.

62 Srov. § 13 odst. 2 a 3 návrhu z listopadu 2019.

63 Mimo staveb velkých vodních nádrží dle písm. d) Přílohy č. 3 k předloženému návrhu.

64 Srov. § 55a a § 107a zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění předloženého návrhu změnového zákona; ve vybraných případech je příslušným i Nejvyšší stavební úřad – viz § 107b vodního zákona, ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

65 Viz § 33 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 10 odst. 1 písm. a) předloženého návrhu a § 16 a § 18 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

66 Viz Sněmovní tisk 1009/0, část č. 1/6. Vl.n.z. – v souvislosti s přijetím stavebního zákona – EU. Návrh zákona včetně důvodové zprávy. *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* (dále též „důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona“) Část třicátá první. Změna vodního zákona. Dostupné online na: <https://public.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=8&CT=1009&CT1=0>; a § 8 odst. 3 vodního zákona, ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

67 Nový stavební zákon zřejmě nezjednoduší povolovací řízení. *Průmyslová ekologie.cz*. Publikováno 13. 3. 2020. Citováno dne 31. 12. 2020. Dostupné online na: <https://www.prumyslovaekologie.cz/info/novy-stavebni-zakon-zrejme-nezjednodusi-povolovací-řízení>.

68 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 64.

69 Srov. § 35 předloženého návrhu; avšak v těchto případech bude krajský stavební úřad vydávat tzv. rámcové povolení – viz § 33 odst. 4 písm. a) předloženého návrhu.

70 Srov. § 16 stavebního zákona a § 35 předloženého návrhu.

71 Srov. § 16 stavebního zákona a § 32 ve spojení s Přílohou č. 3 předloženého návrhu.

72 Viz § 23 odst. 1 zákona č. 44/1988, o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

73 Srov. § 16 odst. 3 stavebního zákona a § 33 ve spojení s písm. n) Přílohy č. 3 předloženého návrhu.

74 Viz § 37 předloženého návrhu.

75 Srov. § 29 odst. 3 ve spojení s § 34 a § 329 předloženého návrhu.

76 Srov. Věcný záměr nového stavebního zákona, s. 37-55.

77 Viz KORBEL, František. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 3/2020, s. 13.

78 PRŮCHA, Petr. KLIKOVÁ, Alena. *Veřejné stavební právo*. 2. aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 99.

79 První návrh nového stavebního zákona z listopadu 2019 obsahoval ve svém § 4 demonstrativně vyjmenované veřejné zájmy, které měli orgány státní stavební správy chránit. Návrh z května 2020 ani předložený návrhy tento výčet již neobsahují.

80 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 81-82.

81 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 83-84.

82 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 83.

83 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 83-84.

84 Viz § 2 návrhu z listopadu 2019 a návrh změnového zákona z listopadu 2019.

85 Např. Českého báňského úřadu, ministerstva kultury, průmyslu a obchodu, zdravotnictví, zemědělství a zejména ministerstva životního prostředí, Veřejného ochránce práv a Svazu měst a obcí ČR – viz Vypořádání připomínek k návrhu stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok*. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

86 Předkládací zpráva návrhu stavebního zákona. Verze pro jednání vlády nebo LRV. Datum autorizace 28. 5. 2020. *Aplikace ODok*, s. 2. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/veklep-history-version?pid=KORNBQ2GA4KB>.

87 Viz § 54 odst. 1 předloženého návrhu.

88 Viz § 54 odst. 2 předloženého návrhu.

89 Srov. § 4 odst. 2 písm. b) a § 47 odst. 2 stavebního zákona s § 27 odst. 2 návrhu 2019, § 57 odst. 1 návrhu z května 2020 a § 54 odst. 1 a 2 předloženého návrhu.

