VÝBĚR SOUDCŮ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR

Jana Ondřejková*

Abstrakt: *Za dvacet dva let existence Ústavního soudu ČR zastávalo funkci ústavního soudce 41 osob, které uspěly z celkem 61 nominací pocházejících od tří prezidentů a projednávaných v různých funkčních obdobích Senátu (v letech 1993 a 1994 Poslanecké sněmovny). Cílem tohoto článku je shrnout důvody, které se ukázaly být rozhodujícími při udělování souhlasu s jednotlivými kandidáty, a ověřit, nakolik výsledek nominačního procesu soudců Ústavního soudu ČR odráží jak vektorový součet politických sil působících při schvalování kandidátů, tak důraz, který v něm byl kladen na odbornost a profesionalitu budoucího ústavního soudce.*

Klíčová slova: *Ústavní soud, soudce ústavního soudu, jmenovací proces, právo a politika, výběr soudců*

ÚVOD

Podle lakonického čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR: „*Soudce Ústavního soudu jmenuje prezident republiky se souhlasem Senátu.*“ Uvedenému *de facto* závěru jmenovacího procesu však předchází mnohdy komplikovaný a zčásti zákulisní politický střet o to, kdo bude na místo, respektive konkrétní funkci na Ústavním soudu vybrán z řad potenciálních, a z nich posléze navržených, kandidátů. Přestože i v české odborné literatuře přibývá pojednání o vztahu soudů, respektive Ústavního soudu a politiky,[1] která zvnějšku dovozují podíl osobnosti soudců na výsledku konkrétního rozhodnutí[2] (o čemž ostatně v rozhovorech a pamětech vypovídají sami ústavní soudci),[3] předstupeň tohoto rozhodování – samotný výběr soudců Ústavního soudu – je prozatím opomíjen a zájemci jsou odkázáni na roztroušené, ne vždy souladné a už vůbec ne úplné zmínky ve výše uvedených publikacích a na vlastní rešerše periodického tisku a dokumentů Parlamentu. Následující text proto usiluje o sesbírání a propojení v době uzavření třetí obměny

* JUDr. Jana Ondřejková, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: ondrejko@prf.cuni.cz. Článek je zpracován v rámci projektu *PRVOUK P17 Vědy o společnosti, politice a médiích ve výzvách doby*. Za přečtení a cenné připomínky k první verzi článku děkuji doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D., JUDr. Pavlu Ondřejkovi, Ph.D., a anonymním recenzentům časopisu *Právník*.

1 Např. SMEKAL, H. – POSPÍŠIL, I. et al. *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2013; HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J. *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal, 2011; ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas na změnu?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007; PÍŠA, R. Bilaterální legislativní suverenita jako model českého ústavního systému. *Právník*. 2015, č. 12, s. 1075 an.

2 CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? 1. část. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2013, č. 2, s. 178–185, 2. část, s. 475–482; LAJSEK, V. Vybrané mimoprávní aspekty ovlivňující rozhodování soudců. In: J. Kysela – J. Ondřejková a kol. *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*. Praha: Leges, 2012, s. 24 an.

3 PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2008; NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*. Praha: Leges, 2010; RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*. Praha: Vyšehrad, 2012; NĚMEČEK, T. *Padni komu padni: život a případy Elišky Wagnerové*. Praha: Leges, 2014; FIALA, P. – MIKŠ, F. *Rozhovory s Vladimírem Čermákem: o filosofii, politice a právu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2000; KYSELA, J. – BLAŽKOVÁ, K. – CHMEL, J. a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*. Praha: Leges, 2015; rozhovory se současnými i emeritními soudci Ústavního soudu publikované v časopisu *Soudce*. 2014, č. 9; 2015, č. 4 a 2015, č. 9 a další literatura citovaná v článku.

Ústavního soudu dostupných dat, která by se mohla stát podkladem dalších výzkumů, neboli (slovy nestora politické jurisprudence M. Shapira[4]) si vytyčuje cíl mnohem skromnější než nové modely či hypotézy, a to podnětná pozorování.[5]

1. DOSAVADNÍ VÝZKUM VÝBĚRU ÚSTAVNÍCH SOUDCŮ

Výše uvedený čl. 84 odst. 2 Ústavy ČR, který představuje základní právní[6] rámec procesu[7] výběru soudců ÚS, je zjevně[8] inspirován úpravou Spojených států amerických, tedy nutností kooperace prezidenta a (jedné z komor) parlamentu.[9] Podústavní zákonnou úpravou[10] a praxí však byl český Senát zbaven možnosti neudělit souhlas s kandidátem pouhým neprojednáním, protože jinak platí fikce, že s navrženým kandidátem vyslovil souhlas.[11] Zatímco ve Spojených státech, představujících typický příklad prezidencialismu, vedly střety exekutivy a legislativy, ale i zkušenosti s mocí Nejvyššího soudu ke značné politizaci procesu výběru soudců Nejvyššího soudu,[12] najdeme v tuzemsku obdobných politicko-názorově vyhrocených sporů minimálně.

---

4 SHAPIRO, M. Political Jurisprudence. *Kentucky Law Journal*. 1963, s. 294–345.

5 GILLMAN, H. Martin Shapiro and the Movement from "Old" to "New" Institutionalist Studies in Public Law Scholarship. *Annual Review of Political Science*. 2004, č. 7, s. 371.

6 V podrobnostech viz např. ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 216 an.

7 Nebudu se zde zabývat ústavními požadavky na kandidáty dle čl. 84 odst. 3 Ústavy (bezúhonnost, volitelnost do Senátu, vysokoškolské právnické vzdělání a alespoň desetiletá právní praxe), které ostatně nebývají při projednávání nominací zpochybňovány – viz ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 218–219 a 234. Přesto v odborné literatuře panuje nejistota ohledně výkonu povolání, při nichž sice bývá právo aplikováno nebo tvořeno, avšak pro takové povolání, respektive pracovní pozici není podmínkou vysokoškolské vzdělání v oboru právo (např. politické funkce primátora, ministra anebo členství v ústavněprávním výboru komory parlamentu, pozice ve státní správě, jejíž podmínkou není právnické vzdělání, a obdobně v soukromé sféře různá poradenství, dozor apod.), srov. RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 836–837. J. Kysela v této souvislosti shrnuje, že „*zejména po roce 2003 je ale zřejmé, že shodnou-li se na tom prezident republiky a Senát, nemá k Ústavnímu soudu předem uzavřenou cestu téměř žádný právník starší 40 let*". KYSELA, J. Komentář k čl. 84 Ústavy. In: K. Klíma a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 657.

8 Ostatně to přiznávají i osoby zúčastněné na tvorbě Ústavy, srov. vystoupení M. Sylly a dalších v debatě *Václav Havel jako tvůrce justice* ze 7. 4. 2015. Záznam dostupný z: <http://www.vaclavhavel-library.org/cs/index/videa/481/vaclav-havel-jako-tvurce-justice-7-4-2015>.

9 Další empirické modely kreace ústavních soudů představují jednoduchá jmenovací procedura pro soudce všech soudů, rozdělení jmenovací pravomoci mezi více navzájem nezávislých orgánů, volba soudců parlamentem, případně kombinace volby parlamentem následným jmenováním jiným orgánem. Srov. KYSELA, J. – KÜHN, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2003, č. 1, s. 3–4. Na tomto místě dlužno podotknout, že snahy autorky o rozpracování stručné komparatistiky jmenování ústavních soudců se ukázaly jako nepříliš jdoucí nad rámec posledně uvedeného článku a další spoluautorské statě Z. Kühna a J. Kysely: Z. KÜHN – J. KYSELA. Nomination of Constitutional Justices in Post-communist Countries: Trial, Error, Conflict in the Czech Republic. *European Constitutional Law Review*. 2006, č. 2, s. 183–208, proto si na ně dovoluje v dalším odkázat.

10 K projednávání návrhu zákona o Ústavním soudu viz podrobně WINTR, J. Dvacet let fungování Ústavního soudu České republiky. *Právněhistorické studie*. 2015, 44, č. 2, s. 83 an.

11 ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 231, ke kritice § 6 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu viz KYSELA, J. – KÜHN, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy, s. 8. Navržená novela Ústavy, sněmovní tisk 506, 7. volební období Poslanecké sněmovny, to má konstitucionalizovat, tedy vložit 60 dnů do Ústavy.

Přitom existují různé důvody, proč mohou mít i v demokraciích[13] politici zájem ovlivnit výběr soudců nejvyšší soudní instance a přispět tak ke kreaci názorově spřízněných orgánů. Výstižně je shrnuje Howard Gillman ve svém příspěvku do *Oxford Handbook of Law and Politics*:[14] 1) pomocí ústavního přezkumu „spřátelenými soudy" mohou vládnoucí elity oslabovat vlivy předchozích zákonodárců a upevňovat legitimitu svých zákonů, 2) podporovat své argumenty v politickém diskurzu či 3) překonávat lokální překážky svého vládnutí mající původ v nižší územní nebo profesní samosprávě, či dokonce v místních organizacích svých politických stran. Politicky neodpovědné soudy mohou volené politiky 4) zbavit břemene voličsky nepopulárních rozhodnutí, jakož i umožnit 5) externalizovat řešení koaličních sporů. V určitých aspektech dokonce mohou 6) chránit akty momentálně vládnoucích elit před voliči po dobu několika volebních období. Nemluvě o tom, že se 7) před ústavními soudy mohou jako jednotlivci osobně ocitnout ti, kdo se na jmenování ústavních soudců podíleli.[15]

Je však důležité mít na paměti, že kromě těchto předem ne vždy předvídatelných politicky citlivých otázek řeší ústavní soudy převážně „běžnou" agendu konkrétní a abstraktní kontroly ústavnosti. Jejím smyslem je mj. rovněž upozorňovat zákonodárce na konkrétní nedostatky stávající právní úpravy, které se projevily až v následné aplikační praxi, či dokonce neefektivitu právní úpravy jako takové.[16] Dále, zatímco ve Spojených státech se vyvinul difuzní model ústavního soudnictví zastřešený Nejvyšším soudem, který si z předložených případů vybírá (*grant writ of certiorari*) ty, jež rozhodne, v Evropě (s výjimkou Spojeného království a skandinávských států) je běžnější koncentrovaný přezkum ústavnosti spojený s povinností ústavních soudů rozhodnout o všech případech, které jsou jim předloženy.[17] Na rozdíl od amerických nejvyšších soudců nejsou jejich evropské protějšky jmenovány doživotně, nýbrž na časově omezená funkční období, která se výjimečně mohou opakovat, a jednotlivci tak mají méně příležitostí vtisknout do soudního rozhodování své názory.[18] Liší se i vnímání a zejména četnost disentů

[12] V české literatuře se často uvádí příklad neúspěšné nominace R. Borka, představitele tzv. originalistického výkladu americké ústavy, prezidentem R. Reaganem. K němu i k příkladům dalších kontroverzních nominací viz KYSELA, J. – KÜHN, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy, s. 6–7. Právě na poměru obsazení Senátu a úřadu prezidenta USA členy demokratické a na druhé straně republikánské strany demonstrují J. M. Balkin a S. Levinson rozdíl mezi soudci H. Blackmunem a A. Scaliou, oběma republikány navrženými republikánskými prezidenty, avšak za různých konstelací Senátu (v prvním případě v něm převládali demokraté, v druhém republikáni) ve spojení s dalšími politickými okolnostmi. BALKIN, J. M. – LEVINSON, S. Understanding the Constitutional Revolution. *Virginia Law Review*. 2001, č. 6, s. 1069–1070. Na následujících stranách textu tito autoři uvádějí kontextuální vysvětlení provázející výběr dalších soudců Nejvyššího soudu USA.

[13] Kdybychom chtěli následující argumentaci ještě více vystupňovat, můžeme odkázat na roli soudů v autoritářských režimech: kontrola politických oponentů, legitimizace režimu právem, dohled nad byrokracií, garance zahraničních investic, přesouvání řešení nepopulárních problémů na soudy – viz KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha: Leges, 2014, s. 302 s odkazem na knihu Toma Ginsburga a Tamira Moustafy: GINSBURG, T. – MOUSTAFA, T. *Rule by Law. The politics of Courts in Authoritarian Regimes*. Cambridge – New York: Cambridge University Press, 2008.

[14] GILLMAN, H. Courts and the Politics of Partisan Coalitions. In: K. E. Whittington – R. D. Kelemen – G. A. Caldeira. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 644 an.

[15] GUARNIERI, C. – PEDERZOLI, P. *The power of judges: a comparative study of courts and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

[16] GILLMAN, H. Courts and the Politics of Partisan Coalitions, s. 657.

[17] K funkčnímu srovnání těchto modelů viz např. FERRERES COMELLA, V. *Constitutional Courts and Democratic Values*. New Haven – London: Yale University Press, 2009.

[18] Vědomí časové omezenosti funkčního působení na druhé straně může vést ke snaze zbytečně vyhraňovat

k výrokům rozhodnutí a/nebo jejich odůvodněním, ze kterých by bylo možné usuzovat na postojovou orientaci jednotlivých soudců.[19] Z právního hlediska se rovněž projevuje odlišná role nejvyšších soudů a vnímání závaznosti jejich rozhodnutí.[20]

Přes přetrvávající rozdíly v doktrinárních přístupech ke zkoumání soudní moci, kdy dle B. Rehder zajímá americkou vědu primárně politizace justice, zatímco evropskou naopak judicializace politiky,[21] najdeme analytické studie zabývající se potýkáním Ústavního soudu a politiky i v české právní vědě: interpretaci statistik abstraktního přezkumu ústavností zákonů z hlediska politických navrhovatelů,[22] ověřování teze, zda je ústavní přezkum používán jako politický nástroj parlamentních menšin,[23] interpretace statistik odlišných stanovisek jednotlivých soudců v rámci různých konstelací Ústavního soudu[24] anebo analýzu hlasování jednotlivých soudců.[25]

2. JEDNOTLIVÉ JMENOVACÍ PROCESY

S vědomím významu výše uvedeného pro jakékoliv politické aktéry lze tedy předpokládat, že rovněž výsledek nominačního procesu soudců Ústavního soudu ČR odráží jak „*vektorový součet politických sil působících při schvalování kandidátů*“,[26] tak důraz, který v něm byl kladen na odbornost a profesionalitu budoucího ústavního soudce.[27] V teorii se zdůrazňují rovněž další hlediska, jako je vyváženost soudu z hlediska politické názorové orientace a proaktivního a na druhé straně sebeomezujícího vnímání role ústavního soudu, z hlediska profesních zkušeností, případně také zastoupení menšin.[28] V praxi hraje důležitou roli i zájem o posty ústavních soudců ze strany potenciálních kandidátů,[29] který zejména v devadesátých letech mohla ovlivnit i skutečnost, že Ústavní soud sídlí v Brně.[30]

řešení problémů, jež daný soudce nebo soudkyně subjektivně považuje za mimořádně závažné, avšak judikatorně opomíjené.

19 K hodnocení významu disentů soudců Nejvyššího soudu USA viz např. TUSHNET, M. *I Dissent: Great Opposing Opinions in Landmark Supreme Court Cases*. Boston: Beacon Press, 2008.

20 BOBEK, M. – KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, s. 23 an.

21 REHDER, B. What is Political about Jurisprudence? Courts, Politics, and Political Science in Europe and the United States. *Contemporary Readings in Law and Social Justice*. 2010, č. 1, s. 100 an. Dostupné z: <www.ceeol.com>.

22 KÜHN, Z. Ústavní soud České republiky: proměny instituce v průběhu dvou desetiletí. In: A. Gerloch – J. Kysela et al. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 250 an.

23 KOPEČEK, L. – PETROV, J. From Parliament to Courtroom: Judicial Review of Legislation as a Political Tool in the Czech Republic. *East European Politics and Societies and Cultures*. 2016, č. 1, s. 120 an.

24 GRINC, J. Odlišná stanoviska soudců Ústavního soudu České republiky. In: J. Kysela – J. Ondřejková a kol. *Jak se píše o soudech a soudcích: soudní moc v mezioborové perspektivě*, s. 69 an. a literatura tam uvedená.

25 CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? 1. a 2. část nebo CHMEL, J. *Vliv politické ideologie na rozhodování Ústavního soudu ČR*. V tisku.

26 BALKIN, J. M. – LEVINSON, S. Understanding the Constitutional Revolution, s. 1069.

27 V následné praxi nicméně mohou hrát důležitou roli asistenti, které si ústavní soudci vyberou. Srov. HOŘEŇOVSKÝ, J. – CHMEL, J. Proces vzniku rozhodnutí Ústavního soudu ČR. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2015, č. 3, s. 304 an.

28 KYSELA, J. – KÜHN, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy, s. 10–12.

29 Na rozdíl od soudů mezinárodních – viz v částech popisujících Českou republiku KOSAŘ, D. Selecting Strasbourg Judges: A Critique. In: M. Bobek (ed.). *Selecting Europe's Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 120 an.

30 Jak bývalý ústavní soudce A. Procházka, tak předseda Ústavního soudu P. Rychetský nezávisle na sobě uvádějí tehdejší obtížnou situaci, kdy pro účely všech ústavních soudců bylo k dispozici jedno (RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 207), respektive dvě (PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 133–134) služební auta.

Vzhledem ke klíčové roli prezidenta, respektive jeho kanceláře a dalších prezidentem vybraných poradců, při jejich výběru budu pro účely tohoto textu rozlišovat kandidáty podle prezidentů, kteří je nominovali, nikoliv podle předsedů Ústavního soudu nebo podle pořadí desetiletého funkčního období převážné většiny ústavních soudců.[31] Vzhledem k absenci veřejně dostupného seznamu[32] osob oslovených s nabídkou kandidovat na funkci ústavního soudce, natož všech osob, o nichž se uvažovalo jako o potenciálních kandidátech,[33] omezím se zde na ty, které byly prezidenty oficiálně nominovány.

Za 22 let existence Ústavního soudu ČR zastávalo funkci ústavního soudce 41 osob, které uspěly z celkem 61 nominací pocházejících od tří prezidentů a projednávaných v různých funkčních obdobích Senátu (v letech 1993 a 1994 Poslanecké sněmovny). Úspěšných nominací bylo 47, z toho jeden schválený kandidát rezignoval před jmenováním prezidentem republiky a pět kandidátů bylo opětovně schváleno i na další funkční období. Zbylých 14 nominací zahrnuje dva bývalé ústavní soudce, kteří byli prezidentem opětovně navrženi, ale Senát je už podruhé neschválil, dva kandidáty, kteří byli navrženi opětovně, ale Senát je neschválil ani jednou (tj. dvakrát dvě neúspěšné nominace), a osm kandidátů, kteří nebyli Senátem, respektive Poslaneckou sněmovnou schváleni a následně ani nebyli podruhé prezidentem na funkci ústavního soudce navrženi.

V průběhu funkčních období prezidenta Havla se jednalo celkem o 22 osob, z toho osmnáct navržených při prvním konstituování Ústavního soudu ČR. Z šesti soudců předchozího, rok působícího federálního Ústavního soudu, bylo nominováno a Poslaneckou sněmovnou schváleno pět[34] (Jiří Malenovský již působil při Radě Evropy), avšak Pavel Mates rezignoval, patrně v reakci na předchozí negativní kampaň, která byla proti němu po jeho odsouhlasení druhým nejvyšším počtem hlasů (140, proti 1) vedena v Poslanecké sněmovně kvůli jeho prý totalitě poplatným článkům.[35] Podobně ostře se poslanci vymezili i vůči další navržené kandidátce, Ireně Pelikánové, ale nikoliv z hlediska odborných kvalit,[36] nýbrž kvůli jejímu manželství s profesorem státního práva SSSR.[37] Druhým kandidátem Václava Havla, s nímž Poslanecká sněmovna nevyslovila souhlas, byl docent ústavního práva Ivan Průša.[38] Konkrétní důvody však nelze v oficiálních dokumentech ani v publikovaných pamětech účastníků dohledat, pouze Antonín Procházka

[31] KYSELA, J. Reflexe způsobu konstituování „druhého" Ústavního soudu ČR. In: V. Hloušek – V. Šimíček (eds). *Dělba soudní moci v České republice.* Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 134–136.

[32] T. Němeček vychází při popisu výběru kandidátů na první soudce Ústavního soudu z údajů v archivu prezidentské kanceláře a uvádí, že *„celkový seznam ani zdůvodnění výběru nebyly – s ohledem na odmítnuté uchazeče – dosud zveřejněny"*. NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 120.

[33] Přestože existují zmínky o tom, že kancelář prezidenta V. Havla před koncem jeho funkčního období připravila seznam osob, o nichž by bylo možné v souvislosti s nominací na Ústavní soud uvažovat, srov. např. rozhovor V. Havla pro *Právo* z 15. 5. 2004. Dostupné z: <http://www.vaclavhavel.cz/showtrans.php?cat=rozhovory&val=1557_rozhovory.html&typ=HTML>.

[34] V. Ševčík, V. Güttler, Z. Kessler, P. Mates, A. Procházka.

[35] Zatímco A. Procházka s tímto hodnocením polemizuje (PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 131), T. Němeček jej přebírá jako fakt (NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 126, pozn. xix).

[36] I. Pelikánová je od roku 2004 soudkyní Tribunálu Soudního dvora Evropské unie.

[37] NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 124–125.

[38] Stenoprotokol z 13. schůze Poslanecké sněmovny konané ve středu 13. října 1993, avšak nejednotnost názorů ohledně jeho osoby se projevila již v nepřijetí stanoviska na 32. schůzi ústavněprávního výboru PSP z 12. října 1993. „Výhrady z hlediska hodnocení osobnosti" ze strany výběrové komise prezidenta Havla zmiňuje T. Němeček v knize NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 123.

k jeho jménu ve svých pamětech připsal, že „*v Čalfově vládě pracoval jako vedoucí Úřadu vlády*“.[39] Pro úplnost dodejme, že nejnižší počet hlasů, avšak dostačující pro udělení souhlasu, obdrželi Vlastimil Ševčík, dlouholetý advokát a od roku 1990 poslanec Sněmovny národů Federálního shromáždění za Občanské fórum, zpravodaj k návrhu Listiny základních práv a svobod,[40] později člen poslaneckého klubu Občanského hnutí, které po volebním výsledku v roce 1992 nemělo zastoupení v Poslanecké sněmovně (80 hlasů), a Vladimír Paul, polyglot, který po dlouhou dobu zastával funkci vedoucího právních odborů strojírenských podniků[41] a v rozpravě ke kandidátům na soudce Ústavního soudu v Poslanecké sněmovně byl popsán slovy: „*komerční právník, který se věnuje mezinárodnímu právu soukromému, pracuje také jako mezinárodní rozhodce*“[42] (99 hlasů).