90 Srov. § 21 písm. k) zákona o posuzování vlivů v účinném znění a § 21 písm. i) zákona o posuzování vlivů ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

91 Srov. § 22 písm. d) zákona o posuzování vlivů v účinném znění a § 22a písm. c) zákona o posuzování vlivů ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

92 Viz § 22a písm. a) zákona o posuzování vlivů ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

93 Srov. § 79 odst. 3 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

94 Srov. § 77a odst. 4 písm. x) zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění a § 77a odst. 4 písm. y) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

95 Srov. § 78 odst. 1 a 2 ve spojení s § 77a odst. 4 písm. x) zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění s § 78 odst. 3 písm. o) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

96 Srov. § 77a odst. 4 písm. x) a § 77 odst. 1 písm. q) zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění s § 77a odst. 4 písm. y) a § 77 odst. 1 písm. s) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

97 Srov. § 78 odst. 3 písm. o) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

98 Srov. § 78a odst. 2 písm. i) zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

99 Srov. § 108 odst. 2 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

100 Srov. § 105 odst. 2, § 106 odst. 2, § 107 odst. 1 písm. a) a § 108 odst. 2 vodního zákona v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

101 Srov. § 11 odst. 1 písm. a), § 11 odst. 2 písm. a) a § 27 odst. 2 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší (dále jen „zákon o ochraně ovzduší“) v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

102 Srov. § 5 odst. 2 ve spojení s § 13 odst. 2, § 15 písm. h), § 16, § 17 písm. a) a § 17a písm. a) zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu (dále jen „zákon o ochraně zemědělského půdního fondu“) v účinném znění a ve předloženém znění návrhu změnového zákona.

103 Srov. § 47 odst. 2 a 3, § 48 odst. 2 písm. b), § 48a odst. 2 písm. a) a b), § 49 odst. 3 písm. c) a odst. 4 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

104 Srov. § 15 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), § 40 odst. 6 písm. i) a § 41 odst. 2 písm. j) zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, (dále jen „zákon o hornické činnosti“) a § 13 odst. 2 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu (dále jen „zákon o geologických pracích“), vše v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

105 Srov. § 26 odst. 2 písm. c) a d), § 28 odst. 2 písm. c) a d) a § 29 odst. 2 písm. c) a d) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči (dále jen „zákon o státní památkové péči“) v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

106 Srov. § 72 odst. 1 písm. s), § 78 odst. 2 písm. v), § 79 odst. 1 písm. k) a § 80 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

107 Viz věcný záměr nového stavebního zákona, s. 81-84.

108 KORBEL, František. Nový stavební zákon. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 3/202, s. 12.

109 Srov. § 182 až § 211 předloženého návrhu.

110 Viz § 193 odst. 1 písm. a) a b) předloženého návrhu.

111 Srov. § 75 zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

112 Srov. § 76 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

113 Viz § 76 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

114 Blíže viz § 14 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění.

115 Srov. důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část sedmá. Změna zákona o ochraně přírody a krajiny.

116 Srov. § 77a odst. 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

117 Srov. § 78 odst. 1 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění a § 78 odst. 1, 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

118 Srov. § 78 odst. 2 a 3 zákona o ochraně přírody a krajiny v účinném znění a § 78 odst. 2, 3 a 4 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

119 Viz § 83 odst. 5 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

120 Viz § 78 odst. 12 a 13 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění návrhu změnového zákona z listopadu 2019.

121 Viz § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

122 Viz § 76 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

123 Srov. § 76 odst. 3 a § 78 odst. 14 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

124 Viz § 76 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

125 Viz § 78a odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

126 Srov. § 17 odst. 1 a 4 vodního zákona ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

127 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část třicátá první. Změna vodního zákona.

128 Srov. § 104 odst. 9 vodního zákona v účinném znění a § 104 odst. 10 vodního zákona ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

129 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část padesátá první. Změna zákona o ochraně ovzduší.

130 Srov. § 11 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně ovzduší v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

131 Srov. § 11 odst. 2 písm. b) a c) zákona o ochraně ovzduší v účinném znění a § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně ovzduší ve znění předloženého návrhu změnového zákona; jelikož dochází

k odstranění rozlišování fáze územního a stavebního řízení, bude krajský úřad vydávat jen jedno vyjádření.

132 Srov. § 193 odst. 1 písm. d) předloženého návrhu nového stavebního zákona.

133 Srov. § 27 zákona o ochraně ovzduší ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

134 Srov. § 12 odst. 2 zákona o ochraně ovzduší v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

135 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část osmá. Změna zákona o ochraně zemědělského půdního fondu.

136 Viz § 9 odst. 10 ve spojení s § 17c zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

137 Srov. § 9 odst. 11 zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění návrhu předloženého změnového zákona.

138 Srov. § 16 písm. b), § 17 písm. c) a § 18 písm. d) zákona o ochraně zemědělského půdního fondu ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

139 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část patnáctá. Změna lesního zákona.

140 Srov. § 47 odst. 1 lesního zákona v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

141 Srov. § 14 odst. 2 lesního zákona v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

142 Srov. § 14 odst. 2 ve spojení s § 49 odst. 4 lesního zákona v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

143 Což vzhledem ke specializaci státní báňské správě považují za logické rozhodnutí.

144 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část čtvrtá – Část šestá.

145 Viz § 42a horního zákona ve znění návrhu změnového zákona z května 2020, § 41 odst. 4 zákona o hornické činnosti ve znění návrhu změnového zákona z května 2020, § 13 odst. 2 zákona o geologických pracích ve znění návrhu změnového zákona z května 2020.

146 Srov. § 23 odst. 3 a 4 horního zákona v účinném znění a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

147 Srov. § 30 zákona o hornické činnosti v účinném znění a ve znění přeloženého návrhu změnového zákona.

148 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část třetí. Změna zákona o státní památkové péči.

149 Srov. § 14 zákona o státní památkové péči ve znění návrhu změnového zákona z listopadu 2019

a ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

150 Viz § 30a odst. 1 písm. a) a b) ve spojení s § 17a zákona o státní památkové péči ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

151 Viz důvodová zpráva k předloženému návrhu změnového zákona. Část třicátá. Změna zákona o odpadech.

152 Srov. § 79 odst. 4 zákona o odpadech ve znění předloženého návrhu změnového zákona.

153 Důvodová zpráva k návrhu z května 2020, s. 14.

154 Na což upozorňovala také Legislativní rada vlády ve svém stanovisku ke změnovému zákonu ze dne 7. 8. 2020, čj. 564/20, s. 9. Dostupné online na: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/ALBSBSMJ39SO>.

155 Např. změna v souvislosti s obecními stavebními úřady není v rámci vypořádání připomínek nijak zaznamenána.



Odborný článek

Návrh na přehodnocení judikatury Nejvyššího soudu ve věci týrání „většího počtu“ zvířat

Jiří Jarolím

Autor je šéfredaktorem portálu Iurium. Zároveň pracuje jako advokátní koncipient. Je absolventem Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Ve své diplomové práci se zabýval problematikou svěřenského fondu. Je autorem celé řady textů, většinou z oblasti občanského nebo finančního práva. Opakovaně se účastnil soutěže SVOČ, na které se v oboru soukromého práva umístil jednou na prvním a jednou na druhém místě.

Abstrakt

V příspěvku kritizuji judikaturu Nejvyššího soudu České republiky sp. zn. 8 Tdo 657/2011, která stanoví, že „větším počtem“ zvířat je sedm zvířat, a to pro nedostatečné odůvodnění a nepřípustné do-
tváření práva. Následně předkládám vlastní stanovisko k výkladu pojmu. „Větší počet“ zvířat by měl být určen podle jejich druhu a to z hlediska schopnosti konkrétního druhu zvířete pociťovat utrpení, z hlediska schopnosti člověka toto utrpení vnímat zrakem nebo sluchem a z hlediska toho, zda jsou daná zvířata chována podnikatelským způsobem.

Abstract

In the article I criticize the case law of the Supreme Court of the Czech Republic file no. 8 Tdo 657/2011, which stipulates that the „larger number“ of animals is seven animals, due to insufficient justification and inadmissible completion of the law. Subsequently, I present my own opinion on the interpretation of the term. A „larger number“ of animals should be identified according to their species, in terms of the ability of a particular species to feel suffering, in terms of a person's ability to perceive such suffering through sight or hearing, and in terms of whether the animals are kept in a business manner.

Úvod

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „TZ“) stanoví, že ten, kdo týrá zvíře surovým nebo trýznivým způsobem, bude potrestán odnětím svobody na šest měsíců až tři léta.¹ Dopustí-li se takového činu na větším počtu zvířat, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až šest let.² Naplnění znaku „větší počet“ zvířat tak v tomto případě:

- a. čtyřnásobně zvyšuje dolní hranici trestu odnětí svobody a dvojnásobně zvyšuje hranici horní a
- b. z přečinu činí zločin týrání zvířat, což je velmi relevantní mimo jiné v rovině ukládání trestu.