Nominace úspěšných kandidátů pak byly buď politicky předjednané,[43] anebo zdůvodněné potřebou odbornosti a praxe v jednotlivých právních odvětvích (týkalo se to zejména bývalých soudců obecných soudů).[44] Přes úvahy o vhodnosti nominovat někoho, kdo by se ideově blížil myšlenkám komunistické strany, která ve volbách do České národní rady v roce 1992 získala v koalici s Demokratickou levicí ČSFR 14,05 % hlasů a i po rozdělení Československa měla v Poslanecké sněmovně 33 křesel (po ODS druhý nejvyšší počet), nebyl takový návrh podán.[45] Ve smyslu ideovém se tak pestrost projevovala spíše v příklonu k právnímu positivismu anebo k přirozenoprávnímu myšlení,[46] a to nejenom mezi soudci, ale i jednotlivými senáty. Uvnitř senátů byla zřejmá snaha o profesní pestrost – zasedali spolu soudci s praxí soudní, advokátní anebo akademickou.[47] Antonín Procházka zmiňuje i pestrost generační.[48]

Z komparativního hlediska tak můžeme vést úvahy, jaký vliv mělo uvedené ideové[49] zakotvení soudců českého ústavního soudu na řešení případů spojených s přechodem k demokracii – např. možnost potrestání politicky motivovaných trestných činů pomocí upravené konstrukce promlčecích lhůt, otázky restitucí anebo lustrací.[50] Na druhé straně pamětníci zmiňují určitou stmelující atmosféru,[51] která mezi první generací soudců Ústavního soudu panovala jako důsledek nutnosti vymezovat se vůči ostatním soudům

---

39 PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 133.

40 Podrobně viz BROZ, J. Vlastimil Ševčík – Chvála zdrženlivosti. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 192 an.

41 PÍŠA, R. Vladimír Paul – Internacionalista na Ústavním soudu. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 186 an.

42 Stenoprotokol z 11. schůze Poslanecké sněmovny konané ve čtvrtek 8. července 1993.

43 „*Prezident si přál Vladimíra Klokočku, [KDS] Antonína Procházku, ODS Zdeňka Kesslera, ODA Vojtěcha Cepla.*“ Citace M. Bendy v knize NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 124. Z dalších navržených byl Vojen Güttler členem KAN a Vlastimil Ševčík patřil jako nestraník do klubu poslanců OH, Ivana Janů byla členkou ČSL.

44 I. Brožová, M. Holeček, V. Jurka, P. Varvařovský, E. Zarembová.

45 Josef Mečl, o němž se v této souvislosti uvažovalo, ani sám o funkci nejevil zájem. Viz NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 122–123.

46 PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 141.

47 ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 237, tabulka č. 1.

48 PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 133.

49 Situace v jednotlivých zemích byla samozřejmě komplexnější, srov. např. PROCHÁZKA, R. *Mission accomplished: on founding constitutional adjudication in Central Europe*. Budapest: Central European University Press, 2002, s. 29 an.

50 Srov. ROBERTSON, D. *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*. Princeton – Oxford: Princeton University Press, 2010, kapitola 3, s. 83 an.

51 PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 134 a zejména 137–139.

či autoritativně řešit spory nejvyšších státních orgánů.[52] Přispět mohla i skutečnost, že na rozdíl od Polska nebo Maďarska se v začátcích činnosti Ústavního soudu neprojednávaly významné případy týkající se sociálních práv,[53] respektive ty, jež se v oblasti hospodářských, sociálních a kulturních práv rozhodovaly, nebyly jako problematické vnímány.[54] Nepřímým potvrzením této situace je i malý počet disentů, které soudci k rozhodnutím v prvním desetiletí činnosti Ústavního soudu připojovali.[55]

Ve svém druhém funkčním období navrhl Václav Havel ještě čtyři kandidáty na ústavní soudce po odchodu Ivy Brožové na Nejvyšší soud[56] a Ivany Janů na Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii, úmrtích Vladimíra Paula a Vlastimila Ševčíka. Ačkoliv všichni byli Senátem schváleni, rozsah a zaměření veřejně dohledatelné[57] pozornosti senátorů k jednotlivým kandidátům se velmi lišily. U Jiřího Malenovského, odborníka na mezinárodní právo a bývalého soudce federálního ústavního soudu, byla obšírně probírána jeho profesní minulost před rokem 1989. Navíc je zřejmé, že byl senátory dotazován ohledně tzv. Benešových dekretů nebo některých nálezů Ústavního soudu,[58] jakož i hodnocení Ústavy ČR a připravované legislativy.[59] Eliška Wagnerová, bývalá advokátka, emigrantka, asistentka soudce Ústavního soudu, soudkyně a posléze i předsedkyně Nejvyššího soudu s poměrně napjatými vztahy s tehdejším ministrem spravedlnosti Jaroslavem Burešem, ale i s některými tehdejšími soudci Ústavního a Nejvyššího soudu, popsala svůj nominační proces jako nesnadný: proti byly dvě nejsilnější strany, ODS a ČSSD,[60] spojené v té době opoziční smlouvou, avšak v Senátu měla po volbách 12. 11. 2000 většinu Čtyřkoalice (s KDU-ČSL, US, DEU, ODA – 39 křesel, ODS a ČSSD spolu 37, 3 KSČM a 2 nezávislí) a osobně přišel její kandidaturu podpořit i prezident Václav Havel. Eliška Wagnerová se tak se 42 hlasy ze 70 zařadila ke kandidátům, na nichž panovala nejmenší shoda. Naopak patrně nejméně výhrad měli senátoři k Františku Duchoňovi (45 hlasů z 54),

---

[52] Byť P. Rychetský považuje za jediný nález prvního Ústavního soudu, který přímo zasáhl do politické sféry, pouze tzv. volební nález o zrušení části zákona o volbách do Poslanecké sněmovny sp. zn. Pl. ÚS 42/2000, který po novele připravené v rámci tzv. opoziční smlouvy znevýhodňoval malé strany při přepočtu volebních hlasů na poslanecké mandáty. Naopak např. spor o jmenování guvernéra a viceguvernérů ČNB (sp. zn. Pl. ÚS 14/01) považoval za politicky neproblematický, který měl pouze do budoucna vyjasnit kompetence RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 205–206.

[53] Srov. např. ROBERTSON, D. *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*, s. 91 an.

[54] Viz např. zrušující nález Pl. ÚS 35/95 ze dne 10. 6. 1996 o právu na ochranu zdraví a na bezplatnou zdravotní péči a na zdravotní pomůcky na základě veřejného pojištění, k němuž nebyl připojen žádný disent.

[55] GRINC, J. Odlišná stanoviska soudců Ústavního soudu České republiky, s. 72.

[56] Sama Iva Brožová popisuje tento postup včetně svého pozdějšího jmenování předsedkyní Nejvyššího soudu jako domluvený – viz LESCHTINA, I. *Iva Brožová: S žalobou na Klause jsem neváhala ani minutu*. Rozhovor publikovaný 18. 3. 2015. Dostupné z: <http://nazory.aktualne.cz/rozhovory/iva-brozova-s-zalobou-na-klause-jsem-nevahala-ani-minutu/r~2aaceddacc8a11e497be0025900fea04/>.

[57] Ve stenoprotokolech zachycené rozpravě a následnému hlasování o vyslovení souhlasu s navrženým kandidátem na plénu předchází slyšení v ústavněprávním výboru (dále jen ÚPV) a ve výboru petičním, pro lidská práva, vědu, vzdělávání a kulturu (dále jen VVVK), jakož i návštěvy v senátorských klubech. Zatímco jednání výborů je veřejné, zápisy z něj nemají příliš velkou vypovídací hodnotu. Návštěvy v senátorských klubech jsou neformální a nepořizuje se z nich veřejně dostupný záznam. Podrobně viz ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 227–230.

[58] Zápis z jednání ÚPV ze dne 12. 1. 2000, stenozáznam ze dne 2. února 2000, senátní tisk č. 138.

[59] FRIEDEL, T. Jiří Malenovský – Tam, kde jiní končí. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 141–142.

[60] Viz NĚMEČEK, T. *Padni komu padni: život a případy Elišky Wagnerové*, s. 86–98, dále zápis ze schůze VVVK konané dne 7. 3. 2002 a potvrzení těchto okolností v knize RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 220. Naopak A. Procházka a později i P. Rychetský hodnotí E. Wagnerovou velmi kladně.

v té době předsedovi občanskoprávního kolegia Nejvyššího soudu,[61] a Jiřímu Muchovi (68 ze 79 hlasů),[62] bývalému advokátu s polistopadovou zkušeností z Rady Evropy.

Velkou roli při výběru kandidátů hrály na začátku funkčního období Václava Havla jím zřízená poradní skupina[63] a ředitelka právního a legislativního odboru prezidentské kanceláře Brigita Chrastilová. Ta asistovala při nominačních procesech až do konce druhého funkčního období Václava Havla. Jak bylo výše načrtnuto, zvláštní důraz se kladl nejen na erudici, ale i osobnost kandidáta, zejména jeho činnost před rokem 1989. S přibývající judikaturou Ústavního soudu však byli noví kandidáti stále častěji dotazováni na jejich pohled na konkrétní sporné případy. První tendence může vlivem různých vnějších faktorů[64] spíše oslabovat, zatímco druhá – v souladu s pozorováními politické jurisprudence,[65] bude neustále posilovat.

Již na počátku funkčního období druhého prezidenta ČR, Václava Klause (7. 3. 2003, druhé funkční období skončilo 7. 3. 2013), bylo zřejmé, že bude nutné najít v krátké době jedenáct kandidátů: za předsedu Ústavního soudu Zdeňka Kesslera,[66] který po dlouhé těžké nemoci rezignoval 12. 2. 2003, a dalších osm ústavních soudců,[67] jimž měl 15. 7. 2003 skončit mandát. 9. 11. 2003 končilo funkční období Evě Zarembové a 29. 3. 2004 Pavlu Varvařovskému.

Prvním prezidentovým kandidátem se stal poslanec KDU-ČSL Miloslav Výborný. Ač byla v Senátu vedena diskuse na téma vhodnosti jmenovat na Ústavní soud bývalé politiky,[68] nebyla mířena konkrétně proti osobě kandidáta (ostatně ve středo-pravém Senátu, kde po volbách v roce 2002 posílila ODS o čtyři mandáty, získal 52 z 65 hlasů). V době hlasování 29. 5. 2003 bylo navíc zřejmé, že Václav Klaus nominoval i dalšího politika, tentokrát z levé části politického spektra, o němž prý uvažoval již Václav Havel, Pavla Rychetského. Personální kontinuitu měli zajistit Pavel Holländer a Vojen Güttler. Spolu s nimi byl poprvé navržen i Aleš Pejchal, advokát angažující se mj. v otázkách restitucí. Plenární debatu 16. 7. 2003 do značné míry zastínil spor mezi druhým předsedou Ústavního soudu Milošem Holečkem a místopředsedkyní Eliškou Wagnerovou, kdy kandidující soudci byli vyzváni k objasnění svého postoje. Vojen Güttler byl navíc dotázán ohledně judikatury k platům soudců. Ve vztahu k Aleši Pejchalovi, jehož kan-

---

61 Na jednání pléna dne 31. 5. 2002 nebyl představen ani jeho stručný životopis, zpravodaj pouze zmínil, že byl kandidát dotazován na „*hodnocení stavu našeho soudnictví, srovnání s úrovní soudnictví jiných států, v tom také Ústavního soudu*".

62 Stenozáznam schůze z 23. 1. 2003.

63 NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 120 an., poradní skupinu vedl Otakar Motejl, který byl v té době předsedou Nejvyššího soudu ČR a předtím zastával tutéž funkci na federálním Nejvyšším soudě.

64 Např. interpretace desetileté praxe, politická konstelace, mládí kandidátů, historická nezatíženost a na druhé straně politická, respektive názorová čitelnost dnešních elitních právníků.

65 SHAPIRO, M. Political Jurisprudence.

66 A. Procházka zmiňuje jako jednu možnou interpretaci této opožděné rezignace, že jejím cílem bylo „*zabránit Václavu Havlovi, aby ještě před skončením prezidentského úřadu jmenoval jako předsedkyni Ústavního soudu Elišku Wagnerovou*". Srov. PROCHÁZKA, A. *V boji za ústavnost: ze vzpomínek bývalého ústavního soudce*, s. 190, naznačuje souvislost s tím, že Z. Kessler byl před svým jmenováním do funkce soudce Ústavního soudu členem ODS. P. Rychetský sice zmiňuje jako možný důvod obavu z E. Wagnerové jako předsedkyně, ale tentokrát ze strany ústavních soudců samotných, viz RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 199. E. Wagnerová přitom v letech 1993–1996 pracovala na Ústavním soudu jako asistentka právě Z. Kesslera.

67 V. Cepl, V. Čermák, V. Güttler, M. Holeček, P. Holländer, V. Klokočka, V. Jurka, A. Procházka.

68 V zahraničí je to naopak považováno za výhodu, v Belgii nebo Francii dokonce za běžné. Srov. FERRERES COMELLA, V. *Constitutional Courts and Democratic Values*, s. 41–42.

didaturu nepodpořil Výbor pro vědu, vzdělávání, kulturu, lidská práva a petice, senátory zajímal jeho podíl na formování církevní politiky ministerstva kultury.[69] Odpověď byla stručná a negativní, nicméně k souhlasu se jmenováním mu chybělo šest hlasů.[70] Potenciální konflikt zájmů naopak nebyl shledán u tehdejšího ministra spravedlnosti Pavla Rychetského, s nímž souhlasilo 50 ze 75 senátorů. Pavel Rychetský byl jmenován novým předsedou Ústavního soudu a částečně se podílel na výběru dalších kandidátů nominovaných prezidenty Václavem Klausem a Milošem Zemanem.[71]

Ani ne o měsíc později, 6. 8. 2003, rozhodoval Senát o dalších čtyřech kandidátech, z nichž dva – Vladimír Balaš a Václav Pavlíček – byli členy poradní komise, která měla prezidentovi mj. pomoci hledat vhodné osobnosti, přestože se k tomu údajně nakonec nedostala.[72] U prvního jmenovaného, bývalého ředitele Ústavu státu a práva, se pomyslným jazýčkem na vahách stal posudek vypracovaný v souvislosti s prodejem IPB.[73] U druhého, profesora ústavního práva známého např. razantní obhajobou tzv. Benešových dekretů a později širokého výkladu pravomocí prezidenta republiky, veřejně překáželo jeho „nepřiznané" angažmá v KSČ před rokem 1968 a hodnocení vývoje v letech 1945–1948.[74] Senátoři nepodpořili ani další advokátku a bývalou poslankyni za OF, později členku ODS, Kláru Veselou-Samkovou. Důvodem bylo patrně nedostatečné přesvědčení o osobnosti kandidátky.[75] Jedinou úspěšnou kandidátkou v této skupině byla Dagmar Lastovecká, senátorka za ODS a dcera prvního předsedy Ústavního soudu Zdeňka Kesslera. Vzhledem k počtu získaných hlasů (67 ze 78) je nicméně zřejmé, že měla podporu napříč politickým spektrem.

V situaci, kdy zůstávala neobsazená čtyři místa ústavních soudců, což ohrožovalo plynulé vyřizování v senátních a usnášeníschopnost v plenárních kauzách, se na opětovné

---

69 Senátoři zvolení za Čtyřkoalici v médiích poukazovali zejména na jeho zapojení do kauz proti katolické církvi, srov. <http://archiv.ihned.cz/c1-13104640-senat-tri-ustavni-soudci-prosli-pejchal-ne>; respektive při opakovaném schvalování <http://archiv.ihned.cz/c1-13316610-advokat-pejchal-u-senatoru-opet-narazil>. Paradoxně, když se A. Pejchal ucházel o post soudce Evropského soudu pro lidská práva, byl to mj. pražský arcibiskup, který jej dopisem podpořil, viz KOSAŘ, D. Selecting Strasbourg Judges. A Critique. In: M. Bobek (ed.). *Selecting Europe's Judges*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 154.

70 V médiích se objevily informace o „výměnných obchodech" mezi senátorskými kluby: <http://www.rozhlas.cz/radiozurnal/publ_izurnal/_zprava/82165>.

71 Viz např. vyjádření M. Zemana: „*Předpokládám, že se setkám i s předsedy všech senátních klubů, že s nimi tato jména prodiskutuji tak, jako jsem je diskutoval například s Pavlem Rychetským, a věřím, že v průběhu března předložím první čtyři kandidáty, a další čtyři v průběhu června tak, jak mi to ukládá zákon.*" Dostupné z: <http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/1177195>.

72 ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 223, s odkazem na <http://www.hrad.cz/cs/pro-media/tiskove-zpravy/archiv/494.shtml>.

73 Získal 30 ze 78 hlasů.

74 Srov. stenozáznam z 6. 8. 2003. V. Pavlíček byl nominován již v roce 1991 na soudce Ústavního soudu ČSFR, při hlasování o návrzích kandidátů v ČNR však nakonec nezískal dostatečný počet hlasů (viz stenozáznam z 25. a 29. schůze ČNR ve volebním období 1990–1992). O dva roky později se na něm neshodla výběrová komise zřízena V. Havlem pro pohovory s kandidáty na ústavní soudce Ústavního soudu ČR – viz NĚMEČEK, T. *Vojtěch Cepl: Život právníka ve 20. století*, s. 123.

75 Srov. stenozáznam z 6. 8. 2003; další dobovou interpretaci nabízí tehdejší senátor M. Škaloud, který sděluje osobní dojmy ze čtyř neschválených kandidátů a hlavní záminku spatřuje v tom, že „*antiklausovská koalice unionistů, lidovců a ‚nezávislých' si nenechala ujít jedinečnou a zřídkavou příležitost pokořit Klause*". Dostupné z: <http://www.skaloud.net/clanky/stanoviska/tridena-stanoviska/politika-obecne/volba-soudcu-ustavniho-soudu/?strana=3>. Na druhé straně ale ze srovnání hlasování o navržených kandidátech plyne, že rozdíl mezi počtem platných hlasů a hlasů pro jednotlivé kandidáty byl větší než počet členů KDU-ČSL (16), US-DEU (11) a „ostatních" (14).

nominaci Aleše Pejchala následující den patrně projevila i skutečnost, že druhý prezident postrádal ideově pestrý orgán, který by mu kandidáty doporučoval,[76] a není znám osud zmiňovaného seznamu padesáti potenciálních kandidátů, který připravila kancelář prvního prezidenta před koncem jeho druhého funkčního období. Současně je potřeba vzít v potaz, že na začátku roku 2003 zahájil svou činnost Nejvyšší správní soud, který mohl „odčerpat" některé potenciální kandidáty. V plenární diskusi Senátu pak bylo možné nahlédnout do nominačního „politikaření" (rozesílání dopisů pro a proti kandidátovi; prohlášení pro média), sledovat, jak velký význam někteří senátoři přikládali dojmu, který v nich vystoupení kandidáta na výborech zanechalo, jakož i vyslechnout obavy z kandidátů z řad advokacie.[77] Většina senátorů ale setrvala na svém předchozím stanovisku a k souhlasu se jmenováním Aleše Pejchala soudcem Ústavního soudu chyběly tři hlasy. Podobným těsným rozdílem neprošli už jen Jan Sváček (při prvním hlasování by potřeboval o 2 hlasy více) a Miloslav Výborný, kterému k opětovnému vyslovení souhlasu scházel pouze jeden hlas).

Do konce roku 2003 navrhl Václav Klaus ještě dva úspěšné kandidáty – Jana Musila, profesora a vedoucího katedry trestního práva a prorektora Policejní akademie,[78] a Jiřího Nykodýma, advokáta a člena Legislativní rady vlády.[79] První byl vedle tradičního postoje k ústavnímu soudnictví dotazován na akademické působení, členství v komunistické straně, návrh trestního zákona nebo mezinárodní lidskoprávní dokumenty.[80] Druhý byl schválen 43 hlasy z 58, aniž by se někdo přihlásil do rozpravy.

9. 11. 2003 nicméně skončilo funkční období Evě Zarembové,[81] 29. 3. 2004 Pavlu Varvařovskému a 8. 5. 2004 se vzdal funkce Jiří Malenovský, který zamířil na Evropský soudní dvůr. Problém čtyř, respektive pěti neobsazených míst tak nadále přetrvával. Přestože existovaly úvahy, zda nechce čekat na výsledky podzimních senátních voleb,[82] přibližně v měsíčních rozestupech navrhoval prezident další kandidáty: nejdříve neúspěšně

---

[76] RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 222–223.

[77] Stenozáznam z 10. září 2003 a vystoupení senátora J. Brýdla, typově podobná prohlášení ale nalezneme i v souvislosti s P. Holländrem nebo K. Veselou-Samkovou.

[78] BLAŽKOVÁ, K. Jan Musil – V moderní době je jedním z poslání práva chránit slabé, hendikepované a bezmocné. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 145 an. Z jeho životopisu i vystupování bylo možné vysledovat silné sociální cítění, které se projevilo i v pozdějším rozhodování – na Ústavním soudu patří k soudcům nejvýrazněji hájícím sociálně demokratické hodnoty, viz CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? 2. část, s. 477.

[79] STŘELEČEK, T. Jiří Nykodým – S nejlepším z advokátských způsobů k Ústavnímu soudu. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 175.

[80] Stenozáznam z 12. listopadu 2003.

[81] O dalších mimoprávních vlivech na výběr soudců Ústavního soudu vypovídá i historka zachycená v knize *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, kterou si pro přesnost dovoluji rozsáhleji ocitovat: „*Po skončení funkčního období Evy Zarembové zvažoval Václav Klaus – zřejmě na popud nového předsedy Pavla Rychetského – její znovujmenování. Na Hradě absolvovala ‚pohovor' s Petrem Hájkem a Jiřím Weiglem, kteří s ní probírali její názory a její předchozí hlasování (např. ve věci Velkého volebního nálezu a dalších výrazných kauz). O tom, že nakonec nebyla jmenována podruhé, zřejmě rozhodla náhoda: těsně před koncem funkčního období se konala společná večeře soudců Ústavního soudu s prezidentem – vyprávi, že na ni (ne svou vinou) přišla pozdě, což před Václavem Klausem ostatní soudci ještě zdárně zakryli, ovšem podle vyprávění Vojena Güttlera pak byla posazena na místo, na kterém se s prezidentem neviděli, ani neslyšeli, a ten poté usoudil, že je na funkci soudkyně Ústavního soudu příliš nevýrazná, neboť neřekla ani slovo.*" CHMEL, J. Eva Zarembová. In: J. Kysela – K. Blažková – J. Chmel a kol. *Právnický Olymp. Portréty vybraných soudců Ústavního soudu ČR*, s. 215.

[82] Srov. <http://www.bbc.co.uk/czech/interview/story/2004/04/printable/040426_ruml.shtml>.

odborníka na pracovní právo a asistenta ústavních soudců Milana Galvase, kterého nedoporučil ani jeden z pověřených senátních výborů a na plénu se nikdo nepřihlásil do rozpravy.[83] Pak následovali s rozsáhlými vystoupeními, ale i s přesvědčivou většinou hlasů, advokát a historik Stanislav Balík;[84] bez jediné přihlášky do rozpravy docentka římského práva, doporučená Mirkem Topolánkem,[85] Michaela Židlická; a do třetice Ivana Janů, bývalá ústavní soudkyně, která v mezidobí působila na Haagském tribunálu pro bývalou Jugoslávii.[86]

V listopadu 2004 proběhly volby do Senátu, z nichž vyšla jako nejsilnější ODS. Dlouholeté členství v KSČ bylo tak nadále považováno za překážku úspěšné kandidatury u viceprezidentky Unie státních zástupců ČR Jaroslavy Novotné.[87] Teprve 4. 8. 2005 uspěla Vlasta Formánková, soudkyně Krajského soudu v Plzni, těsnou většinou[88] čtyř hlasů poté, co jí bylo vytknuto režimu poplatné rozhodnutí před rokem 1989, podpora ODS ve volební kampani v Plzni nebo skutečnost, že ji prezidentovi doporučil telefonicky senátor ODS z Plzně Jiří Šneberger.[89] Patnácté místo ústavního soudce zaplnil, aniž by se senátoři přihlásili do podrobné rozpravy, 8. 12. 2005 soudce Nejvyššího soudu Vladimír Kůrka, jehož doporučil tehdejší předseda Ústavního soudu Pavel Rychetský.[90]

Václavu Klausovi se naskytla příležitost jmenovat ještě dva ústavní soudce, avšak ani jeden z jeho kandidátů v Senátu neuspěl – částečně vlivem posílení ČSSD v Senátu v roce 2010 a dílem kontroverzemi, které osoby kandidátů vyvolávaly. U předsedy Městského soudu v Praze Jana Sváčka vadila jeho stranická minulost nebo kontakty s podnikateli (v hlasování 8. 2. 2012 mu chyběly dva hlasy). Druhý jmenovaný je ústavní právník, zastánce širokého výkladu prezidentových pravomocí, ale i bývalý poslanec za ČSSD, autor tzv. „Koudelkova volebního dělitele", který měl na základě novely volebního zákona přijaté v době opoziční smlouvy oslabit menší strany. Většinově levicový Senát ho nicméně po vypjaté debatě dne 25. 4. 2012 odmítl, když „pro" hlasovalo jen 29 senátorů ze 71. Jedná se patrně o jediný případ, kdy nejsilnější strana v Senátu nedostatečně podpořila svého bývalého člena, který ale současně svědčí o schopnosti senátorů oprostit se od vyhraněně stranického smýšlení.

Vlivem tohoto vývoje proběhla kompletní obměna soudců Ústavního soudu již v průběhu první poloviny funkčního období prezidenta Miloše Zemana. Úspěšnost jeho

---

83 Stenozáznam 8. 4. 2004; senátoři patrně shledali jako problematické jeho členství v KSČ a některé výroky ve vztahu ke komunismu, srov. <http://archiv.ihned.cz/c1-14121740-ustavni-soud-bude-brzy-ochromen>.

84 20. 5. 2004, 60 hlasů z 66.

85 10. 5. 2004, 52 hlasů z 66. Teprve v roce 2010, kdy se vyloučila z rozhodování věci sp. zn. IV. ÚS 2273/09, ve které figuroval ČEZ, se veřejnost dozvěděla, že je matkou Daniela Křetínského, který byl již od roku 2003 partnerem společnosti J&T.

86 29. 7. 2004, 49 hlasů z 65.

87 Nedoporučil ji ani jeden z výborů, 16. 12. 2004 hlasovalo pro ni pouze 11 ze 76 senátorů.

88 Podobně těsnou většinou byla schválena Eliška Wagnerová (+ 3 hlasy) nebo ve druhém funkčním období potvrzen Vojen Güttler (+ 2 hlasy).

89 V souvislosti s výběrem kandidátů na ústavní soudce se někdy objevují i úvahy o spjatosti s určitým městem nebo regionem (v plenární diskusi k V. Formánkové bylo také zmíněno „*silné lokální lobby z Plzně, které jde kupodivu napříč politickými stranami*"), případně s některou z právnických fakult (srov. vyjádření E. Wagnerové o z jejího hlediska nežádoucí profilaci třetího Ústavního soudu, kde „*zasedají osoby spjaté s názory pražské právnické fakulty, ke kterým se Ústavní soud v minulosti vymezoval, které pramení v pozitivistické metodologii*". Citováno dle: <http://ceskapozice.lidovky.cz/kdo-je-ve-hre-o-ustavni-soud-dfk-/tema.aspx?c=A150703_025031_pozice-tema_kasa>).

90 RYCHETSKÝ, P. – NĚMEČEK, T. *Diskrétní zóna*, s. 223.

kandidátů může být kromě většiny 46 mandátů, kterou ČSSD měla v Senátu v letech 2012–2014, přičítána i skutečnosti, že na rozdíl od svého předchůdce si nechává návrhy předkládat zástupci různých státních institucí, profesních komor, včetně předsedy Ústavního soudu Pavla Rychetského[91] nebo nejvyššího státního zástupce Pavla Zemana,[92] případně je i předběžně konzultuje s předsedou Senátu Milanem Štěchem. Navíc členství v KSČ[93] přestalo být u některých kandidátů nepřekonatelnou překážkou pro udělení souhlasu.

25. 4. 2013 schválil Senát, aniž by měli senátoři potřebu přihlásit se do podrobné rozpravy, kandidaturu soudkyně Nejvyššího správního soudu Milady Tomkové a profesorů Jaroslava Fenyka (trestní právo, ale i bývalý prokurátor, státní zástupce a advokát), Jana Filipa (ústavní právo, asistent ústavních soudců) a Vladimíra Sládečka (správní právo, bývalý asistent ústavního soudce). 20. 6. 2013 byli navrženi další soudci: Kateřina Šimáčková (Nejvyšší správní soud), Ludvík David (Nejvyšší soud), Pavel Rychetský a Miloslav Výborný (Ústavní soud). Výhrady vznesli senátoři vůči posledně jmenovanému, kdysi členovi KDU-ČSL, a to kvůli jeho postojům k zdravotnickým poplatkům, školnému a zejména církevním restitucím (bylo nicméně upozorněno, že dlouhodobě vstřícný postoj k církvím zastává i Kateřina Šimáčková, v její prospěch však v očích senátorů mluvila podpora sociálních práv). K opětovnému souhlasu s nominací Miloslavu Výbornému nakonec chyběl jediný hlas.

I napodruhé byl v Senátu neúspěšný předseda Městského soudu v Praze Jan Sváček, tentokrát nominovaný a osobně podpořený prezidentem Milošem Zemanem. Ač se prezident ve svém vystoupení pokusil vyvrátit všechny předchozí výtky a aniž by byly v plenární diskusi vzneseny nové,[94] pro kandidáta hlasovalo pouze 30 senátorů ze 75.[95] Dagmar Lastoveckou, jejíž mandát skončil 29. 8. 2013, tak nahradil až Radovan Suchánek, odborný asistent pražské katedry ústavního práva, ale současně mj. dlouhodobý asistent poslanců, poradce místopředsedy Senátu a ministrů nebo náměstek ministra za ČSSD. Je prvním soudcem, u něhož nebylo zákonem vyžadováno lustrační osvědčení. Přes vznesené výhrady k jeho nízkému věku byl ze zatím navržených kandidátů prezidenta Zemana nejtěsnější většinou pěti hlasů schválen.[96] Do konce roku 2013 Senát

---

[91] P. Rychetský se v tisku nepřímo distancoval od nominací J. Jirsy a J. Fialy – viz <http://archiv.ihned.cz/c1-65140750-rychetsky-zmenil-nazor-chce-dal-vest-ustavni-soud>.

[92] ŘÍHA, M. Ústavní soud ve třetí dekádě: trendy a změny ve výběru strážců ústavnosti, s. 223–224.

[93] Ústavní soud zveřejnil koncem roku 2010 údaje o bývalé stranické příslušnosti svých soudců v souvislosti s nálezem sp. zn. I. ÚS 517/10. Členy KSČ (v pořadí podle vzniku mandátu) byli P. Holländer (do r. 1989), F. Duchoň (léto 1968 – jaro 1969), P. Rychetský (1966 – počátek roku 1969), J. Musil (1960–1969). Ze stenoprotokolu z 11. schůze Poslanecké sněmovny konané ve čtvrtek 8. července 1993 vyplývá, že do roku 1969 byl členem KSČ i V. Klokočka, důvody tohoto členství i postupná ztráta ideálů jsou výstižně popsány v rozhovoru s E. Taberym, který je pod názvem *Volby – můj osud* přetištěn v POSPÍŠIL, I. – WAGNEROVÁ, E. (eds). *Vladimír Klokočka Liber Amicorum*. Praha: Linde, 2009, s. 269 an. Po roce 2013 se počet těchto ústavních soudců opět zvýšil – vedle P. Rychetského a J. Musila, kteří byli opětovně navrženi pro druhé funkční období, jsou to J. Filip a J. Fenyk (do roku 1989, zajímavě se k tomu vyjadřuje E. Wagnerová <http://eliskawagnerova.cz/aktuality/aktualne-eliska-wagnerova-k-nominacim-prezidenta-zemana-na-fukce-ustavnich-soudcu/>), D. Uhlíř (do roku 1989, vyjadřuje se k tomu osobně na svém profilu na <www.usoud.cz>) a patrně i J. Fiala (viz charakteristiky kandidátů na funkci soudců Ústavního soudu ČSFR dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0483_01.htm>).

[94] Podrobněji k dalším výtkám např. zde: <http://archiv.ihned.cz/c1-60453040-jan-svacek-seda-eminence-justice>.

[95] Stenozáznam z 21. srpna 2013.

[96] Stenozáznam z 30. října 2013, 38 hlasů z 65.

projednal ještě opětovnou nominaci ústavního soudce Jana Musila a odborníka na evropské právo Jiřího Zemánka. Oba byli přesvědčivými většinami[97] schváleni, aniž by se nějaký senátor přihlásil do rozpravy.

V roce 2014 navrhl na Ústavní soud prezident Zeman další soudce: z Nejvyššího správního soudu Vojtěcha Šimíčka, místopředsedu Krajského soudu v Brně Tomáše Lichovníka a ústavního soudce Jiřího Nykodýma. Proti posledně jmenovanému se rovněž obrátilo jeho hlasování v kauze církevních restitucí, a na rozdíl od zbylých kandidátů nebyl schválen.[98] 3. 12. 2014 Senát rozhodoval o advokátovi Davidu Uhlířovi.[99] Na místo dalšího ústavního soudce byl dne 6. 8. 2015 po skončení mandátu Vlasty Formánkové navržen místopředseda Městského soudu v Praze Jaromír Jirsa.[100] Nedojde-li k nepředvídaným změnám, bylo na dobu dalších devíti let obsazováno poslední volné místo na Ústavním soudu po vypršení mandátu Vladimíra Kůrky. Senátoři dne 2. 12. 2015 schválili profesora občanského práva, člena Legislativní rady vlády a asistenta několika ústavních soudců[101] Josefa Fialu.[102]

PROZATÍMNÍ ZÁVĚRY Z POZOROVÁNÍ PROBĚHLÝCH JMENOVACÍCH PROCESŮ

Role Senátu v nominačním procesu se liší v závislosti na tom, má-li v něm navrhující prezident pro své kontroverznější kandidáty ideově sprízněnou většinu. Tak tomu bylo u Elišky Wagnerové za Václava Havla (+ 3 hlasy), Vlasty Formánkové za Václava Klause (+ 4 hlasy) a Radovana Suchánka u Miloše Zemana (+ 5 hlasů). Menším podílem hlasů už byl zvolen pouze při opětovném jmenování Vojen Güttler (+ 2 hlasy), který byl ale extenzivně dotazován na jeho postoj ohledně medializovaného sporu Elišky Wagnerové a Miloše Holečka[103] a roli mohl hrát i v té době vyšší věk kandidáta (69 let) a skutečnost, že při zohlednění působení na federálním Ústavním soudě se jednalo již o třetí mandát ústavního soudce. U většiny neschválených kandidátů se naopak výrazně projevila vyvažovací role Senátu, když jim k vyslovení souhlasu chybělo více než pět hlasů. Jediné výjimky přestavují druhá nominace Aleše Pejchala (– 3 hlasy) a první nominace Jana Sváčka (– 2 hlasy) Václavem Klausem a nominace Miloslava Výborného na druhé funkční období Milošem Zemanem (– 1 hlas). Současně je nutné si uvědomit, že blokační pozici nemůže Senát se stejnou intenzitou zaujímat příliš dlouho, aby nečelil nařčení z odpovědnosti za ohrožení funkčnosti Ústavního soudu. Senát je pak nucen své „nároky" snížit (srov. vyjádření senátorů pro média v souvislosti s projednáváním nominace docentky římského práva Michaely Židlické[104]).

---

97 49 a 53 hlasů ze 72, stenozáznam z 18. prosince 2013.

98 Pro Jiřího Nykodýma se vyslovilo pouze 23 z 58 senátorů, hlasování dne 29. května 2014.

99 Získal 49 ze 71 hlasů, v podrobné rozpravě 3. prosince 2014 přímo k němu nikdo nevystoupil.

100 Dne 23. září 2015 byl schválen 55 z 69 hlasů, do obecné rozpravy se nikdo nepřihlásil.

101 I. Janů, M. Holečka, E. Zarembové.

102 Pro hlasovalo 52 ze 71 senátorů, do obecné rozpravy se opět nikdo nepřihlásil.

103 Stenozáznam z 16. července 2003. J. Fiala byl v roce 1991 navržen Jednotou českých právníků na funkci soudce Ústavního soudu ČSFR, viz tisk 483 z V. volebního období ČNR dostupný z: <http://www.psp.cz/eknih/1990cnr/tisky/t0483_01.htm>.

104 Dostupné z: <http://archiv.ihned.cz/c1-14498040-ustavnich-soudcu-je-dvanact-tri-stale-chybeji>.

S právě uvedeným úzce souvisí problém synchronizace funkčních období soudců Ústavního soudu, který se po částečné desynchronizaci opět objevil za Václava Klause. Prezidenty může uvedená situace svádět ke snaze „najmenovat" pokud možno ideově nejspřízněnější kandidáty v době dvou let, kdy mají největší šanci uspět v aktuálním politickém rozvržení senátorů. Navíc, v extrémních případech je možné kandidáty nechat schválit předem na místa, která se teprve uvolní, protože to přispívá ke kontinuitě práce Ústavního soudu.

Jiná kontinuita – ideová, respektive zkušenostní, měla být dle tvůrců Ústavy umožněna opětovným jmenováním ústavních soudců na druhé funkční období. Dnes se naopak zdá, že stejně dobrou roli mohou sehrát asistenti ústavních soudců, u kterých, na rozdíl od opětovné nominace soudců, nehrozí podezření z personální korupce. Na druhé straně, ani kandidáti na ústavní soudce, již nebyli vzhledem ke svému mládí v KSČ anebo patří k představitelům justice, která se tradičně nevyznačovala sdílností ohledně jiných než právních názorů, již dnes nejsou politicky nečitelní. Výrazné osobnosti vystupují v médiích, vyjadřují se k aktuálním kauzám alespoň zpětně,[105] bývají publikačně činné. Stejně jako v případě zkoumání hodnotové orientace stávajících soudců Ústavního soudu na základě jejich předešlých hlasování[106] tak mohou politici odhadovat postoje kandidátů v případě příštích typových kauz.

ZÁVĚR

Paradoxně zde dospívám k závěru o potřebné politizaci[107] procesu výběru soudců Ústavního soudu. Nikoliv proto, že by byla přirozeně dána povahou politických aktérů, kteří se na jmenování kandidátů podílejí, ale proto, že omezí-li se Senát na kontrolu splnění zákonných předpokladů pro funkci soudce Ústavního soudu, může dojít k přesunutí politiky hlouběji do veřejnosti obtížně přístupných kuloárů hradní kanceláře. Přitom v situaci, kdy zákonné požadavky splňuje stále více právníků, proti kterým je těžko najít zásadní výhrady v profesní minulosti, je dán mnohem širší prostor pro úvahy k vytváření názorově i hodnotově pestrého soudu, k čemuž mohou přispět i různé preference každé dva roky se obměňujících senátních většin.[108]

---

105 K probíhajícím kauzám se mnozí nemohou anebo odmítají vyjádřit z důvodu preventivní mlčenlivosti, protože by se vzhledem k své funkci (zejména soudci a asistenti soudců) mohli na jejich rozhodování podílet.

106 CHMEL, J. Politika na Ústavním soudě? nebo CHMEL, J. *Vliv politické ideologie na rozhodování Ústavního soudu ČR*.

107 Čímž ale nemám na mysli „sankcionování" anebo „odměňování" bývalých ústavních soudců za jejich vybraná rozhodnutí v případě opětovné nominace prezidentem. Takové jednání více než o kvalitě kandidátů vypovídá o hloubce a vážnosti, s jakou k přezkoumání osobnosti a odborností navržených kandidátů přistupují političtí aktéři. Problematikou a komparací časové omezenosti a obnovitelnosti mandátů soudců se zabývá J. Malenovský ve stati MALENOVSKÝ, J. K časové omezenosti a obnovitelnosti mandátu ústavních, mezinárodních a evropských soudců. In: V. Šimíček. *Role nejvyšších soudů v evropských ústavních systémech – čas pro změnu?* Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, s. 155–168. Příkladem fungujícího modelu, v němž politizace výběru nevede k politizaci ústavních soudců samotných, je SRN – viz KYSELA, J. – KÜHN, Z. Kreace ústavních soudů ze srovnávací perspektivy, s. 5–6.

108 Samostatné zkoumání zasluhuje, nakolik může tuto diverzitu suplovat obměna personálního složení senátů Ústavního soudu, viz rozhodnutí pléna Ústavního soudu Org. 60/15 o ustavení senátů ze dne 15. prosince 2015.

KAUZALITA A ROZSAH ODPOVĚDNOSTI

Václav Janeček*

Abstrakt: *Nový občanský zákoník (o. z.) ponechává tradičně vymezení příčinné souvislosti na judikatuře a právní teorii. Vzdor „mlčení" zákona mohou ale vést změny, které stojí v pozadí o. z., k odlišnému pojetí kauzality, než které u nás doposud panovalo. Cílem tohoto článku je načrtnout do značné míry originální teorii kauzality, a to na základě analýzy dvou klíčových reformních momentů o. z. Konkrétně se autor snaží domyslet, co může pro kauzalitu znamenat deklarovaný 1) odklon od materialismu a 2) příklon k idealistické západní tradici, který přijetí o. z. pravděpodobně provázel. Na příkladu mimosmluvní odpovědnosti za újmu způsobenou vlastním zaviněním (§ 2910 o. z.) autor článku pomocí historické, doktrinální a srovnávací metody dokládá, že kauzalitu lze dnes chápat jako dvojstupňový ideální test faktické a právní souvislosti mezi porušením povinnosti a vznikem újmy. Faktická kauzalita je v takové koncepci nicméně jen měřítkem negativním. Pozitivní měřítko právní souvislosti (adekvátnosti/rozsahu odpovědnosti) pak podle autora plyne přímo ze zákona a je jím hned dvakrát presumované ideální měřítko předvídatelnosti škodního následku z hlediska rozumného průměrného člověka, respektive osoby průměrných vlastností. Každá tato domněnka hraje svou roli při posuzování jiné příčinné souvislosti (buď ve vztahu k první újmě, nebo k následné újmě). Nastíněná teorie může navíc výrazně posílit procesní postavení poškozeného.*

Klíčová slova: *odpovědnost, kauzalita, předvídatelnost, materialismus, idealismus, domněnka, nedbalost, zavinění, přičitatelnost, rekodifikace*

ÚVOD

Příčinná souvislost je jedním z tradičních a tradičně problematických předpokladů vzniku deliktní odpovědnosti, a to jak u nás, tak i v zahraničí.[1] Jedním z důvodů tohoto jevu je skutečnost, že kauzalita nebývá v předpisech nijak definována.[2] Totéž platí o textu nového občanského zákoníku (o. z.),[3] který vymezení kauzality ponechává na judikatuře

* JUDr. Václav Janeček. Autor působí jako vědecký pracovník a doktorand na Katedře teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Tento článek byl zpracován v rámci projektu Grantové agentury ČR reg. č. 16-22016S *Právní jednání a odpovědnost právnických osob*. Mé srdečné poděkování za připomínky k předchozím podobám mých argumentů patří především těmto osobám: K. Beranovi, U. Magnusovi, P. Ondřejkovi, E. Stankové, L. Tichému a R. Zimmermannovi. Za širší diskusi při výjezdním zasedání v Nymburku či písemné připomínky děkuji rovněž členům grantového řešitelského týmu. Konečně děkuji účastníkům vědeckého semináře na *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht* (Hamburg), kde jsem měl s laskavým svolením prof. Zimmermanna možnost poprvé prezentovat stěžejní myšlenky tohoto článku. E-mail: janecek@prf.cuni.cz.