Tedy to, kolik zvířat je „větší počet“ zvířat, je zcela klíčové jak pro objekt trestného činu, kterým je zájem na ochraně zvířat,³ tak pro pachatele trestného činu, který, byla-li jeho vina prokázána, musí být spravedlivě potrestán. Výklad pojmu „větší počet“ zvířat je relevantní také pro trestné činy chovu zvířat v nevhodných podmínkách⁴ a zanedbání péče o zvíře z nedbalosti.⁵

Z úvodu vyplývá jednoznačná výzkumná otázka: Minimálně kolik zvířat již činí „větší počet“ zvířat?

Otázku již zodpověděl Nejvyšší soud ve svém usnesení ze dne 15. 6. 2011 pod sp. zn. 8 Tdo 657/2011 (dále jen „Usnesení“). V tomto článku podrobuji Usnesení kritice a dovoluji si navrhnout alternativní řešení problematiky.

Téma je důležité znovuotevřít také ve světle rozšíření a zpřísnění⁶ trestnosti předmětného jednání, které tak (i přes důvodnou kritiku legitimacy a proporcionality této novely TZ⁷) v trestněprávní praxi nabývá na významu.

1. Usnesení, jeho závěr a odůvodnění

Kritizovaná druhá část právní věty Usnesení uvádí:

„K naplnění okolnosti podmiňující použití vyšší trestní sazby u trestného činu týrání zvířat podle § 302 odst. 3 tr. zákoníku spočívající v tom, že pachatel spáchal tento trestný čin na „větším počtu zvířat“, je třeba, aby se tak stalo nejméně na sedmi zvířatech.“⁸

Nejvyšší soud přitom vyšel z toho, že TZ nepodává žádné vodítko pro kvantitativní vyjádření většího počtu zvířat. Je proto nutné vyjít ze skutečnosti, že jde o nejvyšší, a tak i nejprísnejší odstavec trestného činu. Musí jít o takový počet zvířat, který toto vystupňované zpřísnění dostatečně vyjádří. Tuto gradaci je potřeba adekvátně reflektovat.

Je zde vazba na hospodářské chovy, jak vyplývá z důvodové zprávy k § 303 odst. 2 TZ – má tedy jít o celý chov nebo určitou větší skupinu zvířat.

TZ zná pojem „dvě a více osob“. Obdobné sousloví v tomto případě zvoleno nebylo, čímž zákonodárce vyjádřil potřebu, aby se jednalo o více zvířat, než dvě či tři zvířata.

Důvodová zpráva k trestnému činu týrání zvířat předpokládá zachování vazby na trestné činy proti životu a zdraví lidí. Proto Nejvyšší soud srovnal pojem „větší počet zvířat“ s pojmem „vydání lidí“, který TZ zná, a patrně jím rovněž myslí větší počet lidí.⁹ Tento pojem Nejvyšší soud v minulosti vyložil jako nejméně sedm osob.¹⁰ Tak dospěl k závěru, že minimálním počtem zvířat, který lze považovat za „větší počet“, je sedm zvířat.

2. Kritika Usnesení

2.1. Nedostatečné odůvodnění

Skutečnost, že závěry přednesené Nejvyšším soudem nejsou v Usnesení pregnantně zdůvodněny, již vytknul Hřebíček.¹¹ Ptáme-li se Nejvyššího soudu, proč zrovna sedm (a ne např. pět) zvířat, namísto zdůvodnění nás odkáže na judikát, který pojednává o „vydání lidí“ jako o sedmi lidech.¹² V tom případě je logické uposlechnout odkazu a jít se podívat na to, proč zrovna sedm (a ne např. pět) lidí. Ani zde však žádné zdůvodnění není, vyjma dalšího odkazu na blíže nijak nespecifikovanou(!) „soudní praxi“.¹³

2.2. Nepřípustné dotváření práva

Vedle nedostatečného odůvodnění je právní věta Usnesení také nepřípustným soudcovským dotvářením (resp. přetvářením) práva, které je nadto v přímém rozporu se smyslem a účelem vykládaného pojmu a ustanovení jako celku. Účel zákona a úmysl zákonodárce jsou přitom nedílnou součástí textu zákona.¹⁴

V případě, že by zákonodárce měl v úmyslu normovat sedm a více zvířat, byl by toho nepochybně schopen. Namísto toho však normoval „větší počet“ zvířat. Nejvyšší soud poté silou vysoké judikatury tento (zcela záměrně) neurčitý pojem nahradil pojmem absolutně určitým – matematickým vyčíslením.