1 Viz blíže DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2016, s. 31–59. Dostupné z: <http://www.ilaw.cas.cz/data/files/epub/Kauzalita_AT_Dolezal.pdf> [https://perma.cc/Z6G4-8ZQA]; či HRÁDEK, J. Náhrada majetkové a nemajetkové újmy. In: J. Švestka – J. Dvořák – J. Fiala a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek VI*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 933–935; BEZOUŠKA, P. Komentář k § 2894 an. In: M. Hulmák a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1150–1156; TICHÝ, L. a kol. *Causation in Law*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, 2007; KLEINSCHMIDT, J. Kauzalität. In: J. Basedow – J. K. Hopt – R. Zimmermann (eds). *Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts. Band II*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009, s. 969–973; SPIER, J. (ed.). *Unification of Tort Law: Causation*. Hague – London – Boston: Kluwer Law International, 1996; HONORÉ, A. Causation and Remoteness of Damage. In: A. Tunc (ed.). *International Encyclopedia of Comparative Law. Vol XI: Torts. Part I*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1983.

2 VAN DAM, C. *European Tort Law*. 2nd rev. edition. Oxford: Oxford University Press, 2013, s. 307–308; KLEINSCHMIDT, J. Kauzalität, s. 969.

3 Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

a právní teorii. Na první pohled se tak může zdát, že pojem kauzality nedoznal s přijetím o. z. žádných změn. Jedním z cílů o. z. byl ovšem zásadní rozchod s dosavadními ideovými východisky, na nichž byl předchozí občanský zákoník z roku 1964 vystavěn.[4] Tento stav pochopitelně vyvolává důvodné pochybnosti o tom, zda se zamýšlená koncepční revoluce dotýká i pojetí kauzality, nebo ne.

V tomto článku si proto kladu otázku, která dle mého mínění dosud nebyla zřetelně vyslovena[5] a která si zaslouží obšírnější úvahu. Ptám se, zda a jakým způsobem se v chápání kauzality mohou projevit vybrané paradigmatické změny, jež o. z. pravděpodobně přináší, a to ve vztahu k odpovědnosti *za zavinění*. Konkrétně se zaměřuji na dva klíčové reformní momenty o. z., a to 1) ideové opuštění materialismu[6] a 2) pravděpodobný příklon k idealistické tradici liberálně demokratických států západní Evropy.[7] Pravděpodobný proto, že o koncepčním zakotvení o. z. lze podat pouze nepřímý důkaz. Ani důvodová zpráva se totiž otevřeně k žádné konkrétní koncepci nehlásí. Je ovšem nepochybné, že o. z. má svůj vzor v právních řádech, jež jsou vystavěny na myšlenkovém dědictví idealismu, liberalismu a demokracie.[8] Stejně tak je nepochybné, že se o. z. hlásí k odkazům teorie přirozeného práva[9] a k předválečnému právnímu myšlení,[10] které obojí byly rovněž spjaty s idealismem.[11] V dalším textu tedy budu vycházet z předpokladu, že v pozadí o. z. a jeho institutů lze vysledovat jednotící koncepční linii, která odráží touhu po dokončení polistopadové paradigmatické proměny v chápání civilního práva, tj. odklon od materialismu a návrat či příklon k idealismu. Kritický čtenář jistě podrobí tento předpoklad vlastní úvaze, leč jsem přesvědčen, že bez podobného vyjasnění východisek nelze o základních doktrinálních kategoriích jako je právě *příčinná souvislost* vést jakoukoliv smysluplnou odbornou debatu.

Tu je nutno uvést určitá omezení, která snad zabrání případnému neporozumění mému argumentu. Předně je vhodné zmínit, že zde o idealismu neuvažuji jako o kon-

---

4 VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*. Praha: Vláda ČR, 2012, s. 10. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/images/pdf/Duvodova-zprava-NOZ-konsolidovana-verze.pdf> [https://perma.cc/Y8YV-7GEZ].

5 Srov. např. BEZOUŠKA, P. Ochranný účel smlouvy jako prostředek omezení příčinné souvislosti, aneb je stále důležitá předvídatelnost? *Právní rozhledy*. 2015, č. 22, s. 763–766; DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. Kauzalita jako nutný prostředek pro uchopení právní odpovědnosti? *Právník*. 2014, č. 5, s. 353–379; PIPKOVÁ, P. *Rozsah odpovědnosti za škodu způsobenou porušením soutěžních pravidel EU*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, 2014, s. 50–81; SZTEFEK, M. Předvídatelnost škody v novém občanském zákoníku. *Jurisprudence*. 2014, č. 5, s. 25–33; či TICHÝ, L. Pravděpodobnost v hmotném právu a míra důkazů (skica o možné změně paradigmatu v NOZ). *Bulletin advokacie*. 2013, č. 12, s. 28–32.

6 VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 10, 13, 19, 563–564.

7 Ibidem, s. 13, 17–19, 563.

8 Podobněji k této inspiraci např. SOBEK, T. – MELZER, F. Komentář k § 19. In: F. Melzer – P. Tégl a kol. *Občanský zákoník: § 1–117. Velký komentář. Sv. I*. Praha: Leges, 2013, s. 260–267; MELZER, F. – TÉGL, P. Komentář k § 3. In: F. Melzer – P. Tégl a kol. *Občanský zákoník: § 1–117. Velký komentář. Sv. I*. Praha: Leges, 2013, s. 80–83; TICHÝ, L. *Obecná část občanského práva*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 50–63, 132–138; HURDÍK, J. Komentář k § 18. In: P. Lavický a kol. *Občanský zákoník I: Obecná část (§ 1–654)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 148.

9 VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 12, 19–21, 33–35, 45, 63 a 373.

10 Ibidem, zejména s. 17.

11 K tomu blíže viz MARŠÁLEK, P. Česká právní věda mezi dvěma světovými válkami a její metodologie. In: K. Malý – L. Soukup (eds). *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1938) a jejich místo ve střední Evropě. Sv. 1*. Praha: Karolinum, 2010, s. 61–77.

cepci, podle níž mají ideály stejně objektivní povahu jako sám objekt poznání (nejsou objektivně ideální). To bylo ostatně terčem materialistické kritiky idealismu. O většině právních ideálů coby univerzálních poznatcích lze, myslím, mluvit spíše jako o asubjektivních kategoriích. Mé pojetí idealismu je tady proto blíže tzv. asubjektivní fenomenologii.[12] Za druhé, všechnu západní teorii práva (zde teorii kauzality) samozřejmě nelze bez dalšího označit za idealistickou, neboť by se jednalo o hrubé zjednodušení, pomíjející názorovou pluralitu právní vědy.[13] Ukazuje se však, že rozdílná ideologická východiska bývalého západního (kapitalistického) a východního (socialistického) bloku se ještě dnes promítají do chápání základních soukromoprávních institutů a že je tak toto rozlišování namístě.[14] Pro „západní" právní myšlení, v němž se o. z. inspiroval, je přitom spíše typický kontinuální vývoj idealisticky založené filozofie,[15] zatímco pro to „východní", či lépe pro české právní myšlení, které mne tu zajímá, je typická spíše právně-filozofická diskontinuita, poznamenaná marx-leninským materialismem. Proto vycházím z protikladu idealismu a marx-leninského materialismu.

Mé zkoumání kauzality se v tomto textu omezí pouze na případy subjektivní odpovědnosti, tedy odpovědnosti za zaviněné jednání.[16] Ve vztahu k základní skutkové podstatě § 2910 o. z., která zakládá povinnost nahradit škodu způsobenou vlastním *zaviněním*, se tedy v následujícím textu pokusím předvést, nakolik se výše uvedené koncepční změny o. z. mohou projevit v chápání kauzality jako takové.

Pro zodpovězení této otázky se nejprve (v bodu 1.) zaměřím na koncepční prvky kauzality v právních řádech, z nichž o. z. vychází. Ukáži, čím se tyto právní řády ve vztahu ke kauzalitě vyznačují, a vysvětlím význam těchto základních charakteristik. V dalším kroku (bod 2.) přistoupím k analýze historických souvislostí vývoje doktríny o kauzalitě na českém území, což mi umožní vystopovat dvě odlišná ideologická východiska (idealistické a materialistické) a jejich projevy. Z hlediska tohoto ideologického dualismu pak budu analyzovat aktuálně panující judikaturu a učení o kauzalitě a pokusím se ukázat, že některé slabiny českého pojetí kauzality mohou být zakořeněny právě v popření

---

[12] Blíže viz např. ENGLE, E. Ontology, Epistemology, Axiology: Bases for a Comprehensive Theory of Law. *Appalachian Jornal of Law*. 2008, Vol. 8, s. 106; PIPPIN, R. B. *Hegel's Idealism*. Cambridge: Cambridge Uuniversity Press, 1999, s. 131–132; PATOČKA, J. *Fenomenologické spisy II: Co je existence (publikované texty z let 1965–1977)*. Praha: OIKOYMENH, 2009, s. 354–355, 379–396, 397–418; ale také např. VAIHINGER, H. *The Philosophy of "As If"*. 2nd edition. London: Kegan Paul – Trench – Trübner, 1911 (reprint 1935), s. 271–318; či QUINE, W. V. O. Two Dogmas of Empiricism. In: W. V. O. Quine. *From a Logical Point of View*. New York: Harper & Row, 1951 (reprint 1963), s. 20–46.

[13] K filosofickým základům uvažování o kauzalitě v právu viz v tuzemské literatuře zejména DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*, s. 15–30.

[14] Takto např. SAFJAN, M. – WIEWIÓROWSKA-DOMAGALSKA, A. Political Foundations of European Private Law: Rethinking the East–West Division Lines. In: R. Brownsword – H. W. Micklitz – L. Niglia – S. Weatherill (eds). *The Foundations of European Private Law*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2011, s. 265–284; či RÜTHERS, B. *Geschönte Geschichten – Geschonte Biographien*. 2. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, s. 163 an.

[15] Takto např. potvrzuje zásadní význam Humovy či Kantovy filozofie pro moderní chápání kauzality DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*, s. 18.

[16] Z toho důvodu tu nelze jednoduše aplikovat závěry či argumenty *common law* teorie kauzality, které si z povahy věci kladou odlišnou a mnohem širší otázku, než je jen kauzalita zavinění. Ptají se na kauzalitu obecně. Zákon či přesněji právní norma totiž v *tort law* předem nevymezují, jaké entity mají, respektive mohou vstupovat do kauzálního vztahu, a také od sebe definičně předem neoddělují subjektivní a objektivní odpovědnost. Srov. např. HART, H. L. A. – HONORÉ, T. *Causation in the Law*. 2nd edition. Oxford: Clarendon, 1985 (v češtině k tomu přehledně DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*, s. 39 an.).

tohoto dualismu. Konečně ve třetí části (bod 3.) nejprve rozvinu základní rysy idealistické koncepce kauzality a zasadím je do kontextu § 2910 o. z. a souvisejících ustanovení. Ukáži tak, v čem může nově spočívat koncepce kauzality, mezi jakými prvky lze z idealistického hlediska kauzální vztah hledat, jak jej lze dokazovat, kdy je kauzalita presumována a co je měřítkem takové presumpce.

Vzhledem k tomu, že předním cílem tohoto textu je představit původní a u nás v této podobě dosud nediskutovanou koncepci kauzality, nevyhnu se přirozeně tomu, že budu některé tradiční pojmy deliktního práva užívat možná protivným a nezvyklým způsobem. Zejména se to týká pojmu nedbalosti, kterým rozumím pouze objektivní projev zavinění (vinu), a nikoliv zavinění v úzkém subjektivním slova smyslu. O nedbalosti tedy uvažuji objektivně, podle generalizovaného měřítka nedbalosti. Z toho důvodu považuji kauzální souvislost nedbalého jednání s újmou za implicitní předpoklad nedbalosti. To znamená, že z nedbalosti v objektivním slova smyslu lze usuzovat na kauzalitu, ale ne naopak.[17] To je, myslím, pro snazší pochopení následujících řádek dobré vytknout hned na začátku.

Dále vycházím z toho, že § 2910 o. z. vyžaduje, aby újma byla způsobena „vlastním zaviněním", tj. aby zavinění škůdce bylo příčinou újmy. Tato legální konstrukce staví explicitně do popředí otázky vůle a zavinění, jež byly v § 420 obč. z. 1964 dovozovány toliko výkladem.[18] V této studii se tak do jisté míry vracím ke kauzalitě svobodné vůle, kterážto koncepce stála již u vzniku kauzality jako samostatného prvku odpovědnosti v 19. století[19] a od níž jsme se dosti vzdálili. Přitom ještě počátkem 20. století texty o kauzalitě jasně odkazují na filozofickou tradici kritického idealismu a chápou kauzalitu jako příčinnost mezi ideálními rovnými, autonomními a racionálními jedinci.[20] „*V průběhu 19. století [navíc] získal princip, podle kterého je odpovědnost založena na zavinění, statut nezpochybnitelné axiomatické pravdy.*"[21] Pro založení odpovědnosti musela být tedy vůle,

---

[17] Podrobněji JANEČEK, V. Nerovná subjektivní odpovědnost. *Jurisprudence*. 2016, č. 5 (vyjde). K tomu srov. též BROWN, R. Inferring Cause in Fact and the Search for Legal 'Truth'. In: R. Goldberg (ed.). *Perspectives on Causation*. Oxford – Portland: Hart, 2011, s. 109, podle nějž není hledání kauzality ničím jiným než potvrzováním či vyvracením faktů na základě nepřímých inferencí a argumentů, např. na základě testu nedbalosti v objektivním smyslu. Spojení nedbalosti (v objektivním smyslu) s protiprávností a protiprávnosti se škodlivým následkem (spadajícím pod ochranný účel dané povinnostní normy), tedy implicitní kauzální souvislost nedbalého jednání a škodlivého následku vidí i Koziol – KOZIOL, H. *Comparative Stimulations for Developing Tort Law*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2015, s. 200 an. a 235–236.

[18] Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 14. 4. 2004, sp. zn. 25 Cdo 972/2003; či ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001. V literatuře např. ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*. Praha: Academia, 1966, s. 102–103; KORECKÁ, V. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu. In: J. Fiala a kol. *Občanské právo hmotné*. 3. opravené a doplněné vydání. Brno: Doplněk – Masarykova univerzita, 2002, s. 354–355; ŠKÁROVÁ, M. Komentář k § 420. In: J. Švestka – J. Spáčil – M. Škárová – M. Hulmák. *Občanský zákoník I. § 1–459. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1210 an.

[19] Byť implicitně právníci o ní samozřejmě začali uvažovat již mnohem dříve. Viz JANSEN, N. *Die Struktur des Haftungsrechts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003, s. 389. Srov. IBBETSON, D. Harmonisation of the Law of Tort and Delict: A Comparative and Historical Perspective. In: R. Zimmermann (ed.). *Grundstrukturen des Europäisches Deliktsrechts*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 89.

[20] Viz např. LARENZ, K. *Hegels Zurechnungslehre und der Begriff der objektiven Zurechnung: Ein Beitrag zur Rechtsphilosophie des kritischen Idealismus und zur Lehre von der „juristischen Kausalität"*. Göttingen: Reinhold Berger, 1927; či TRAEGER, L. *Der Kausalbegriff im Straf- und Zivilrecht*. Marburg: Elwert'sches Verlagsbuchhandlung, 1929, s. 13–20; FRASSEK, R. Methode und Zivilrecht bei Karl Larenz (1903–1993). In: J. Rückert – R. Seinecke (eds). *Methodik des Zivilrechts – von Savigny bis Teubner*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos, 2012, s. 213–232. V současné literatuře srov. zejména GIBB, S. C. – LOWE, E. J. – INGTHORSSON, R. D. (eds). *Mental Causation and Ontology*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

respektive zavinění zásadně příčinou vzniklé újmy. Tento požadavek stanoví explicitně § 2910 o. z., což znovuotevírá otázku po definici a vzájemných vztazích kategorií jako jsou zavinění, nedbalost či kauzalita. Krátce, kauzalita byla od svého počátku velice úzce svázána s otázkou vůle a zavinění, na což v následujícím textu navazuji a chápu kauzalitu jako implicitní součást zavinění a nedbalosti (podrobněji dále).

Konečně bych rád vyjevil základní hodnotovou pozici, kterou tu zastávám. Tak, jako byla historicky subjektivní odpovědnost, tedy odpovědnost za vlastní svobodnou vůli, vystavěna na principech synallagmatické (vyrovnávací, korektivní) spravedlnosti, tedy spravedlnosti, která nezvýhodňuje ani škůdce, ani poškozeného,[22] tak i já zde chci představit teorii kauzality, která k oběma stranám sporu přistupuje formálně rovným způsobem. Za spravedlivý tedy nepovažuji „proviktimní" paternalismus ani „rizikotvorný" liberalismus. Naopak preferuji princip oboustranného ospravedlnění nároků stran.

1. DUALITA SVĚTA JAKO PŘIROZENÝ PŘEDPOKLAD

Autoři nového občanského zákoníku při vytváření kodexu zcela nepokrytě vycházeli z řady zahraničních právních řádů, evropského práva, nadnárodních akademických projektů, jakož i z české právní historie.[23] Ve vztahu k nové koncepci soukromoprávní odpovědnosti lze pak, dle textu důvodové zprávy, za stěžejní inspirační zdroje označit rakouský ABGB, německý BGB, quebecký CCQ a PETL.[24] Všechny tyto čtyři prameny spatřují primární důvod odpovědnosti v zavinění škůdce (odpovědnost za zavinění) a dle názorů předních civilistů pracují v té či oné podobě s dvoustupňovým testem kauzality, neboť rozlišují mezi faktickou a právní (normativní) souvislostí mezi porušením povinnosti a vzniklou újmou.[25] Pro snazší pochopení tu lze vyjít z toho, že zmiňované prameny koncepčně sledují rozdíl mezi fakticitou a normativitou, respektive realitou a idealitou, jakožto něco přirozeného a fundamentálního.[26]

---

[21] ZIMMERMANN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Cape Town: Juta, 1990 (reprint 2006), s. 1034.

[22] Takto např. JANSEN, N. The Idea of Legal Responsibility. *Oxford Journal of Legal Studies*. 2014, Vol. 34, No. 2, s. 226; BEEVER, A. *Forgotten Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2013, passim; BYDLINSKI, F. *System Und Prinzipien Des Privatrechts*. Wien: Springer, 1996, s. 92 an.; BYDLINSKI, F. Die Suche nach der Mitte als Daueraufgabe der Privatrechtswissenschaft. *Archiv für civilistische Praxis*. 2004, Bd. 204, s. 341 an.

[23] VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 13, 17–19, 448, 563, 566, 569–570, 573, 575–576, 578, 580–581, 584–585.

[24] Ibidem, s. 563 an.

[25] Pro Rakousko viz § 1293 an. ABGB a např. KOZIOL, H. Causation under Austrian Law. In: J. Spier (ed.). *Unification of Tort Law: Causation*. Hague – London – Boston: Kluwer Law International, 1996, s. 11–21; KOZIOL, H. *Grundfragen des Schadenersatzrechts*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2010, s. 131–166, 271–294. Pro Německo viz § 823 an. BGB a např. MAGNUS, U. Causation in German Law. In: J. Spier (ed.). *Unification of Tort Law: Causation*. Hague – London – Boston: Kluwer Law International, 1996, s. 63–73. Pro Quebec srov. čl. 1457 an. CCQ a např. VÉZINA, N. The Law of Civil Liability, Part One: Preliminary Notions, Duality of Regimes, and Factual Basis of Liability. In: A. Grendon – L. Bélanger-Hardy (eds). *Elements of Quebec Civil Law: A Comparison with the Common Law of Canada*. Toronto: Thomson Carswell, 2008, s. 349–354; DESLAURIERS, P. The Law of Civil Liability, Part Two: Injury, Causation, and Means of Exoneration. In: A. Grendon – L. Bélanger-Hardy (eds). *Elements of Quebec Civil Law: A Comparison with the Common Law of Canada*. Toronto: Thomson Carswell, 2008, s. 394–395, 407, 418–419; BAJADA, D. *The Impact of French Tort Law on Mixed Jurisdictions: Quebec, Lousiana and Malta Compared*. Saarbrücken: LAP LAMBERT, 2011, s. 99–103. Pro PETL srov. čl. 1:101, 3:101 a 3:201 PETL a např. SPIER, J. Causation. In: B. Koch (ed.). *Principles of European Tort Law: Text and Commentary*. Wien: Springer, 2005, s. 43–63.

Faktická (někdy též reálná, přírodní či přirozená[27]) kauzalita zpravidla nečiní větších obtíží a bývá všeobecně chápána jako nutná podmínka vzniku odpovědnosti.[28] Kauzální souvislost totiž potřebujeme, abychom mohli „*hodit odpovědnost na toho, kdo zasáhl do přirozeného běhu světa*“.[29] Jednání škůdce tak musí být nutnou podmínkou (*conditio sine qua non*) faktického následku. Odtud se, myslím, bere základ úvah o faktické kauzalitě.

Faktická kauzalita ovšem určuje pouze vnější hranice rozsahu potenciálně škodlivých následků, tj. následků, za které může být škůdce odpovědný. Teprve právní normy stanoví, které z faktických následků lze škůdci přičíst. Odpovědnost založená *jen* na faktické kauzalitě totiž není slučitelná s koncepcí odpovědnosti za zavinění, neboť neumí rozlišit škodlivé následky, které bylo možno předvídat, a které nikoliv. Přitom pouze předvídatelné, byť třeba i nepředvídané, následky mohou být v principu zaviněné a lze je tak škůdci důvodně klást takříkajíc za vinu.

Například: „*Znásilněná, byvši ve své věci jako svědkyně volána k soudu, zahynula na cestě železniční nehodou[,] aneb zemřela na nemoc, kterou se nakazila v okresním městě, kde právě panuje epidemie. Jest jisto, že čin pachatelův jest podmínkou její smrti, ona by jinak v tu dobu k soudu nebyla jela. […] tu nám [však] pouhý poměr podmínky nestačí [a] vyhledáváme kausální spojení jiné, bližší, lépe zdůvodněné.*“[30]

Teprve toto bližší, adekvátní (nikoliv jen faktické) kauzální spojení nám může dát odpověď na otázku, v jakém rozsahu je škůdce odpovědný, tj. jaké škodní následky mu lze spravedlivě vyčítat a v souladu s tím i právně přičítat. V právních řádech Evropy se proto v různých podobách prosadil názor, že vedle faktické kauzality je třeba aplikovat další test, který rozsah odpovědnosti omezí pouze na adekvátní a tedy přičitatelné škodní následky.[31] Test adekvátnosti je přitom jasně normativním (ideálním a hodnotícím) měřítkem rozsahu odpovědnosti. V určitém smyslu je tak právní kauzalita oproti té faktické vždy užší, speciální, rozhodující a v tom slova smyslu primární.[32]

Hlavním nástrojem omezení rozsahu odpovědnosti, chcete-li hlavním měřítkem adekvátnosti, se postupně stala teorie předvídatelnosti, jejíž vznik lze datovat už do 16. století.[33] Adekvátnost kauzality lze takto měřit tím, co je pro škůdce předvídatelné.[34]

---

[26] Obecněji k tomuto rozlišování a jeho filozofickým základům viz např. HUME, D. *A Treatise of Human Nature*, 1739, kap. 3.1.1.27; nebo částečně ve vztahu k materialismu viz např. HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT, 1996, s. 392–409.

[27] K tomu ale kriticky viz např. KOZIOL, H. Natural and Legal Causation. In: L. Tichý (ed.). *Causation in Law*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, s. 56, podle něhož nejde o kauzalitu ve vztahu k faktům (skutečné škodě), ale o kauzalitu ve vztahu k hypotetickým faktům, a proto je škoda také normativní (skutečná škoda je totiž jen úvaha o hypotetickém rozdílu mezi jměním poškozeného před a po deliktu – tento rozdíl ale není reálná skutečnost).

[28] ZIMMERMANN, R. Comparative Report. In: B. Winiger – H. Koziol – B. A. Koch – R. Zimmermann (eds). *Digest of European Tort Law: Essential Cases on Natural Causation*. Wien: Springer, 2007, s. 99.

[29] HONORÉ, A. Necessary and Sufficient Conditions in Tort Law. In: D. Owen (ed.). *Philosophical Foundations of Tort Law*. Oxford: Clarendon, 1995, s. 385.

[30] TILSCH, E. O příčinném spojení v právu soukromém. In: *Pocta podaná českou fakultou právnickou panu Dr. Ant. rytíři Randovi k sedmdesátým narozeninám dne 8. července 1904*. Praha: Bursík & Kohout, 1904, s. 278.

[31] Např. BYDLINSKI, F. Causation as a Legal Phenomenon. In: L. Tichý (ed.). *Causation in Law*. Beroun: Eva Rozkotová – IFEC, s. 5 an.; HONORÉ, A. Causation, s. 4; ZIMMERMANN, R. Comparative Report, s. 100.

[32] Např. KOZIOL, H. Natural and Legal Causation, s. 67; či DESLAURIERS, P. The Law of Civil Liability, Part Two: Injury, Causation, and Means of Exoneration, s. 418–419.

[33] Jako patrně první dovodil teoretické měřítko předvídatelnosti škodního následku francouzský právník Charles Du Moulin (latinsky Molinaeus), a to právě v 16. století ve svém vlivném *Traktátu o tom, co je rozdíl* – viz DU MOULIN, C. *Tractatus de eo quod interest*. Venetiae, 1574, kap. 60, s. 121. Du Moulin tu zobecnil pravidlo

Faktická (přirozená) kauzalita je základním předpokladem vzniku odpovědnosti za způsobenou újmu, teorie adekvátní příčinné souvislosti pak tento předpoklad modifikuje, když vybírá pouze adekvátní příčiny a následky – tj. omezuje rozsah nahraditelné újmy na újmu, kterou bylo možno předvídat.

2. HISTORICKÁ A FILOZOFICKÁ VÝCHODISKA

I na území České republiky se soukromoprávní odpovědnost tradičně zakládala na principu zavinění.[35] Kauzou způsobené újmy bylo tedy svobodné zaviněné jednání škůdce. Ještě v první polovině 20. století, tj. před nástupem socialismu a jeho filosofie dialektického materialismu, se v naší doktríně běžně rozlišovalo mezi faktickou a právní kauzalitou, přičemž právní kauzalita (adekvátnost) byla spojována s předvídatelností škodního následku.[36] Měli jsme tedy poměrně jasný dvoukrokový test faktické a právní kauzality, který vycházel z idealistické, liberální a racionalistické myšlenkové tradice.[37]

Nicméně, po druhé světové válce, s nástupem totalitní moci a marx-leninské ideologie se pojetí práva i příčinnosti zcela proměnilo. Kauzalita byla v duchu dialektického materialismu nově chápána pouze jako souvislost faktická, přírodní, existující nezávisle na lidském vědomí,[38] čímž došlo k opuštění subjektivně laděného kritéria předvídatelnosti.[39] Zatímco materialismus považuje kauzalitu za *objektivně* existující spojitost

zavedené císařem Justiniánem do *Corpus Iuris Civilis*, (C 7, 47, 1), podle něhož je výše odškodnění limitována dvojnásobkem určitelné hodnoty věci; pro ty újmy, kde částku nelze jasně stanovit, je pak limitace dána citem a rozumným zdůvodněním. Du Moulin z toho pak dovozuje, že je to totéž jako limit stanovený tím, co nebylo možno předvídat („*quia verisimiliter non fuit praevisum*" – ibidem, s. 121). K tomu dále viz např. ZIMMERMANN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian*, s. 829.

34 Tím samozřejmě nechci tvrdit, že jiná ideální měřítka adekvátnosti, respektive normativní kritéria přičitatelnosti (jak tato měřítka označují DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*, s. 86, kteří terminologicky po vzoru Kelsena rozlišují mezi kauzalitou a přičitatelností), nejsou. Jen se jimi zde nechci zabývat. K tomu blíže viz např. KOZIOL, H. Natural and Legal Causation, s. 61–66; či KLEINSCHMIDT, J. Kauzalität, s. 70–73, kteří jako měřítka adekvátnosti uvádějí: Koziol – 1) přetržení příčinné souvislosti, 2) vzdálenost, blízkost či míru rizika, 3) ochranný účel normy, 4) předvídatelnost či 5) přímost; Kleinschmidt – 1) pravděpodobnost, 2) ochranný účel normy, 3) předvídatelnost, 4) stupeň zavinění, 5) alternativní zákonné jednání, 6) typ újmy a povaha odpovědnosti, 7) přetržení příčinné souvislosti či 8) veřejný zájem.

35 Srov. např. § 1295 zákona č. 946/1811 Sb. z. s., obecného zákoníku občanského; § 337 zákona č. 141/1950 Sb., občanského zákoníku; § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku; jakož i § 2910 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku. K historickému vývoji např. ELISCHER, D. Ke genezi a vývoji konceptu individuální občanskoprávní odpovědnosti za škodu. In: B. Havel – V. Pihera (eds). *Soukromé právo na cestě: eseje a jiné texty k jubileu Karla Eliáše*. Praha – Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 121–135.

36 Viz např. KRČMÁŘ, J. *Právo občanské III. Právo obligační*. Praha: Wolters Kluwer, 1947 (reprint 2014), s. 319–320, 324; TILSCH, E. O příčinném spojení v právu soukromém, s. 276–298; či už RANDA, A. Závazky z nedovolených jednání. *Právník*. 1870, roč. 9, s. 470; RANDA, A. *O závazcích k náhradě škody, vydání sedmé*. Praha: J. Otto, 1912, s. 21–22.

37 K tomu u nás např. KRČMÁŘ, J. *Právo občanské. I. díl: Výklady úvodní a část všeobecná*. Praha: Všehrd, 1927, s. 18; SEDLÁČEK, J. *Občanské právo československé: Všeobecné nauky*. Brno: Právník, 1931; později též LUBY, Š. *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, I. díl*. Bratislava: SAV, 1958, s. 87. Přehledně pak k těmto koncepčním základům viz např. historické studie JANSEN, N. The Idea of Legal Responsibility, s. 221–252; GORDLEY, J. The Architecture of the Common and Civil Law of Torts: An Historical Survey. In: M. Bussani – A. J. Sebok (eds). *Comparative Tort Law: Global Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2015, s. 195–197; či MIRAGLIA, L. *Comparative Legal Philosophy Applied to Legal Institutions*. New York: Macmillan, 1921, s. 19, 184, 204–205.

38 Např. ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*, s. 102–103.

39 ELIÁŠ, K. Komentář k § 420. In: K. Eliáš a kol. *Občanský zákoník: Velký akademický komentář*. Praha: Linde, 2008, s. 798.

surových skutečností (tj. spojitost mezi chováním člověka a konkrétní změnou stavu hmotného světa),[40] idealismus ji považuje za pouhou *subjektivní* představu nutného spojení mezi danými jevy.[41]

V pozadí rozlišování materialistického a idealistického pojetí příčinnosti tudíž stojí velice prostá otázka: Je kauzalita skutečná, nebo ne, respektive zda má svou existenci nezávisle na nás, nebo ne? Od kladné či záporné odpovědi se pak rozvíjí spletitá síť doktrinálních konstrukcí materialistické či idealistické příčinnosti a také metod jejího zjišťování a prokazování. Jakkoliv se u nás do poloviny 20. století rozvíjela idealistická teorie kauzality, v druhé polovině ji vystřídala teorie materialistická, jejíž rezidua jsou v té či oné míře patrná i v současné judikatuře a nauce (k tomu viz dále).

Z hlediska textu zákona není ovšem tento přechod vůbec patrný. Tak například zákoník z roku 1811 připouštěl náhradu „*škody, kterou [škůdce] způsobil zaviněním*“,[42] zákoník z roku 1950 zase zavazoval k náhradě toho, kdo „*z nedbalosti poškodí jiného*“, a to pod rubrikou „*odpovědnost za škodu způsobenou zaviněním*“,[43] kodex z roku 1964 předpokládal náhradu za „*škodu, kterou [škůdce] způsobil porušením právní povinnosti[, ledaže] prokáže, že škodu nezavinil*“,[44] konečně současný o. z. zavazuje k náhradě takové škody, kterou škůdce „*vlastním zaviněním […] způsobil*“.[45] Lze proto shrnout, že pozitivní objektivní právo zachycuje kauzální vztah právě slovy „*způsobil zaviněním*“, z čehož nelze nijak dovodit, zda je kauzalita koncipována jako materiální, nebo ideální. Můžeme tudíž akceptovat závěr, že materialistické ani idealistické pojetí kauzality neplyne z textu zákona, ale z filozofického východiska, podle něhož ke kauzalitě přistupujeme.

2.1 Idealistické pojetí kauzality

Filozofickým (ideologickým) východiskem idealismu[46] je vzájemná neredukovatelnost duchovního a hmotného světa.[47] Člověk (poznávající subjekt) se k hmotnému světu (poznávanému objektu) vztahuje pomocí určitých představ – ideálů, neboť poznání materiálního světa (podstaty, respektive věcí o sobě), je člověku nepřístupné.[48] Každý

[40] Viz např. LUBY, Š. *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, I. díl*, s. 223; TIBITANZL, K. Poznámky k diskusi o zavinění v trestním právu. *Právník*. 1954, roč. 93, s. 418; TIBITANZL, K. Některé otázky viny a kauzality v judikatuře československých soudů. *Právník*. 1956, roč. 95, s. 125–139. Za zmínku stojí skutečnost, že materialistické pojetí práva nevychází z představy ideálního autonomního subjektu, který je předmětem právní ochrany, což mj. umožnuje setřít hranici mezi soukromým a veřejným právem. Civilní právo si tak často vypůjčovalo poznatky práva trestního – srov. např. VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 5–8; či BĚLOVSKÝ, P. Občanské právo. In: M. Bobek – P. Molek – V. Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu: Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 425–462. Z dobové literatury po nástupu komunismu v Československu viz např. KNAPP, V. Právo veřejné a soukromé. *Právník*. 1950, roč. 89, s. 82–100; či LUBY, Š. Povaha, funkcie a zásady záväzkového práva podľa obč. zákonníka. *Právník*. 1952, roč. 91, s. 158–182.

[41] Tento rozdíl je tradičně spojován s filozofií Davida Huma: HUME, D. *A Treatise of Human Nature* a později se pod Kantovým označením „Humův problém“ stal předmětem kritiky založení empirických věd.

[42] § 1295 odst. 1 zákona č. 946/1811 Sb. z. s., obecný zákoník občanský.

[43] § 337 zákona č. 141/1950 Sb., občanský zákoník.

[44] § 420 odst. 1 a odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.

[45] § 2910 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

[46] K tomu viz zejm. LARENZ, K. *Hegels Zurechnungslehre und der Begriff der objektiven Zurechnung*; či TRAEGER, L. *Der Kausalbegriff im Straf- und Zivilrecht*, s. 13–20.

[47] Srov. literaturu v pozn. č. 12.

poznatek, o nějž jakožto racionální bytosti usilujeme a který je výdobytkem procesu poznávání, je tedy vždy jen ideálním tvarem poznávaného. I přírodní zákony jsou proto jen ideálním obrazem toho, jak se nám jeví nutná souvislost mezi přírodními jevy. Z hlediska idealismu by se tedy faktická kauzalita měla limitně blížit skutečnosti, neboť by měla být téměř identickým obrazem skutečných souvislostí hmotného světa.

Každý vážně míněný idealismus přesto myslím kauzalitu dle přírodních zákonů nemůže považovat za právně významnou. Faktická i právní kauzalita jsou totiž obojí jen ideální měřítka, která jsme si vytvořili a podle nichž subjektivně hodnotíme, zda je mezi dvěma jevy nutná souvislost. Psané právo a právní normy sice staví na přírodní kauzalitě jako na *implicitní podmínce*, ale pro založení odpovědnosti není pozitivní prokázání faktické příčinnosti potřeba. Podle idealismu je proto v konečném důsledku vznik odpovědnosti na přírodních zákonech nezávislý, neboť souvislost jevů nehodnotíme podle přírodních zákonů,[49] ale podle zákonů právních.[50]

Co ale znamená, že faktická kauzalita je implicitní podmínkou práva? Právo je jakýmsi ideálním rozvrhem – ideálním plánem toho, co máme dělat, jak mají věci probíhat, jak spolu mají různé jevy souviset. Přírodní zákony jsou v tomto smyslu také ideálním rozvrhem – ideálním plánem toho, co se ve světě nutně bude dít i bez našeho přičinění, tj. jak spolu věci nutně budou souviset. Nemohu se například rozhodnout, že se ze mě v příštím okamžiku stane žížala, že budu svým tělem v prostoru okupovat dvě lokace současně nebo že se vrátím zpět v čase. Toto ideální rozvrh přírodních zákonů nepřipouští (alespoň prozatím[51]). Člověk proto při svém jednání a plánování vychází jen z faktických (*qua* objektivních) možností – stejně jako zákonodárce při tvorbě práva. V tomto smyslu je faktická kauzalita rovněž implicitní podmínkou práva. Jednoduše řečeno: právo nás nemůže zavazovat k fakticky nemožnému.

Zákony právní nemohou být v rozporu se zákony přírody (*impossibilium nulla obligatio est*). To je logicky vyloučeno. Zákony přírody tedy negativně (objektivně) vymezují pole působnosti zákonům práva. Ideální měřítko faktické kauzality je v tomto smyslu tomu právnímu nadřazeno a právní zákonitosti jevů jsou jen speciálním případem faktických zákonitostí. Proto i v idealistické koncepci faktická (přírodní) kauzalita (test *sine qua non*) funguje jako metoda první eliminace.[52] Pomocí testu *sine qua non* eliminujeme vzájemně fakticky nesouvisející jevy, čímž jen vymezujeme vnější hranici možných právních souvislostí.[53] To je ovšem jen metoda negativní, což je dobré zdůraznit. Důsledně

[48] To je samozřejmě výrazné zjednodušení, ovšem cílem tohoto příspěvku není výklad dějin filozofie. K tomu přehledově viz např. GUYER, P. – HORSTMANN, R. P. Idealism. In: E. N. Zalta (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2015. Fall Edition. Dostupné z: <http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/idealism/>.

[49] Ty jsou také jakýmsi ideálním měřítkem, které má ovšem zcela jiný účel.

[50] Takto např. SEDLÁČEK, J. *Obligační právo. 3. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 1933 (reprint 2010), s. 23–25; SEDLÁČEK, J. Komentář k § 1294. In: F. Rouček – J. Sedláček a kol. *Komentář k československému obecnému zákoníku občanskému a občanské právo platné na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Díl 5, (§§ 1090 až 1341)*. Praha: V. Linhart, 1937, s. 669–670; KRČMÁŘ, J. *Právo občanské III. Právo obligační*, s. 309. Odlišně ale v dobové literatuře např. SVOBODA, E. K otázce ručení za náhodu. In: J. Krčmář (ed.). *Randův jubilejní památník*. Praha: Právnická fakulta University Karlovy, 1934, s. 472, jenž se podivuje nad pojmem příčinnosti právní.

[51] Podle idealismu jsou i přírodní zákony totiž jen subjektivním ideálním měřítkem nutné souvislosti mezi jevy, tj. něčím vytvořeným a tedy vždy otevřeným k revizi.

[52] Shodně např. ZIMMERMAN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*, s. 989.

[53] Viz též THAYER, J. B. The Burden of Proof. *Harvard Law Review*. 1890, Vol. 4, No. 2, s. 45–70, který si uvědomoval častou nesmyslnost prokazování faktické souvislosti a navrhoval tento problém řešit obrácením

vzato má dle mého názoru *přírodní kauzalita* v idealistické koncepci význam jenom potud, pokud nám dává odpověď na otázku, *které jevy spolu fakticky souviset nemohou*. Bylo by proto mylné se domnívat, že test *sine qua non* při posuzování odpovědnosti má za úkol také pozitivně určit, které jevy spolu souvisejí. Faktická souvislost jevů může být bezbřehá a z hlediska odpovědnosti nevýznamná. Odpovědnost za zavinění přece stojí na předpokladu, že člověk svým svobodným jednáním zasáhl do přirozeného chodu světa a omezil tak možnosti svobodného rozhodování někoho jiného (poškozeného). Nemá tedy smysl zkoumat a prokazovat pozitivní faktickou příčinnost mezi chováním a jeho následkem, což lze snadno přehlédnout.[54]

Pozitivní souvislost dvou jevů (právních skutečností) v idealistické koncepci zakládá až právní norma.[55] Spojení mezi deliktem a škodou je ideálně normativní, a nikoliv ideálně faktické.[56] Adekvátní kauzalita (tj. právní spojení, respektive přičitatelnost), ale ani samotný delikt či škoda nejsou přírodním (faktickým) jevem, nýbrž výsledkem hodnocení jevu normou.[57] Kauzalita, delikt i škoda jsou tudíž v idealismu pojmy právní a nikoliv faktické. Jak uvádí již jeden z praotců idealismu Leibniz, „*právní doktrína patří k těm vědám, které závisejí na definicích a důkazech rozumu, nikoliv na zkušenosti a důkazech smyslů; jsou to problémy práva, ne faktů*“.[58]

2.2 Materialistické pojetí kauzality

Materialistické pojetí kauzality naopak staví na alternativním filozofickém východisku, a to na tzv. dialektickém materialismu, podle něhož je kauzalita něčím materiálně

důkazní povinnosti i bez zákonného zakotvení domněnky v případech, kdy je *prima facie* jasné, že je dána souvislost mezi dvěma jevy. Žalobce tak tvrdí a prokazuje pouze, co se stalo – jenom existenci skutkových podstat dvou jevů (deliktu a škody), zatímco žalovaný prokazuje neexistenci faktické kauzality a tím se zbavuje odpovědnosti. Tato doktrína byla pro některé případy přijata např. i v Německu – viz blíže WIEGAND, W. Der Arztvertrag, insbesondere die Haftung des Arztes. In: W. Wiegand (ed.). *Arzt und Recht. Berner Tage für die juristische Praxis*. Bern: Stämpfli & Cie AG, 1985, s. 107–110; WEBER, H. *Der Kausalitätsbeweis im Zivilprozeß*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, s. 154–158; WAHRENDORF, V. *Die Prinzipien der Beweislast im Haftungsrecht*. Köln – Berlin – Bonn – München: Heymann, 1976. U nás TICHÝ, L. Pravděpodobnost v hmotném právu a míra důkazů (skica o možné změně paradigmatu v NOZ), s. 29.

54 Srov. judikaturu v SEDLÁČEK, J. Komentář k § 1294, s. 711–716; ale nověji také např. KOZIOL, H. Natural and Legal Causation, s. 67; KOZIOL, H. *Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective*. Wien: Jan Sramek Verlag, 2012, s. 132–135; WEBER, H. *Der Kausalitätsbeweis im Zivilprozeß*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1997, s. 86–88; BAUMGÄRTEL, G. – LAUMEN, H. W. – PRÜTTING, H. *Handbuch er Beweislast: Grundlagen*. Köln – München: Heymann, 2009, s. 204–209; či obecněji ve srovnávací perspektivě WINIGER B. – KOZIOL, H. – KOCH, B. A. – ZIMMERMANN, R. (eds). *Digest of European Tort Law: Essential Cases on Natural Causation*. Wien: Springer, 2007. Jasně si tento problém uvědomují např. HAMER, D. “Factual causation” and “scope of liability”: What’s the Difference? *Modern Law Review*. 2014, Vol. 77, No. 2, s. 155–188; SIMESTER, A. P. – SULLIVAN, G. R. Causation as fault. *Cambridge Law Journal*. 2014, Vol. 73, s. 14–17.

55 I v evropském měřítku bývá faktická kauzalita považována za základní *pozitivní* výměr souvislostí a právní kauzalita (adekvátnost) jejich zúžením. Viz např. VON BAR, C. *The Common European Law of Torts: Vol. II*. New York: Oxford University Press, 2000, s. 437–440 a literaturu tam uvedenou. To je ovšem z hlediska idealistické koncepce, jak se zde snažím ukázat, problematické, neboť *pozitivní* výměr souvislosti, který nás v právu zajímá, je výměrem právním. K obdobnému závěru ostatně dospívá i VON BAR, C. Ibidem, s. 459–461.

56 SEDLÁČEK, J. *Obligační právo. 3. díl*, s. 28. Srov. též BYDLINSKI, F. Causation as a Legal Phenomenon, s. 9, 24; či KELSEN, H. *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 39 (převzato z DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. *Kauzalita v civilním právu se zaměřením na medicínskoprávní spory*, s. 34, pozn. č. 101).