Účelem tohoto neurčitého pojmu přitom bylo právě naopak reflektovat specifika každého jednotlivého případu. Za určitých okolností může být „větším počtem“ zvířat i pět zvířat. Za jiných okolností ani deset zvířat nebude „větším počtem“ zvířat (zdůvodnění uvádím níže). Vydáním Usnesení tak soud vystoupil ze své kompetence a zasáhl do pole působnosti moci zákonodárné, neboť přímým důsledkem právní věty Usnesení nebyla interpretace zákona, nýbrž jeho faktická změna pro futuro (soudcovská kvazi-novela). Jinými slovy, nebyl proveden výklad *praeter legem*, ale *contra legem*.

3. Návrh přehodnocení závěrů přednesených v Usnesení

3.1. Převzetí části argumentace Nejvyššího soudu

Je skutečností, že „větší počet“ zvířat je podmínkou uplatnění nejvyššího odstavce, a tedy i nejvyšší trestní sazby, protože by „větší počet“ měl být odrazem této vygradované závažnosti. Rovněž se ztotožňuji s odkazem na hospodářské chovy (dle důvodové zprávy), nešťastné však je, že odůvodnění Usnesení zůstalo jen u pouhého odkazu, a tak tato skutečnost, ze které by bylo možné vykřesat argument (níže v bodě 4.3.), vyzněla do prázdna.

3.2. Prvotní přiblížení se k významu pojmu: Jazykový výklad

Nejprve provedu prvotní přiblížení se k významu pojmu¹⁵ pomocí jazykového výkladu. Cílem je vymezit neurčitou část pojmu „větší počet“ zvířat. Teprve tato neurčitá část pojmu bude následně podrobena dalšímu výkladu.

Jádrem pojmu „větší počet“ zvířat je 26 a více zvířat, neboť:

Zaprvé, zákonodárce v TZ na jiných místech opakovaně používá sousloví „více než 25 kusů“ živočichů.¹⁶ Kdyby se tedy mělo jednat o „více než 25 kusů“ i zde, bylo by opětovně použito totožné sousloví. Byl však použit jiný termín, kterému je na místě přisuzovat jiný význam. Zadruhé, každý vnější pozorovatel by uzavřel, že 26 a více zvířat je větším počtem zvířat.

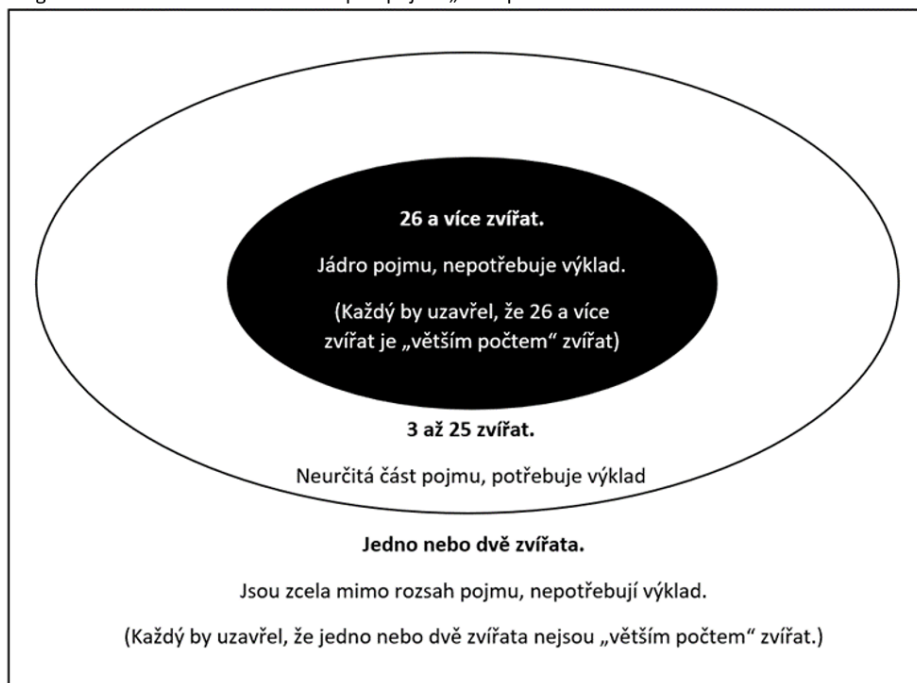
Naopak oblastí mimo rozsah pojmu jsou jedno nebo dvě zvířata, neboť:

Každý vnější pozorovatel by uzavřel, že jedno nebo dvě zvířata nelze subsumovat pod pojem „větší počet“ zvířat.