57 SEDLÁČEK, J. *Obligační právo. 3. díl*, s. 20–21.

58 LEIBNIZ, G. W. *Elementa juris naturalis*. 1670-71, A VI/1 460, L 133.

skutečným. Co to znamená?[59] Materialistická teorie práva vychází z předpokladu, že právo je společenská nadstavba, pouhá forma, která nemá vlastní obsah. Je tedy produktem intelektu, jehož základem je hmota, na níž lze v konečném důsledku právo redukovat. Právo je vlastně jen odrazem materiální reality. Obsah práva, norem a idejí je založen v materiálním světě – tzv. základně.[60] Konečným arbitrem pravdivosti a správnosti je proto materiální ekonomická základna a právo je tudíž projevem vůle lidu a vládnoucí třídy, která tuto novou ekonomickou základnu materiálně tvoří.[61]

Materialismus v podstatě odmítá dualismus duchovního a hmotného světa (jejich vzájemnou nepřevoditelnost),[62] která je pro idealismus typická a z níž vyvstává dualita subjektu a objektu, subjektivity a objektivity. Tyto kategorie považuje materialismus za prázdné pojmy, které jsou odtržené od materiální základny a vytvářejí tak umělou skutečnost – nepravdivou, neboť je materiálně nepodložená.

> *„Právě proto, že [idealistická] metafysika postavila mechanickou logiku jako jediný základ pohybu světa, likvidovala vnitřní, dialektický samopohyb a svět se stal souhrnem mrtvých, [s]trnulých, navzájem isolovaných věcí. Odtud potom nutně musila být příčinnost vztahem existujícím mezi těmito věcmi, vně těchto věcí.“*[63]

Materialismus chce proto i náš duchovní svět zasadit zpátky do kontextu materiální reality – jakýchsi hrubých faktů, jejichž pravdivost nelze popřít – která potvrzuje pravdivost našich myšlenkových konstrukcí. Dialektický materialismus tak ve zkratce znamená toto: Dynamický vztah ducha a hmoty (formy a matérie), v němž hmota bere vrch. Z velké části je materialismus vlastně kritikou idealismu a jeho formálního bezobsažného chápání práva.[64]

Jak se tedy dialektický materialismus projevuje v nauce o příčinnosti? V zájmu sevřenosti dalšího zkoumání zmíním jen tři druhy projevů. Za prvé, materialismus odmítá idealistickou teorii adekvátní příčinné souvislosti a s ní též ideální měřítko předvídatelnosti. Obojí totiž chápe jako pouhý výmysl rozumu, který nemá odraz v objektivní

---

[59] Obecněji k dialektickému materialismu v právu viz např. KNAPP, V. *Filozofické problémy socialistického práva*. Praha: Academia, 1967, s. 35–36; KNAPP, V. Dvě cesty československého práva: kontinuita a diskontinuita (1918, 1945). *Právník*. 1979, roč. 118, s. 270–283; BUTLER, W. E. *Russian Law and Legal Institutions*. London: Wildy, Simmonds & Hill, 2014, s. 99–110; či obecněji PŘIBÁŇ, J. Na stráži jednoty světa: Marxismus a právní teorie. In: M. Bobek – P. Molek – V. Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu: Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 39–59.

[60] Např. BYSTŘINA, I. *Právní názory a právní instituce*. Praha: Orbis, 1954, s. 3–37.

[61] Viz BYSTŘINA, I. – LAKATOŠ, M. *Některé otázky teorie práva*. Praha: ČSAV, 1960, s. 42, 44–45; či POLÁČEK, F. *Materialismus a právní věda (právní vědoslovi)*. Praha: Právnické knihkupectví a nakladatelství V. Linhart, 1947.

[62] Blíže viz např. ROBINSON, H. Dualism. In: E. N. Zalta (ed.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. 2016. Spring Edition. Dostupné z: <http://plato.stanford.edu/archives/spr2016/entries/dualism/>.

[63] TIBITANZL, K. Poznámky k diskusi o zavinění v trestním právu, s. 418.

[64] V současné době bývá za představitele formalismu v soukromém právu považován např. E. Weinrib, který vychází právě z Kanta – srov. WEINRIB, E. *Corrective Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2012 nebo *The Idea of Private Law*. Rev. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. Zcela nepochybně se zde tak nabízí myšlenková paralela mezi materialismem a americkým hnutím *Critical Legal Studies*, které se rovněž vymezuje proti formalismu – viz např. KENNEDY, D. M. Form & Substance in Private Law Adjudication. *Harvard Law Review*. 1976, Vol. 89, s. 1685–1778. Na druhou stranu je třeba upozornit, že komunistické právo bývá někdy vnímáno právě jako formalistické, to však zejména proto, že klade přílišný důraz na text zákona – srov. např. KÜHN, Z. *The Judiciary in Central and Eastern Europe*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff, 2011, s. 116 an.; či KÜHN, Z. Ideologie aplikace práva v době reálného socialismu. In: M. Bobek – P. Molek – V. Šimíček (eds). *Komunistické právo v Československu: Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 60–92.

realitě.[65] Jestliže objektivní pozitivní právo klade jako podmínku vzniku odpovědnosti za škodu, aby ji škůdce *způsobil svým zaviněním*, je takové vyjádření jen odrazem materiální skutečnosti (základny). Příčinnost je i podle materialismu objektivní kategorií, což ovšem neznamená, že „*by byla omezena pouze na procesy hmotné*".[66] Materialismus chápe i duševní činnost (zavinění) jako činnost skutečnou – smyslově poznatelnou. I duševní činnost má totiž materiální projevy. Z toho plyne, že právo nepožaduje, aby poškozený prokázal *ideální* souvislost jevů, ale naopak jen souvislost *materiální* (skutečnou – jevovou).[67] Žádná ideální příčinná souvislost podle materialismu neexistuje, a proto nemůže být předmětem dokazování.

Za druhé, otázka kauzality může být leda otázkou skutkovou a jako skutečnost ji je tedy třeba prokázat.[68] Příčinná souvislost totiž neexistuje vně materiálních skutečností, ale je jejich součástí. Kauzalita tedy buďto existuje, nebo ne – nic mezi tím. Ostatně soudy byly dříve i podle procesních předpisů povinny zjišťovat *skutečný* stav věci, tj. i existenci kauzality.[69] Tento požadavek mohl být logickým předpokladem skutečnosti, že české soudy v duchu materialistického učení požadovaly prokazování 100% příčinné souvislosti.[70] Z toho též plyne, že materialismus rozlišuje jen mezi souvislostí nutnou (skutečnou) a nahodilou (zdánlivou).[71] Ostatně i vyvinění dle § 420 odst. 3 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, spočívalo v tom, že škůdce musel prokázat, že jeho vnitřní vztah ke škodnímu následku je zcela objektivně vyloučen, jinými slovy, že šlo o náhodu.[72]

Za třetí, materialismus chápe kauzální vztah jako jediný objektivní a skutečný poměr dvou materiálních jevů.[73] To se projevovalo např. tím, že jako nahraditelná škoda byla

---

[65] Např. POLÁČEK, F. Příčinný vztah v trestním právu. *Právník*. 1949, roč. 88, s. 355–357; TIBITANZL, K. Některé otázky viny a kauzality v judikatuře československých soudů, s. 125–139; ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*, s. 102; LUBY, Š. *Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, I. díl*, s. 223; či TIBITANZL, K. Poznámky k diskusi o zavinění v trestním právu, s. 418.

[66] TIBITANZL, K. Poznámky k diskusi o zavinění v trestním právu, s. 420.

[67] Blíže viz např. MATEJEV, G. K. Zásady materialistického učení o příčinnosti v právu. *Právník*. 1960, roč. 99, s. 514–533; shodně o socialistických státech pak viz HONORÉ, A. Causation and Remoteness of Damage, s. 20.

[68] Viz např. ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*, s. 102–103; KORECKÁ, V. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu, s. 354–355; či rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001. O materialistickém právu tento poznatek učinil mj. i HONORÉ, A. Causation and Remoteness of Damage, s. 20.

[69] Srov. znění § 120 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád ve znění do novelizace provedené zákonem č. 171/1993 Sb. Viz též BUREŠ, L. Komentář k § 120. In: J. Drápal – J. Bureš a kol. *Občanský soudní řád I: Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 865.

[70] Srov. rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 1919/08 a ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06 a např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 5. 2003, sp. zn. 25 Cdo 974/2002. Důležité je přitom nesměšovat otázku míry přesvědčení soudce o tom, že byla kauzalita prokázána (procesní otázku standardu či míry důkazu), a vlastní otázku hmotného práva a skutečnosti, tj. že příčina či soubor příčin společně je skutečnou příčinou následku ze 100 %. Je totiž dosti odlišné tvrdit, že je podle soudce postaveno na jisto (100 %), že např. letící kámen byl příčinou rozbitého okna a že je soudce přesvědčen o tom, že letící kámen byl celou a jedinou (100%) příčinou rozbitého okna (tedy příčinou nutnou a postačující). Srov. též HOLČAPEK, T. Občanskoprávní odpovědnost v medicíně a její uplatňování u českých soudů. *Právní rozhledy*. 2016, č. 9, s. 306–307; či TICHÝ, L. Pravděpodobnost v hmotném právu a míra důkazů (skica o možné změně paradigmatu v NOZ). *Bulletin advokacie*. 2013, č. 12, s. 28–32.

[71] POLÁČEK, F. Příčinný vztah v trestním právu, s. 350–358.

[72] Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 27. 2. 2013, sp. zn. 25 Cdo 834/2012; ze dne 28. 1. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1094/2001; ze dne 22. 8. 2002, sp. zn. 25 Cdo 216/2000; či TICHÝ, L. K rozlišování mezi tzv. subjektivní a objektivní odpovědností – rozsudek NS o povaze odpovědnosti advokáta za škodu. *Bulletin advokacie*. 2013, č. 1–2, s. 17–18, pozn. pod čarou č. 3 a č. 4.

připouštěna zásadně jen újma materiální, neboť jen ta mohla být materiálně něčím způsobena. Dělicí čarou právně relevantní újmy tak v materialistickém pojetí není ideální pojem majetku (srov. majetkovou a nemajetkovou újmu), ale jsou jimi zákonem předvídané materiální změny stavu světa (srov. materiální a imateriální újmu).[74] Odtud také patrně vzešla zásada umělé izolace jevů, tzn. přírodních materiálních jevů, které právo připouští jako důkaz škody a důkaz deliktu.[75] To, že *škůdce způsobil škodu svým zaviněním*, v materialistickém pojetí znamená, že jedna právně relevantní škodní událost (materiální skutečnost – zde volní akt jako projev zavinění) je materiální příčinou jiné právně relevantní skutečnosti (škody).[76]

2.3 Střípky idealismu a pluralita pojetí kauzality

Po pádu komunismu v roce 1989 se ovšem koncepce kauzality měnila spíše implicitně. Domnívám se proto, že mnohem příznačněji lze dosavadní stav práva na náhradu škody označit přívlastkem (ne)koncepčně pluralitní, neboť spolu bývají traktovány poznatky vycházející z protichůdných pozic idealismu a materialismu.[77] Výsledkem toho je, že kauzalita bývá chápána jako jedno z nejsložitějších a také nejslabších míst českého práva na náhradu škody.[78] Tak například bývá ideální měřítko předvídatelnosti s kauzalitou spojováno univerzálně,[79] jindy jen ve vztahu k objektivní smluvní odpovědnosti dle obchodního zákoníku.[80] Zároveň se někdy pod pojmem adekvátnosti schovává i zásada umělé izolace jevů, přičemž ideální měřítko předvídatelnosti se zcela pomíjí.[81] Velice

---

[73] Viz např. ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*, s. 102–103; KORECKÁ, V. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu, s. 354–355.

[74] Srov. VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 563, podle níž se „*v duchu primitivního materialismu […] hradí výlučně škoda majetková*". Domnívám se, že se zde pomíjí rozdíl mezi pojmem majetkové škody a materiální škody. I dle předchozího občanského zákoníku bylo možno nahradit škodu nemajetkovou (zejména škodu na zdraví), ale musela mít materiální projev. Srov. MAGNUS, U. *Schaden und Ersatz*. Tübingen: Mohr Siebeck, 1987, s. 297.

[75] Viz např. ŠVESTKA, J. *Odpovědnost za škodu podle občanského práva*, s. 105–106; VOJTEK, P. *Přehled judikatury ve věcech náhrady škody*. Praha: ASPI, 2006, s. 79–96. Zásadu umělé izolace jevů dokonce můžeme v českém právu najít pod označením „*právní posouzení příčinné souvislosti*" – viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 25. 4. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1200/2007.

[76] TIBITANZL, K. Poznámky k diskusi o zavinění v trestním právu, s. 410–412; TIBITANZL, K. Některé otázky viny a kauzality v judikatuře československých soudů, s. 125–139.

[77] Např. ŠVESTKA, J. Příčinná souvislost. In: M. Knappová – J. Švestka – J. Dvořák a kol. *Občanské právo hmotné 2. Díl třetí: Závazkové právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, s. 445–454; PSUTKA, J. Komentář k § 420. In: J. Fiala – M. Kindl a kol. *Občanský zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, s. 669–673; ŠKÁROVÁ, M. Komentář k § 420, s. 1205–1206; ELIÁŠ, K. Komentář k § 420, s. 797–798.

[78] Srov. HRÁDEK, J. Náhrada majetkové a nemajetkové újmy, s. 933, který však, na rozdíl ode mne, důvody tohoto stavu nespatřuje v různém koncepčním zakotvení českého deliktního práva.

[79] Jako příklady je možné uvést rozhodnutí Nejvyššího soudu, který předvídatelnost použil ve vztahu k zákonu č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (26. 2. 2014, sp. zn. 25 Cdo 2706/2012), k zákonu č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (26. 9. 2013, sp. zn. 28 Cdo 4491/2011), k zákonu č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích (12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011) atd. Ústavní soud pak aplikoval adekvátnost ve vztahu k zákonu č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku (1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05), či ve vztahu k zákonu č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele (13. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 534/03) aj.

[80] Viz § 379 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Dále např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 2843/2008; či VLÁDA ČR. *Důvodová zpráva k vládnímu návrhu občanského zákoníku (konsolidovaná verze)*, s. 569.

[81] Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 17. 2. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1930/2014; ze dne 8. 9. 2015, sp. zn. 30 Cdo 237/2014; či ze dne 30. 4. 2014, sp. zn. 30 Cdo 656/2013; ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 28 Cdo 3471/2009 a další.

silně je pak zakořeněna zásada, že kauzalita je pouze otázkou skutkovou (materiální),[82] což je v přímém koncepčním rozporu s jakýmkoliv ideálním měřítkem právní kauzality.[83] Přitom se navíc zdá, že v duchu materialismu je snaha sjednotit prokazování kauzality jakožto obsahově shodného předpokladu všech druhů deliktů, a to zejména pomocí pozitivního testu faktické kauzality *sine qua non*.[84] To je ovšem právně teoreticky problematické a navíc v praxi působící obtíže.[85]

Před nabytím účinnosti o. z. bylo možno, myslím, za nejvýznamnějšího soudního stoupence koncepčních změn označit překvapivě Ústavní soud České republiky. Právě ten totiž například kritizoval materialistický požadavek prokazování skutečné (stoprocentní) příčinné souvislosti jako nereálný a nesmyslný[86] či propagoval ideální měřítko předvídatelnosti.[87] Judikatura Ústavního soudu byla nicméně přijata jen částečně[88] a spíše to vypadá, že došlo k její dezinterpretaci.[89] S přijetím o. z. se tedy legitimně klade otázka, zda nyní může koncepce kauzality doznat hlubších strukturálních změn, které by pomohly sjednotit českou právní praxi i teorii.

3. KAUZALITA VE SVĚTLE REKODIFIKACE

V úvodu tohoto článku jsem uvedl, že jedním z cílů o. z. je 1) programový rozchod s materialistickými východisky dosavadního soukromého práva a 2) příklon k idealistické liberálně demokratické západní tradici, reprezentované pro právo náhrady škody zejména právními řády Německa, Rakouska, Québecu a PETL. Dále jsem uvedl, že všechny tyto inspirační zdroje v určité podobě pracují s ideálním měřítkem právní kauzality

---

82 Viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 2. 2002, sp. zn. 21 Cdo 300/2001; či KORECKÁ, V. Předpoklady vzniku odpovědnosti za škodu, s. 354; ŠKÁROVÁ, M. Komentář k § 420, s. 1206. Podobně i ve vztahu k o. z. např. TOMSA, M. Náhrada škody a nemajetkové újmy v novém občanském zákoníku. *Obchodní právo*. 2013, č. 11, s. 386 an., podle něhož se díky vypuštění úpravy § 379 obchodního zákoníku rozšířil rozsah odpovědnosti za porušení smlouvy na všechny fakticky způsobené škodní následky.

83 S tím je pak nepřímo spojena otázka přípustnosti náhrady čisté majetkové újmy (zejména ušlý zisk), která je z idealistického hlediska imateriální, zatímco z materialistického hlediska je to škoda, která může být i ve faktické a nejen v právní souvislosti s jednáním škůdce – k tomu viz např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 5. 2. 2014, sp. zn. 30 Cdo 2707/2013; či ze dne 2. 3. 2011, sp. zn. 30 Cdo 5210/2009. V literatuře např. TICHÝ, L. Pure Economic Loss Compensation from the Czech Perspective. In: M. Bussani (ed.). *European Tort Law: Eastern and Western Perspectives*. Bern: Stämpfli, 2007, s. 317–319. Srov. též pozn. č. 93.

84 Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 18. 2. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1471/2014; ze dne 18. 2. 2015, 25 Cdo 1641/2014; ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 29 Cdo 2656/2010; ze dne 29. 5. 2013, sp. zn. 29 Cdo 3933/2010; ze dne 12. 9. 2012, sp. zn. 31 Cdo 1791/2011; 25. 11. 2009, sp. zn. 25 Cdo 2429/2007 a další. Srov. též TICHÝ, L. – HRÁDEK, J. Czech Republic. In: B. Winiger – H. Koziol – B. A. Koch – R. Zimmermann (eds). *Digest of European Tort Law: Essential Cases on Natural Causation*. Wien: Springer, 2007, s. 75–78; ELIÁŠ, K. Komentář k § 420, s. 798; či literaturu citovanou v pozn. č. 5 tohoto článku.

85 Viz např. DOLEŽAL, A. – DOLEŽAL, T. Uplatnění PETL při řešení některých složitých kauz v oblasti příčinné souvislosti v medicínskoprávních sporech. *Soudní rozhledy*. 2013, č. 7–8, s. 242 an.

86 K tomu srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. I. ÚS 1919/08, podle něhož: „*[v]zhledem k tomu, že pojem příčinná souvislost není právními předpisy […] definován, […] nic nebrání judikatuře českých soudů, aby požadavek ‚stoprocentně' prokazované příčinné souvislosti přehodnotila a přijala adekvátnější a realističtější výklad*". Viz též rozhodnutí Ústavního soudu České republiky ze dne 29. 1. 2007, sp. zn. IV. ÚS 787/06.

87 Viz nález Ústavního soudu České republiky ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05.

88 Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 22. 6. 2014, sp. zn. 25 Cdo 1509/2013; 27. 3. 2013, sp. zn. 30 Cdo 3631/2011; ze dne 23. 8. 2012, sp. zn. 25 Cdo 797/2011; ze dne 20. 10. 2010, sp. zn. 25 Cdo 777/2009 a další.

89 Např. v judikatuře Nejvyššího soudu (pozn. č. 81).

(adekvátnosti/rozsahu odpovědnosti), jímž je test předvídatelnosti škodního následku. Již v tuto chvíli se proto nabízí vcelku prostá argumentační figura, podle níž paradigmatické změny spjaté s přijetím o. z., konkrétně tedy rozloučení s materialismem, vedou nevyhnutelně k obnovení ideální juristické kategorie příčinnosti.

Ale nejen to. Odmítnutí materialismu a příklon k idealismu obnovuje otázku po úloze faktického kauzálního spojení v právu.[90] Je patrné, že bychom již neměli požadovat prokazování 100% faktické příčinné souvislosti, tedy *nutné* faktické souvislosti mezi dvěma jevy. Ostatně už samotný volní akt škůdce (zaviněné jednání) vyvrací deterministickou nutnost určitého kauzálního průběhu světa, a proto nemá smysl prokazovat, že volní akt škůdce (objektivní skutečnost) byl nutnou příčinou škodního následku (objektivní skutečnosti). Naopak nás zajímá spojitost dvou právních skutečností, tj. souvislost nikoliv nutná (faktická), ale jen souvislost fakticky nevyloučená a zároveň právním řádem zapovězená. Například ani římské právo, z něhož kontinentální právní tradice vychází, se nikdy ke kategorii faktické kauzality nezavázalo, a naopak implicitně spíše hledalo souvislosti právní.[91] Ve starém Řecku dokonce jedním pojmem *αἰτία* označovali jak příčinu, svobodnou příčinu, odpovědnost, tak i samo zavinění.[92] Domnívám se proto, že bychom přírodní kauzalitu (test *sine qua non*) měli brát jen jako ideální negativní měřítko toho, které souvislosti mezi faktickými jevy jsou nutně vyloučeny.

Jelikož navíc o. z. jasně připouští i náhradu újmy imateriální, nedává dobrý smysl požadovat po poškozeném důkaz přirozené souvislosti mezi jednáním (přírodním jevem) a imateriální újmou (ideálním jevem). Stejně jako si nelze dost dobře představit, že bychom dokázali pomocí zásady umělé izolace jevů mezi prokazovanými skutečnostmi identifikovat imateriální újmu. Zásada umělé izolace jevů je jednoduše sítem materiálních skutečností (a jejich projevů), nikoliv sítem ideálních jevů jako je imateriální újma. Proto je zásada umělé izolace jevů (stejně jako přirozená kauzalita) v idealistické koncepci použitelná jen v omezené míře, a to jako metoda eliminační.[93]

Konečně lze, myslím, z opuštění materiálního pojetí kauzality dovodit, že příčinná souvislost může být vztahem ideálních objektů na obou stranách, tj. jak na straně škody, tak na straně škodní události. Škoda (či obecněji újma) je totiž z hlediska idealismu také ideální normativní kategorií – je to změna chodu světa, která se ideálně právně *neměla* stát poškozenému. Újma je tedy primárně újmou na právech poškozeného, tj. na ideálních možnostech svobodného plánování, které poškozenému právní řád garantoval. V určitém smyslu tak lze říci, že osoba (ideální ego – svobodná vůle) je v právním řádu jen souhrnem ideálních možností, tj. souhrnem subjektivních práv.[94] V tomto smyslu

---

[90] Tak např. v Québecu je otázkou skutkovou jenom škodní událost a vznik škody, zatímco kauzalita je otázkou právní – viz DESLAURIERS, P. The Law of Civil Liability, Part Two: Injury, Causation, and Means of Exoneration, s. 419; či BAJADA, D. *The Impact of French Tort Law on Mixed Jurisdictions: Quebec, Lousiana and Malta Compared*, s. 100.

[91] ZIMMERMANN, R. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*, s. 989, 991.

[92] Viz např. ARISTOTELÉS. *Fyzika*. 194b.16; ARISTOTELÉS. *Metafyzika*. 983a.26.; PLATÓN. *Faidros*. 249d.

[93] Srov. ale rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2015, sp. zn. 25 Cdo 1206/2015 a další judikaturu tam uvedenou. Podle tohoto rozhodnutí *„na právním názoru, že jedním z předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu je příčinná souvislost mezi protiprávním jednáním škůdce či kvalifikovanou škodnou událostí a vznikem škody na zdraví, se […] nic nezměnilo ani podle nové právní úpravy“*.

[94] Viz např. KELSEN, H. *Ryzí nauka právní*. Praha – Brno: Orbis, 1933, s. 29 či STEVENS, R. *Torts and Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 4–5.

je zaviněná újma zásahem ideálního ega (škůdce) do ideálního ega (poškozeného). Kauzální vztah mezi škůdcem a újmou, který označuje § 2910 o. z. slovy „*vlastním zaviněním […] způsobil*“, je tudíž jen ideálním vztahem dvou ideálních objektů – škůdce a poškozeného, které jsou zároveň subjekty tohoto objektivního kauzálního vztahu.

Předpoklad druhé osoby jako ideálního a v principu rovného, svobodného a stejně důležitého subjektu, je založen v přirozené zkušenosti, že lidé se principiálně ke světu kolem sebe vztahují stejně, a to že se v něm fakticky již nacházejí, že se v něm aktuálně nějak realizují a že se v něm ideálně představují a rozvrhují.[95] Odtud pak plynou klíčové principy soukromého práva, a to autonomie vůle a povinnost *neminem laedere*,[96] stejně jako ideální synallagmatická spravedlnost (někdy zvaná vyrovnávací).[97] Z hlediska škůdce je tudíž představa ideálního subjektu poškozeného (tj. souhrnu jeho subjektivních práv) rozhodujícím limitem svobodného seberozvrhování.[98] Zavinění (představa škůdce o budoucím chodu světa) tedy nesmí dle práva zasahovat do cizích práv, a pokud zasáhne, tak je tím pozitivně založen vztah dvou svobodných vůli – ideálních subjektů. Jakmile se představa, respektive vůle škůdce objektivizuje (projeví se – typicky jednáním), stane se ze subjektivního *zavinění* objektivně měřitelná *vina* a z ní lze pak odvodit objektivní právní kauzalitu mezi zaviněním (vůli) škůdce a omezením vůle poškozeného, respektive v projevu tohoto omezení, tj. v majetkové či nemajetkové újmě.

Přirozeně ovšem nelze z praktických důvodů u soudu prokazovat ideální kategorie, proto právní řád stanovuje určité domněnky, které nám pomáhají dokázat zavinění i újmu v ideálním slova smyslu. V následujícím textu se tedy zaměřím na to, jaké domněnky to jsou.

Z hlediska odpovědnosti za zavinění dle § 2910 o. z., která mě v tomto článku zajímá, se zaměřím především na domněnky souvislostí mezi a) zaviněním a první újmou a b) první újmou a následnou újmou. Toto rozlišení plyne mj. přímo z textu § 2910 o. z., který rozlišuje mezi první újmou, která zakládá odpovědnost, tj. újmou veskrze ideální a imateriální – újmou na právech poškozeného (srov. slova § 2910 o. z. „*vlastním zaviněním […] zasáhne do […] práva poškozeného*“), a újmou následnou, která z první újmy plyne (srov. slova § 2910 o. z.: „*co tím způsobil*“). Zatímco první, odpovědnost zakládající kauzální vztah tedy musíme hledat mezi zaviněným porušením právní povinnosti a zásahem do práva poškozeného, druhý, odpovědnost vyplňující kauzální vztah je třeba hledat mezi tímto zásahem a faktickými následky, které z toho plynou.[99]

---

[95] Zde lze odkázat obecněji na filozofy, jako byli Descartes, Leibniz, Kant, Heidegger, Patočka a další, kteří rozvíjejí představu každého člověka jako ideální, autonomní, racionální, svobodné a principiálně časové bytosti.

[96] PELIKÁNOVÁ, I. – PELIKÁN, R. Komentář k § 3. In: J. Švestka – J. Dvořák – J. Fiala a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I.* Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 23.

[97] Viz např. ARISTOTELÉS. *Etika Níkomachova.* 1131b-1132a; WEINRIB, E. *The Idea of Private Law.* Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 56–83, 114–144; WEINRIB, E. *Corrective Justice*, s. 9–37; BEEVER, A. *Forgotten Justice*, s. 241–276; RÖDL, F. *Gerechtigkeit under freien Gleichen: Eine normative Rekonstruktion von Delikt, Eigentum and Vertrag.* Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 455; KOZIOL, H. Natural and Legal Causation, s. 71; či JANSEN, N. Schadensrecht. In: M. Schmoeckel – J. Rückert – R. Zimmermann (eds). *Historisch-kritischer Kommentar zum BGB. Band II. Schuldrecht: Allgemeiner Teil.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2007, s. 530–544.

[98] Omezen je samozřejmě i fakticitou, tj. přírodními zákony, ale porušení ideálních přírodních souvislostí není ničí újmou, nýbrž zázrakem či vědeckým poznatkem.

[99] K tomu u nás viz např. BEZOUŠKA, P. Komentář k § 2910. In: M. Hulmák a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014). Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1542–1543.

3.1 Domněnka adekvátnosti první újmy (§ 4 o. z.)

Idealistickému pojetí kauzálního průběhu odpovídá možná neintuitivní, zato srozumitelná představa, podle které ideální subjekt svým zaviněním (ideální představou určitého běhu světa) způsobí, že se tentýž faktický subjekt (tentýž člověk) nějak chová, tj. že realizuje onu ideální představu a tedy právně jedná, což vyvolává řetězec faktických ale též ideálních následků (újem na právech), a v konečném důsledku tak zavinění zasáhne druhý ideální subjekt, kterému tato zasažená práva náleží.[100] První relevantní souvislost je tudíž třeba hledat mezi zaviněním (ideální vůlí a představou) a projevem této představy (faktickým chováním). Kauzalitu zde nechápu jako souvislost mezi škodní událostí a následkem, neboť škodní událost už je sama následkem svobodné vůle. Tu hraje důležitou roli § 4 o. z., podle kterého se má za to, že každá svéprávná osoba má rozum průměrného člověka i schopnost jej užívat.[101] Stačí proto jen skutkově prokázat, že se subjekt určitým způsobem fakticky choval, z čehož usoudíme, že jednal zaviněně,[102] tj. že mezi zaviněním a chováním škůdce je kauzální souvislost.[103] Právo tedy stanoví domněnku kauzální souvislosti mezi zaviněním a právně relevantních chováním (jednáním) člověka.[104]

Při posuzování kauzality plynou všechny další souvislosti *jednání* s jeho následky[105] z právně a fakticky determinovaných zákonitostí, tedy z ideálních měřítek. Takto můžeme řetězec souvislostí sledovat dál a dál, než ovlivní jiný ideální právní subjekt – poškozeného. Teprve tím vzniká *první újma* a odpovědnost.[106] Jenom taková ovlivnění, která zasahují do práv jiného, tj. která zmenšují ideální možnosti seberealizace určitého subjektu (subjektivní práva) garantované pozitivním objektivním právem, představují právní újmu. Pro založení odpovědnosti tak nemá smysl hledat souvislosti mezi všemi jevy, ale jen mezi *jednáním* (jakožto projevem presumovaného zavinění) a *zásahem do práva* poškozeného (první újmou).[107]

---

[100] Podrobně např. LARENZ, K. *Hegels Zurechnungslehre und der Begriff der objektiven Zurechnung*, s. 60 an.; obecněji TRAEGER, L. *Der Kausalbegriff im Straf- und Zivilrecht*, s. 1–12.

[101] Srov. také § 5, § 24, § 545 an. či § 556 o. z. Podobnou domněnku najdeme v § 1297 ABGB či v čl. 1457 CCQ, v nichž se české právo patrně inspirovalo.

[102] MELZER, F. – TÉGL, P. Komentář k § 4. In: F. Melzer – P. Tégl a kol. *Občanský zákoník: § 1–117. Velký komentář. Sv. I.* Praha: Leges, 2013, s. 90–91.

[103] Dle čl. 4:101 odst. 1 písm. a) PEL je ovšem za možnou příčinu považováno jen chování škůdce, tj. vlastní faktický projev jeho zavinění – viz VON BAR, C. a kol. *Principles of European Law on Non-Contractual Liability Arising out of Damage Caused to Another (PEL Liab. Dam.)*. München: Sellier – European Law Publishers, 2009, s. 747–748, 757. Shodně čl. 3:101 PETL. V obou případech se ale zároveň uvažuje o právním omezení rozsahu souvislostí, stejně jako se zásadně připouští imateriální újma – čl. 2:101 PEL, čl. 2.101 PETL.

[104] Je tedy třeba rozlišovat mezi chováním a jednáním. Chování škůdce je první faktický projev jakéhokoliv ideálního zavinění, proto zavinění může být vždy jen ideální příčinou, zatímco chování škůdce příčinou faktickou. U soudu, či obecněji na veřejnosti, můžeme přirozeně prokazovat jen fakta. Odtud plyne dojem, že kauzální souvislost musí být založena mezi fakty, tj. že je to souvislost faktická. V idealistické koncepci nás nicméně stále zajímá souvislost jen těch faktických projevů, které mohou být následkem ideálního zavinění. Tak například nepovažujeme za adekvátní příčinu škody tlukot srdce, růst vlasů, látkovou výměnu atd., tj. projevy lidské tělesnosti (chování), které nemohou být zaviněné. Pojem chování se tak zužuje na právně relevantní jednání.

[105] Následkem tady, na rozdíl od tradiční terminologie trestního práva, nerozumím zásah do právem chráněného zájmu, ale prostě jen kauzálně související právní či faktický jev.

[106] Rozdíl mezi první a druhou újmou a požadavky na prokazování jejich souvislostí, a to i ve srovnávací perspektivě a ve vztahu k procesnímu právu, velice přehledně podává VAN DAM, C. *European Tort Law*, s. 312 an.

Stejně jako § 4 o. z. zakládá domněnku souvislosti zavinění s relevantním chováním, tak z něj lze dovodit souvislost mezi chováním a první újmou. Pokud si průměrný člověk (ideálně objektivní měřítko) umí představit, že jeho jednání zasáhne do práva jiného, pak se presumuje souvislost jednání s újmou. To plyne z § 4 o. z.[108] Na základě ustanovení § 4 o. z. lze tedy spolu s důkazem chování a faktického předpokladu újmy (např. zlomenina nohy, roztrhané šaty atd.) dovodit souvislost mezi zaviněním a první újmou, a to v takovém rozsahu, v němž by si tuto souvislost mohl představit rozumný průměrný člověk.

Průměrný rozumný člověk se přitom dokáže seznámit s obsahem právních předpisů, jakož i se základními pravidly přírodních zákonitostí, a proto platí presumpce, že předvídatelný je každý zásah do absolutních či jiných práv chráněných objektivním pozitivním právem (§ 2910 o. z.), který nastal podle běžného chodu přírodních zákonů. Kauzální souvislost zavinění s jednáním a jednání s první újmou je tedy podle českého práva, myslím, presumována a není třeba ji v tomto rozsahu dokazovat. Stačí prokázat faktické chování a újmu, jejíž vznik byl předvídatelný. Takové chování je totiž nedbalé a je v něm implicitně zahrnuta kauzální souvislost. Z procesního hlediska se tak povinnost prokazování (nikoliv tvrzení) příčinné souvislosti může na pozadí o. z. jevit jako nadbytečný požadavek.

Jako příklad práva, které by každý s rozumem průměrného člověka a schopností ho užívat předvídal, může být právo na tělesnou integritu. To bezprostředně plyne z § 91nn o. z. jakož i z fyzické povahy objektu, s nímž je toto právo spojeno. Každý si proto také může představit, že když máchne baseballovou pálkou v prostoru, kde stojí druhý člověk, zasáhne tím nejen do jeho těla, ale také do jeho ideálního práva na tělesnou integritu. Na základě § 4 o. z. tedy presumujeme měřítko souvislosti zavinění s újmou. Zavinění plyne z faktu, že presumujeme, že škůdce má rozum průměrného člověka, a z faktu, že se určitým způsobem choval.[109] Protiprávnost potom plyne z faktu, že toto chování je v rozporu s primárním subjektivním právem, které je zakotveno v pozitivním objektivním právu. Zavinění spojuje škůdce s následky jeho chování. Protiprávnost spojuje poškozeného s příčinami jeho újmy. Zdůvodnění odpovědnosti tedy vede pomyslně jak od škůdce směrem k poškozenému, tak i naopak.

Pokud je z hlediska rozumného průměrného člověka předvídatelné, že určité zaviněné chování povede až k určité protiprávní ztrátě, pak je splněna podmínka kauzální souvislosti. Na základě domněnky § 4 o. z., je tedy presumována kauzální souvislost mezi

---

[107] První újma může vzniknout už samotným vadným jednáním, neboť už samo jednání může zasahovat do právem chráněných zájmů druhého, a to pokud je takové jednání výslovně právním řádem zakázáno. Jinak může zásadně první újma vzniknout jen jako zakázaná změna materiálních statků, k nimž má poškozený určitá subjektivní práva a kterážto změna byla vyvolána zaviněním škůdce. V opačném případě by totiž škůdce odpovídal i za čistě fiktivní majetkovou újmu např. v rámci hospodářské soutěže. K problematice čisté majetkové újmy (tj. újmy na imateriálních statcích ocenitelných penězi) viz např. MELZER, F. Corpus delicti aneb obrana úpravy deliktního práva v návrhu občanského zákoníku. *Bulettin advokacie*. 2011, č. 3, s. 25; či obecněji PALMER, V. (ed.). *Pure Economic Loss: New Horizons in Comparative Law*. London: Routledge, 2009; BUSSANI, M. – PALMER, V. (eds). *Pure Economic Loss in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

[108] Srov. § 1297 ABGB; MELZER, F. – TÉGL, P. Komentář k § 4, s. 90–91; či LOVĚTÍNSKÝ, V. Objektivní měřítko při dovozování nedbalosti a jeho limity. *Právní rozhledy*. 2016, č. 3, s. 79–80.

[109] Viz též STEVENS, R. *Torts and Rights*, s. 100–101; či GORDLEY, J. *Foundations of Private Law*. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 182–216.

ideálním zaviněním škůdce a ideální újmou poškozeného, přičemž měřítkem takové ideální souvislosti je předvídatelnost rozumného průměrného člověka.[110]

Test kauzálního spojení lze formulovat i jinak. Dokáže si takový ideální průměrný rozumný člověk představit, že v dané situaci konkrétní jednání povede k následku, který je objektivně protiprávní? A dokáže si také představit, že právní řád v dané situaci takové jednání zakazuje (nebo přikazuje jednání jiné)? Pokud je odpověď na obě otázky kladná, pak se má za to, že je splněna podmínka kauzální souvislosti mezi zaviněním a újmou.[111]

3.2 Domněnka adekvátnosti následné újmy (§ 2911 o. z.)

Od první újmy se z hlediska idealismu odvíjí další řetězec souvislostí, faktických či právních, které lze označit jako vztah k dalším nepřímým následkům.[112] Škůdce, který „*zaviněním poruší povinnost stanovenou zákonem a zasáhne tak do absolutního práva poškozeného*“, přitom podle § 2910 o. z. poškozenému nahradí, „*co tím způsobil*“ (další následky). Na první pohled by se mohlo zdát, že zákon vyžaduje, aby kupříkladu poškozený prokázal faktickou kauzalitu mezi zničením věci a dalšími faktickými následky. Jenomže i z těchto faktických následků nás opět zajímají jen ty následky, které jsou stále spojeny s původním zaviněním a jsou tak zaviněné, stejně jako nás zajímají jenom ty následky, které představují zásah do práv poškozeného a jsou tak stále protiprávní. Ostatně už z textu o. z. plyne, že lze požadovat jenom náhradu zaviněných následků (§ 2895),[113] a to jenom těch, které představují újmu na majetkových či nemajetkových ideálních subjektivních právech (§ 2894). Poškozený tedy musí prokázat, že mu v důsledku první újmy vznikly další újmy.[114]

Pohledem rozumného průměrného člověka je jasné, že máme právo, abychom nebyli zasaženi basebalovou pálkou (viz výše), a to ani z nedbalosti. Už ale není tolik jasné, v jakém rozsahu máme právo požadovat náhradu dalších následků, které tím mohou vzniknout. Plyne z práva nebýt zasažen baseballovou pálkou např. právo nemít zlomenou ruku, právo nevykrvácet, nedostat v důsledku zranění infekci, uchránit se jinak zdravou rukou před větví, která na nás po cestě do nemocnice spadne?

Odkud tedy plyne právní souvislost mezi zásahem pálkou a zraněním, vykrvácením, infekcí či pádem větve? Co je jejím měřítkem? Je to idealizované zavinění (předvídatelnost)? Patrně ano, neboť v opačném případě by škůdce odpovídal bez ohledu na zavinění,

---

110 Celá tato idealistická koncepce je samozřejmě mnohem složitější, neboť lze, myslím, typově dále rozlišovat mezi zaviněním i újmou 1) subjektivně ideální, 2) ideálně subjektivní, 3) ideálně objektivní a 4) objektivně ideální. Nedbalost přitom snoubí vztah mezi tím, co si teoretický škůdce ideálně objektivně mohl a ideálně subjektivně měl představit. To si jistě zaslouží hlubší rozbor, který ovšem není předmětem této studie.

111 Nijak z toho nicméně neplyne, kdo je aktivně legitimován k tomu, aby požadoval nápravu. Může to být stát (poškození obecného zájmu všech na dodržování právního řádu), nebo také konkrétní fyzická osoba – člověk. Jde jen o to, kdo je schopen prokázat, že byl fakticky v situaci, v níž mu svědčilo primární subjektivní právo, do něhož bylo zasaženo. Jinými slovy, kdo spadá do osobní ochranné působnosti dané normy. Z idealistického pohledu se tak do jisté míry stírá hranice mezi soukromým a veřejným právem.

112 Viz PIPKOVÁ, P. *Rozsah odpovědnosti za škodu způsobenou porušením soutěžních pravidel EU*, s. 136.

113 Srov. TILSCH, E. O příčinném spojení v právu soukromém, s. 295, 297.

114 V německé literatuře se píše o tzv. odpovědnost vyplňující kauzalitě – viz např. KÖTZ, H. – WAGNER, G. *Deliktsrecht*. 12. Aufl. München: Franz Vahlen, 2013, s. 81–91; MAGNUS, U. Causation in German Law, s. 63. U nás ve vztahu k o. z. např. BEZOUŠKA, P. Komentář k § 2910, s. 1542. Kriticky k tomu viz např. BURROWS, A. Damages and Rights. In: D. Nolan – A. Robertson (eds). *Rights and Private Law*. Oxford: Hart, 2012, s. 275.

což odporuje § 2895 o. z. Ale je tato souvislost presumována nebo ji musí poškozený prokázat? Již zmiňovaná domněnka dle § 4 o. z. se nepochybně vztahuje ke schopnosti jednat, tj. k první kauzalitě, která vede od škůdce směrem k poškozenému. Ovšem aplikace této domněnky na vztah mezi první a následnou újmou může být problematická. Zásah do základních práv chráněných o. z. lze předvídat, neboť jejich ochrana a požadavek odpovídajícího jednání plyne bezprostředně z textu zákona či ze zřejmosti, či absolutnosti těchto ideálních statků.[115] Naproti tomu práva plynoucí z jiných práv (v tomto kontextu újma plynoucí z jiné újmy) již předvídatelná z hlediska člověka průměrného rozumu býti nemusí. Ztráta dalších práv – majetkových či nemajetkových, které z první újmy plynou, proto nemusí být nutně protiprávní a předvídatelná. Jednoduše řečeno, mezi následnou újmou a první újmou nemusí být souvislost vůbec dána.

Nabízí nám objektivní pozitivní právo jiný návod, jak změřit rozsah odpovědnosti škůdce? Domnívám se, že ano. Základ takové souvislosti lze myslím spatřovat v § 2911 o. z., který presumuje nedbalost. Samotná nedbalost totiž není zaviněním v subjektivním (psychologickém) slova smyslu, nýbrž jde o ideální předpoklad zavinění, který tak zakládá domněnku souvislosti vadného jednání (první újmy) s následnou újmou. Ještě za první republiky byla ostatně nedbalost chápána jako ideální objektivní vyjádření právní souvislosti mezi projevem zavinění (jednáním) a projevem újmy.[116] Vyslovit o někom, že jednal nedbale, je v tomto smyslu výrokem o tom, že škůdce byl patrně svobodnou příčinou způsobené újmy.

Právě tomu odpovídá text § 2911 o. z., podle něhož se nedbalost ve vztahu k následné újmě („*způsobí-li škůdce škodu*“) presumuje na základě důkazu zaviněné první újmy („*porušením zákonné povinnosti*“). Zde je namístě upozornit na rozdíl mezi formulací § 2910 a § 2911 o. z. Zatímco v § 2910 o. z. jsou porušení zákonné povinnosti a zásah do absolutního či jiného práva dvěma stranami téže mince („*poruší […] a zasáhne tak*“), to znamená, že se tu dvojím způsobem popisuje tatáž podstata, v § 2911 o. z. se od sebe toto porušení a újma oddělují, neboť se mezi ně klade vztah kauzality („*[z]působí-li*“). Škodou ve smyslu § 2911 o. z. tak můžeme podle mého mínění rozumět pouze následnou újmu.