Tedy neurčitou částí pojmu „větší počet“ zvířat, kterou budu podrobovat dalšímu výkladu je 3 až 25 zvířat. (Když výše bylo dovozeno, že jedno nebo dvě zvířata zcela jistě nejsou „větším počtem“ a 26 a více zvířat zcela jistě je „větším počtem“.)

Pro přehlednost této úvahy doplňuji diagram:

Diagram: Kolik zvířat lze subsumovat pod pojem „větší počet“ zvířat?



Neurčitou částí pojmu „větší počet“, která bude podrobena dalšímu výkladu, je 3 až 25 zvířat. Metoda, kterou byl problém zpracován, byla převzata od Melzera.¹⁷

3.3. Alternativní výklad významu pojmu

Smyslem a účelem ustanovení, do kterého je neurčitý pojem „větší počet“ vložen, je primárně ochrana zvířat před týráním¹⁸ (surový nebo trýznivý způsob týrání) a sekundárně ochrana veřejnosti před

negativními vjemy z týrání zvířat (veřejně nebo na místě veřejnosti přístupném).¹⁹ Oba negativní aspekty tohoto trestného jednání, tj. dopady na zvíře a dopady na veřejnost přitom vycházejí také z povahy daného zvířete, přičemž živočišná říše je rozmanitá.

Zákon na ochranu zvířat proti týrání (kterého se pro účely výkladu trestného činu týrání zvířat přímo dovolává důvodová zpráva²⁰ i doktrinální výklad²¹) uvádí, že zvířetem, zasluhujícím si ochranu proti týrání, je každý živý obratlovec.²² Tentýž zákon zároveň v preambuli deklaruje hédonistický přístup, tedy, že různá zvířata jsou schopna na různém stupni pociťovat bolest a utrpení.²³ Proto hodnotím jako nepřesvědčivé přirovnání pojmu „větší počet zvířat“ k „vydání lidí“. Nepřesvědčivost této argumentace v Usnesení je dána právě protikladným charakterem předmětu úsudku, tj. stejnorodostí lidí a různorodostí (druhovostí) zvířat.

Z hlediska hédonistického přístupu bude suma prožitého zvířecího utrpení patrně vyšší u pěti krav hladovějících v rozblácené ohradě než u deseti ryb hladovějících v malé sádce. To je dáno právě tím, (jak výslovně uznává zákon²⁴) že různá zvířata jsou schopna na různém stupni pociťovat utrpení: Krávy budou své utrpení vnímat, pociťovat a prožívat hlouběji než ryby. Také hypoteticky přítomná veřejnost bude více zasažena týráním pěti krav (u kterých je utrpení lépe vidět i slyšet) než deseti ryb, byť by v obou případech věděla, že k takovému týrání dochází. Zde bych rovněž poukázal na vnitřní protimluv v odůvodnění Usnesení.

Nejvyšší soud v Usnesení vykládal také neurčitý pojem „místo veřejnosti přístupné“. Vyložil jej tak, že místem veřejnosti přístupným je pro účely týrání zvířat takové místo, ze kterého je utrpení vidět nebo slyšet – a utrpení tak může na veřejnost negativně působit. S uvedeným souhlasím. Není však udržitelné zároveň: (i) odvozovat vyšší škodlivost protiprávního jednání od jeho viditelnosti a slyšitelnosti a (ii) paušálně stanovit větší počet zvířat. Utrpení různých druhů zvířat bude pro veřejnost v různé míře smysly vnímatelné, byť by tato zvířata byla ve stejném počtu.

Dále odůvodnění Usnesení správně odkazuje (ale nezačleňuje do argumentace) to, že neurčitý pojem „větší počet“ zvířat směřoval především na hospodářské chovy a chovatele a osoby, které se zabývají transportem zvířat,²⁵ tedy především na podnikatele v živočišné výrobě, u kterých je možné dovozovat vyšší stupeň odpovědnosti při nakládání se zvířaty. I toto hledisko je dalším důvodem, proč se uplatní výše uvedené závěry. Lze si totiž představit podnikatelský chov pěti krav, neboť chov pěti krav znamená průměrnou produkci 117 litrů mléka denně (tj. 3 504 litrů mléka měsíčně).²⁶ Naopak nelze si představit podnikatelský chov deseti ryb, kachen nebo králíků. Produkty těchto zvířat by zpravidla v takto nízkých počtech byly určeny pro osobní spotřebu. Soud by však měl okolnosti každého jednotlivého případu posoudit individuálně a s přihlédnutím k jeho specifikům. Možnost výjimek z obecných pravidel totiž nelze vyloučit.

4. Alternativní závěr

Neurčitý pojem „větší počet“ zvířat by měl zůstat pojmem neurčitým a nelze jej silou právní věty judikátu Nejvyššího soudu nahradit paušálním matematickým vyčíslením. Tento postup byl nevhodný, nedůvodný a stížený porušením principu trojího dělení moci. Z výše uvedeného vyplývá rámcové řešení a tři základní vodítka, jak určit, zda v konkrétním případě právní praxe jde o „větší počet“ zvířat, nebo ne.

Rámcové řešení je následující: V případě, že zvířata byla v počtu jednoho nebo dvou, nelze uvažovat o „větším počtu“ zvířat. V případě, že zvířat bylo 26 a více, vždy se jedná o větší počet zvířat. V neurčitém rozmezí 3 až 25 zvířat je nutné ve výkladu postupovat dále.

V neurčitých případech (3 až 25 zvířat) je nutné určit, zda se o „větší počet“ zvířat jedná podle druhu zvířat z hlediska:

- a. jejich schopnosti pociťovat utrpení – výpočet sumy způsobeného utrpení (hédonistický přístup),
- b. (i hypotetické) schopnosti člověka toto utrpení vnímat zrakem nebo sluchem,
- c. toho, zda jsou daná zvířata chována podnikatelským způsobem, z čehož vyplývá možnost dovodit vyšší odpovědnost podnikatele (pro účely kvalifikace lze užít občanský zákoník).²⁷

Nejde o tři podmínky, které musí být splněny kumulativně. Jde o tři vodítka, po kterých lze vést argumentaci ve věci toho, zda předmět útoku pachatele byl „větším počtem“ zvířat, nebo ne. Zároveň je třeba nezapomínat prim prvního vodítka. Smyslem a účelem vykládaného ustanovení je totiž především ochrana zvířat před týráním.

Na základě takto individuálně posuzovaného případu by teprve měl soud rozhodnout, zda se jednalo o „větší počet“ zvířat, nebo ne. Individuální přístup vyžaduje rovněž realita vnějšího světa, na který má být právo uplatňováno. Posuzované chovy totiž budou navzdory zde uváděným modelovým příkladům často chovy smíšenými z více druhů zvířat.

Zaujal Vás tento článek?

Tímto to končit nemusí. Článek najdete ve webové podobě na:

<https://www.iurium.cz/2021/02/14/tyrani-vetsiho-poctu-zvirat/>

Zapojte se do diskuze. Jakýkoli názor, kritika, nápad či podnět je zde vítán.

Seznam poznámek pod čarou

1 § 302 odst. 1 TZ.

2 § 302 odst. 3 písm. a) TZ.

3 PÚRY, František. § 302 [Týrání zvířat]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 3009.

4 § 302a TZ.

5 § 303 TZ.

6 Body 7. a 8 zákona č. 114/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů a některé další zákony.

7 JELÍNEK, Jiří. K nové trestněprávní ochraně zvířat aneb trefit kozla. *Bulletin advokacie*. 2020, roč. 19, č. 6, s. 46-50.

8 Usnesení.

9 § 272 TZ.

10 Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 1. 1982, sp. zn. 7 To 55/81.

11 HŘEBÍČEK, Vladislav. Kazuistický pozitivismus v trestním právu. *Trestněprávní revue*. 2014, roč. 13, č. 7-8, s. 167-174.

12 Usnesení.

13 Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 7 To 55/81.

14 DWORKIN, Ronald. *Ríša práva*. Bratislava: Vydavateľstvo Kalligram. 2014, s. 35-36.

15 Ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17.12.1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97.

16 § 299 a § 300 TZ.

17 MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 96-103.

18 PÚRY, František. § 302 [Týrání zvířat]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 3009.

19 § 302 TZ.

20 Úřad vlády: Důvodová zpráva k § 301 zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, č. 40/2009 Dz.

21 Srov.: PROUZA, Daniel. § 302 [Týrání zvířat]. In: PROUZA, Daniel. *Trestní zákoník (EZJ)*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2010, s. 1053.

Srov.: PÚRY, František. § 302 [Týrání zvířat]. In: ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. Praha:

Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 3009.

22 § 3 písm. a) zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

23 Preambule zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

24 Tamtéž.

25 Úřad vlády: Důvodová zpráva k § 301 zákona č. 40/2009 Sb. trestní zákoník, č. 40/2009 Dz.

26 Agrární komora České republiky: Statistická informace, Chov skotu – 2. pololetí 2018.

Dostupné z: <http://www.akcr.cz/txt/chov-skotu-2-pololeti-2018#:~:text=Za%20rok%202018%20dos%C3%A1hla%20v%C3%BDroba,0%2C9%20%25%20v%C3%ADce>.

27 § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Informace pro autory

Líbily se Vám naše články? V příštím čísle může být i ten Váš. Články přijímáme nepřetržitě, nemáme tedy žádnou uzávěrku. Obsah jarního čísla připravujeme do konce března, obsah podzimního do konce září. Články zasílejte v elektronické podobě (formát docx, či doc) na e-mail **redakce@iurium.cz**. Článek je nutné opatřit abstraktem, a to v českém a anglickém jazyce, dále pak medailonkem autora. Délka abstraktu je maximálně 500 znaků včetně mezer. Medailonek autora má rozsah taktéž 500 znaků a autor se v něm krátce představí (u jaké instituce studuje či pracuje, jaká je jeho specializace v rámci práva apod.). Co se týče délky článku, doporučený rozsah znaků je 18.000-36.000 znaků včetně mezer (tedy 10-20 normostran). Na druhou stranu v odůvodněných případech publikujeme i články delší či kratší.

Iurium Scriptum je odborné periodikum. Přijímáme tedy pouze články na vysoké úrovni, které řeší nějaký právní problém v tom nejširším slova smyslu - nejsou tak vyloučeny ani články na pomezí práva a filozofie, ekonomie, psychologie, sociologie či jiných oborů. Je nutné je opatřit citačním aparátem, přičemž pro všechny autory je závazná citační norma, kterou naleznete na adrese **www.iurium.cz/citace**. Citační normu je třeba striktně dodržovat.

Přijímáme pouze články, které jsou originální a které ještě nebyly publikovány v jiném periodiku. Je ovšem možné odeslat části článků či celé statě, které byly užity v účasti v různých soutěžích, jako kvalifikační podmínky při plnění nějakého předmětu či jako diplomové nebo jiné práce. Samozřejmostí je, že předkladatel musí disponovat autorskými právy k předkládanému článku.

Zasláním článku uděluje autor výhradní licenci k publikaci článku jak v online podobě na serveru Iurium (**www.iurium.cz**), tak v tištěné verzi Iurium Scriptum. Je na posouzení redakce a redakční rady, jestli článek posoudí jako vhodný k publikaci a jestli článek bude publikován. V případě, že by padlo rozhodnutí článek nepublikovat a licenci nevyužít, předkladatel o tom bude neprodleně informován.

Kromě odborných článků je ale možné předložit i článek do kterékoli z rubrik, které jsou k nalezení na internetovém portálu Iurium. Je tedy možné zasílat recenze na literaturu, komentáře k aktuální legislativě či judikatuře, či jenom obecné úvahy *de lege lata* či *de lege ferenda* k jakýmkoliv otázkám. Stejně tak je možné předkládat články, které mají za cíl popularizaci práva a srozumitelným způsobem vysvětlují nějaký právní problém. Jiné články než odborné články není nutné opatřovat abstraktem.

**Jedna legenda právního psaní. Pět překladatelů. Rok a půl práce.
To je adaptovaný překlad jedné z nejcitovanějších a nejprodávanějších
knih o právním psaní na světě.**



Naleznete v akademických knihkupectvích a na našem e-shopu

publishing.nugisfinem.org

To ale není všechno. Další odborné články, rozhovory s nejvýznamnějšími osobnostmi ze světa práva, aktuální legislativa i judikatura. To vše a mnoho dalšího naleznete na našem webu.

www.iurium.cz



NUGIS FINEM
PUBLISHING