Z uvedeného plyne, že naplněním dvou skutkových předpokladů § 2911 o. z., a to první újmy a újmy na dalších právech, se tak aktivuje druhá domněnka adekvátní právní souvislosti, a to právě mezi první a následnou újmou. Měřítkem rozsahu této souvislosti bude nedbalost, tedy ideální generalizovaná předvídatelnost toho, že první újma mohla vést k následné újmě. Generalizace tu znamená předvídatelnost z hlediska hypotetické osoby průměrných vlastností (viz § 2912 odst. 1 o. z.).

3.3 Presumované měřítko adekvátnosti

Máme tedy dvě domněnky právní souvislosti zakotvené v § 4 a § 2911 o. z. Obě tato ustanovení zakládají domněnku souvislostí, které by si mohl představit rozumný prů-

[115] Viz § 2900 o. z. Dále např. TICHÝ, L. O prevenci v soukromém právu a „preventivní odpovědnosti“ (skica o významu předcházení nežádoucím následkům). *Acta Universitatis Carolinae.* 2015, roč. 61, č. 3, s. 37; či JANSEN, N. The Idea of Legal Responsibility, s. 241.

[116] Viz např. SEDLÁČEK, J. Komentář k § 1294, s. 681–686; TILSCH, E. O příčinném spojení v právu soukromém, s. 284–287; RANDA, A. Závazky z nedovolených jednání, s. 470.

měrný člověk, či osoba průměrných vlastností. Dle § 2912 odst. 1 o. z. se předpokládá, že škůdce jedná nedbale, pokud poruší standard *osoby průměrných vlastností*. Ustanovení § 4 o. z. zase presumuje standard *každého rozumného průměrného člověka*.[117]

V současné literatuře i judikatuře se lze nicméně setkat s názorem, podle něhož je ideálním měřítkem při posuzování kauzality hledisko tzv. optimálního pozorovatele.[118] S tím ve vztahu k o. z. nesouhlasím. Měřítko optimálního pozorovatele sice může mít své opodstatnění tam, kde je třeba najít hranici objektivní nemožnosti jakéhokoliv byť i jen teoretického zavinění škůdce,[119] tj. například u rozsahu objektivní odpovědnosti. U odpovědnosti za zavinění, jež je navíc v českém právu presumováno, však dle mého názoru takovéto kritérium nemá místo.[120]

3.4 Kauzalita a rozsah odpovědnosti podle o. z.

Domnívám se proto, že nejsnáze lze příčinnou souvislost u odpovědnosti za zavinění v o. z. chápat jako souhrn několika ideálních měřítek, z nichž měřítko faktické (přirozené) kauzality pouze negativně eliminuje ty faktické změny stavu světa, které by přirozeně nastaly i bez faktického chování škůdce. Jelikož ale objektivní právo presumuje právní souvislost a právní souvislost implicitně presumuje faktickou souvislost, pak bude vyvrácení faktické souvislosti (např. znaleckým posudkem ideálního měřítka *sine qua non* jakožto důkazem opaku, nebo přímo protidůkazem) na škůdci, a nikoliv na poškozeném. To je, myslím, dosti neobvyklý, nicméně z hlediska idealistické koncepce kauzality, představené v této studii, správný závěr.[121]

Pro založení odpovědnosti za způsobenou újmu i pro stanovení rozsahu takové odpovědnosti ve vztahu k následným újmám je třeba najít právní souvislost. V tom hraje významnou roli systém domněnek, kterým české právo disponuje – domněnkou první i druhé kauzální souvislosti. V obou případech bude tak kauzalita primárně otázkou právní, jejíž zodpovězení náleží soudu.[122] Tím samozřejmě není vyloučeno, že strany

---

117 U odborníků je pak standard vyšší – viz více § 5 a § 2913 odst. 2 o. z.

118 Např. Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2007, sp. zn. I. ÚS 312/05; s odkazem pouze na toto jediné rozhodnutí pak např. Bezouška ve dvou téměř totožných textech uvádí, že „*[s]oudy se […] v posledních letech přihlásily k měřítku optimálního pozorovatele*" – BEZOUŠKA, P. Ochranný účel smlouvy jako prostředek omezení příčinné souvislosti, aneb je stále důležitá předvídatelnost?, s. 765; BEZOUŠKA, P. Ochranný účel smlouvy a náhrada škody při porušení smlouvy. In: M. Jurčová – M. Novotná (eds). *Náhrada škody ako prostriedok nápravy v súkromnom práve*. Praha: Leges, 2016, s. 214; prakticky k témuž závěru dospívá SZTEFEK, M. Předvídatelnost škody v novém občanském zákoníku, s. 30; či TINTĚRA, T. *Závazky a jejich zajištění v novém občanském zákoníku*. Praha: Leges, 2014, s. 106. Kriticky k tomuto měřítku ale např. PIPKOVÁ, P. *Rozsah odpovědnosti za škodu způsobenou porušením soutěžních pravidel EU*, s. 77, či ŠILHÁN, J. *Právní následky porušení smlouvy v novém občanském zákoníku*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 328, v pozn. č. 770.

119 Srov. TRAEGER, L. *Der Kausalbegriff im Straf- und Zivilrecht*, s. 159–166.

120 V německém právu, odkud měřítko optimálního pozorovatele pochází, podobná domněnka chybí, proto nelze jednoduše aplikovat tamější poznatky v českém prostředí. Domněnku průměrných schopností či rozumu naproti tomu najdeme v § 1297 ABGB či v čl. 1457 CCQ.

121 I v německém právu například platí, že pokud poškozený prokáže, že škůdce jednal nedbale (což je u nás presumováno), pak se kauzalita *prima facie* předpokládá a prakticky se obrátí důkazní povinnost, tzn., že je na škůdci, aby kauzální souvislost vyvrátil. K tomu viz např. VAN DAM, C. *European Tort Law*, s. 324. Viz též pozn. č. 53.

122 Tentýž závěr ze znění § 4 odst. 1 o. z. dovozuje např. PELIKÁNOVÁ, I. – PELIKÁN, R. Komentář k § 4. In: J. Švestka – J. Dvořák – J. Fiala a kol. *Občanský zákoník. Komentář. Svazek I*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 31; a s problematikou nedbalosti jej výslovně spojuje např. MELZER, F. – TÉGL, P. Komentář k § 4, s. 90–91.

budou u soudu předkládat důkazy o vyšší či nižší míře předvídatelnosti následků a příčin, než ke kterým by v daném postavení a situaci dospěl průměrný rozumný člověk či osoba průměrných vlastností. Stejně tak tím není vyloučeno, že strany budou předkládat důkazy o tom, že konkrétní škůdce objektivně mohl či nemohl dosáhnout jiného standardu péče než průměrný rozumný člověk či osoba průměrných vlastností, nebo že dokonce újmu způsobil úmyslně – to však již bude otázkou ideálního subjektivního zavinění.

ZÁVĚR

Nyní nezbývá, než ve stručnosti odpovědět na základní otázku této studie, a to jak se mohou v chápání kauzality projevit klíčové koncepční změny, které o. z. přináší. Konkrétně, jak se může v kauzalitě u odpovědnosti za vlastní zavinění (§ 2910 o. z.) projevit 1) opuštění materialismu a 2) příklon k západní tradici idealismu. Odpověď je, myslím, možno shrnout následovně. Cílem občanského zákoníku patrně bylo zapojit se do rodiny tradičních evropských právních systémů, které jsou vystavěny na myšlenkách idealismu. S tím je nerozlučně spjato rozlišování mezi přírodní a právní kauzalitou. Měli bychom tedy jasně připustit, že kauzalita nemá jen jeden význam, ale minimálně významy dva. Právní kauzalita, která je často spojována s pojmy jako adekvátnost, přičitatelnost či rozsah odpovědnosti, má nadto v idealistickém chápání práva stěžejní roli. Je tomu tak zejména proto, že teprve právní kauzalita zakládá *pozitivní* souvislost dvou právně relevantních jevů. Přírodní kauzalita naopak funguje jen jako eliminační metoda jevů, které spolu fakticky, a tudíž ani právně souviset nemohou.

Na našem území ještě před koncem druhé světové války převládala idealistická koncepce, která obě formy kauzální souvislosti rozlišovala (byť v poněkud odlišné podobě, než o ní pojednávám v tomto článku). S příchodem totalitní éry se ovšem česká doktrína i judikatura přiklonily k materialistické koncepci, podle níž je kauzalita jenom jedna – přírodní. Ukázal jsem, že projevem tohoto pojetí bylo mj. odmítnutí juristické kategorie příčinnosti, požadavek 100% prokázání kauzální souvislosti, zásada umělé izolace jevů, či striktní rozlišování mezi nutnou a nahodilou příčinou.

Přestože se po roce 1989 do českého práva postupně vracely různé prvky idealistického pojetí kauzality, nedělo se tak dle mého mínění zcela důsledně. To mělo závažné dopady zejména v soudní praxi, neboť z kauzality se stala dosti nesourodá a obtížně srozumitelná směsice materialistických i idealistických prvků, tedy prvků, které vycházejí ze vzájemně protichůdných filozofických předpokladů.

Přijetí o. z. a jeho proklamovaná ideová východiska nám ovšem nyní dávají určitou naději oprostit se zřetelně od materialistických východisek. Ve čtvrté části této studie jsem se tak snažil ukázat, že bychom měli jasně obnovit institut právní kauzality jako jeden ze základních prvků právní odpovědnosti za vlastní zavinění a zároveň opustit další výše uvedené projevy materialismu (100% kauzalita, umělá izolace jevů, nutná a nahodilá příčina). Rovněž jsem se pokusil rozvinout idealistickou koncepci kauzality v kontextu konkrétních zákonných ustanovení. Takto jsem dospěl k závěru, že o. z. stanoví dvě domněnky kauzality (§ 4 a § 2911 o. z.), a to ve vztahu mezi zaviněním a první újmou, jakož i ve vztahu mezi první újmou a následnou újmou. Měřítkem této kauzality je předvídatelnost souvislosti mezi uvedenými jevy, a to z hlediska průměrného rozumného člověka (ve vztahu mezi zaviněním a první újmou), respektive z hlediska osoby

průměrných vlastností (ve vztahu mezi první a následnou újmou). V tomto ohledu zcela postrádá smysl uvažovat o kauzalitě v rámci soudního sporu pomocí pravděpodobnosti, ať už stoprocentní, nebo jiné. Měřítkem kauzality tu totiž není pravděpodobnost, ale předvídatelnost, která buďto dána je, nebo není, a nic mezi tím.

To má zásadní praktické důsledky. Jako domněnku totiž kauzální souvislost v tomto rozsahu nemusí poškozený dokazovat. Poškozenému postačí dokázat, jak se škůdce fakticky choval a že mu vznikla újma. Souvislost mezi zaviněním, respektive zaviněným chováním (jednáním) a způsobenou újmou pak takový poškozený bude pouze tvrdit, a to spolu s tvrzením o porušení povinnosti. Nebude ji však muset dokazovat, neboť tuto souvislost si soud posoudí sám spolu s přezkoumáváním nedbalosti v objektivním slova smyslu, a to podle uvedených měřítek § 4 a § 2911 o. z. Naopak škůdce bude zpravidla přednášet argumenty a důkazy, které faktickou, a tedy i právní souvislost vylučují. Bude tudíž pouze popírat kauzální nexus. Takové řešení se mi zdá nejen logicky konsekventní, ale též k oběma stranám případného soudního sporu spravedlivé a procesně ekonomické.

Odlišná situace nastane v případě úmyslně způsobené škody. Zde bude poškozený muset přednést důkazy o zavinění škůdce a s nimi implicitně též důkazy o kauzální (rozuměj právní) souvislosti způsobené škody a zavinění škůdce. Úmysl se totiž nepresumuje.

I v případě škody způsobené z nedbalosti lze v této koncepci kauzality dovodit, že strany sporu budou předkládat důkazy o individuálních vlastnostech a (ne)schopnostech škůdce, čímž mohou ovlivnit to, jak bude soud nahlížet příčinu způsobené újmy, tj. zavinění. Strany tedy mohou dokazovat vyšší či nižší míru zavinění z nedbalosti, a to s ohledem na subjektivní dispozice delikventa. To se následně zase implicitně projeví do úvah soudu o presumované kauzalitě.

Určitě nehodlám tvrdit, že zde navržené chápání kauzality v deliktním právu je jediná možná či jediná správná varianta. To by bylo nedorozumění. Jak je ostatně vidět v dosavadní judikatuře a odborné literatuře, přístupů k otázce kauzality je celá řada a každý má své vlastní důvody. Pojetí kauzality, které představuji v této studii, má nicméně své opodstatnění v základních ideových východiscích, k nimž se o. z. pravděpodobně hlásí, a snaží se tak sledovat způsob, jímž se k právnímu řádu podle této filozofické pozice vztahujeme. Z toho důvodu může být nastíněný způsob uvažování v jistém smyslu základnější, přiměřenější a smysluplnější než výklady dosavadní. Cílem mého článku byla tedy spíše než prezentace svébytných odpovědí snaha odemknout tomuto koncepčně původnímu přístupu cestu do stávající debaty o kauzalitě v právu.

S tím jsou samozřejmě spojeny mnohé otázky, jako například, zda je možné posuzovat předvídatelnost stejně u fyzických i právnických osob, které nedisponují *vlastním* zaviněním,[123] zda lze touto teorií kauzality uchopit i případy objektivní odpovědnosti, jaký má tato teorie vztah k trestněprávnímu pojetí kauzality (a to zejména s ohledem na adhezní řízení), či proč bychom vůbec měli chtít revidovat základní dogmata českého deliktního práva. Všechny tyto otázky jsou nepochybně mimořádně důležité, avšak rozsah této studie mi nedovoluje pokusit se na ně zde odpovědět.

[123] K tomu viz JANEČEK, V. Nerovná subjektivní odpovědnost. *Jurisprudence*. 2016, č. 5 (vyjde).

SPRÁVNY SÚDNY PORIADOK A MOŽNOSTI ALTERNATÍVNEHO RIEŠENIA SPOROV

Peter Molitoris*

Abstrakt: *Kontinuálny nárast agendy prejednávanej súdmi v správnom súdnictve má za následok neúmerné predlžovanie celkovej dĺžky súdneho konania, ktoré sa takto stáva z hľadiska ochrany verejných subjektívnych práv účastníkov konania neefektívnym a často neúčinným. Správny súdny poriadok, ktorý ako nový procesný kódex pre oblasť správneho súdnictva nadobudne účinnosť v júli 2016 si za jeden z cieľov kladie vytvorenie podmienok pre rýchlejšie, hospodárnejšie a tým aj účinnejšie a efektívnejšie konanie súdov. Nástrojmi pomáhajúcimi zrýchleniu súdnych konaní eliminációu nadbytku rozhodovanej agendy správnych súdov by mohli byť aj prostriedky alternatívneho riešenia sporov. Článok analyzuje vybrané alternatívne riešenia prezentované Odporúčaním Výboru ministrov Rady Európy Rec (2001)9, pričom tieto konfrontuje s novou právnou úpravou správneho súdnictva v Slovenskej republike. V závere článku autor konštatuje, že priestor, ktorý sa pri príprave novej komplexnej kodifikácie rozhodovania v správnom súdnictve otvoril širšiemu využitiu prostriedkov alternatívneho riešenia sporov ostal z veľkej časti nevyužitý. Táto skutočnosť môže mať v spojení s absenciou súvisiacej právnej úpravy v predpisoch regulujúcich postup správnych orgánov v správnom konaní za následok, že očakávaný efekt v podobe zrýchlenia súdneho konania dosiahnuteľný využitím prostriedkov alternatívneho riešenia sporov sa v konečnom dôsledku nedostaví.*

Kľúčové slová: *alternatívne spôsoby riešenia administratívnych sporov, správne konanie, správne súdnictvo, mediácia, správny súdny poriadok*

ÚVODOM

Rozsah, v akom verejná správa zasahuje do života jednotlivca, je determinovaný kompetenčnou výbavou subjektov verejnej správy, jej inštitucionálnym a organizačným aparátom a v neposlednom rade aj mierou dôvery spravujúcich subjektov v schopnosť a ochotu spravovaných rešpektovať pri realizácii svojich spoločenských vzťahov právom stanovené pravidlá. Napriek permanentne prebiehajúcim reformám, vyjadreným najmä decentralizáciou a dekoncentráciou kompetencií pri uplatňovaní princípu subsidiarity, je možné aj v moderných demokratických štátoch vnímať prejavy nárastu miery ingerencie verejnej správy do spoločenských vzťahov. Nejedná sa ani tak o rozširovanie kompetencií orgánov verejnej správy, či o cielené navyšovanie ich počtu – tu je možné vnímať skôr ekonomicky motivované reformné ambície „zoštíhlenia" mocenského aparátu – ale skôr o zintenzívnenie kontrolných a dozorných aktivít a o eskaláciu sankčných mechanizmov. To sa prejavuje najmä postupným rozširovaním okruhu sankcionovateľných činností spravovaných subjektov, ako aj pozvoľným sprísňovaním administratívnych sankcií, či už sankcií potenciálnych, alebo sankcií reálne ukladaných v aplikačnej praxi. Práve tento spôsob zasahovania verejnej správy do života jednotlivcov, ktorý je často celkom legitímny, politicky odôvodniteľný a z pohľadu praxe spravujúcich subjektov žiaduci

* JUDr. Peter Molitoris, PhD., Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Tento príspevok bol vypracovaný v rámci výskumného projektu podporovaného grantom *VEGA č. 1/0683/13.* E-mail: peter.molitoris@upjs.sk.

či dokonca nevyhnutný, je vnímaný spravovanými veľmi citlivo a je častým prameňom nedôvery v to, že úkony správnych orgánov sú realizované nie len formálne v súlade so zákonom, ale že sú aj v súlade s princípmi spravodlivosti a dobrej správy. Je preto povinnosťou štátu zabezpečiť pre všetky úrovne výkonu verejnej správy efektívne mechanizmy kontroly a dozoru, ktoré by umožnili na podnet spravovaných subjektov kontrolovať nie len procesy prebiehajúce, ale aj procesy, ktoré už boli ukončené právoplatným rozhodnutím či opatrením, prípadne normatívnym správnym aktom. Nezastupiteľnú úlohu v tomto smere plní správne súdnictvo.

Ústavným východiskom existencie správneho súdnictva v podmienkach Slovenskej republiky je čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava"), podľa ktorého ten „*kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*" V zásade totožný text obsahuje aj ustanovenie čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Nemenej významným z hľadiska správneho súdnictva je aj ustanovenie čl. 142 Ústavy SR, podľa ktorého „*súdy rozhodujú v občianskoprávnych a trestnoprávnych veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení a iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon*".

Z noriem charakteru *soft-law* je pri analýze právneho prostredia vplývajúceho na podobu správneho súdnictva potrebné poukázať najmä na Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, konkrétne napr. Odporúčanie Rec (2004)20 Výboru ministrov o súdnom prieskume správnych aktov, ktoré je významným dokumentom formujúcim tak legislatívu, ako aj judikatúru súdov v tejto oblasti súdnictva. Tento dokument vyjadruje základné princípy správneho súdnictva, pričom „*vychádza z premisy, že existencia právneho štátu je nerozlučne spätá s existenciou účinného súdneho prieskumu verejno-mocenských aktov verejnej správy a že súdny prieskum je základným prvkom systému ochrany ľudských práv*".[1]

Na úrovni zákona bolo správne súdnictvo v podmienkach Slovenskej republiky upravené v piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „o. s. p."). Zákon správne súdnictvo priamo nedefinoval, v § 244 o. s. p. však bolo možné nájsť vymedzenie predmetu rozhodovania súdov v správnom súdnictve, z ktorého bolo evidentné, že narastajúci rozsah rozhodovacej agendy orgánov verejnej správy, na ktorý bolo poukázané v úvode tohto článku, úzko súvisí s kontinuálnym nárastom nápadu žalôb a návrhov na správnych súdoch, čo má za následok predlžovanie celkovej dĺžky súdneho konania. Často až do tej miery, kedy je už možné hovoriť o porušení čl. 48 ods. 2 ústavy, respektíve čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Značná rôznorodosť a nespochybniteľná odborná náročnosť vyžadujúca si permanentné (samo)vzdelávanie sudcov správnych senátov súdom neumožňuje rozhodnúť v lehotách, ktoré by účastník konania vnímal ako adekvátne a primerané. L. Pítrová a R. Pomahač k tomu už v roku 1998 uviedli, že kritika „*fungovania súdnej kontroly verejnej správy je sústredená v slovách: pomalé, niekedy drahé a často i neefektívne*".[2]

---

1 KOŠIČIAROVÁ, S. *Správny poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, s. 464.

2 PÍTROVÁ, L. – POMAHAČ, R. *Evropské správní soudnictví*. Praha: C. H. Beck, 1998, s. 17.

Toto konštatovanie však zďaleka neplatí iba pre rozhodovanie slovenských alebo českých správnych súdov.[3] Aj na tento problém sa snažila reagovať Rekodifikačná komisia pre Občiansky súdny poriadok (ďalej len „rekodifikačná komisia") zriadená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, ktorá v rámci prípravy nových kódexov pre oblasť civilného súdnictva pripravila aj návrh Správneho súdneho poriadku ako samostatného procesného kódexu upravujúceho konanie pred súdmi vo veciach spadajúcich do oblasti správneho súdnictva. Nový procesný kódex, ktorý nahradil doterajšiu procesnú úpravu správneho súdnictva obsiahnutú v piatej časti o. s. p., bol schválený Národnou radou Slovenskej republiky 21. mája 2015 a publikovaný bol v zbierke zákonov pod číslom 162/2015 Z. z. (ďalej v texte aj pod skratkou „spr. s. p."). Účinnosť nadobudol 1. júla 2016.

V „*Návrhu legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného*" z roku 2013 rekodifikačná komisia konštatovala potrebu, aby sa nová procesná právna úprava správneho súdnictva v rámci realizácie zásady spravodlivého procesu sústredila „*predovšetkým na dosiahnutie rozhodnutia v primeranej dobe, bez zbytočných prieťahov, teda na zjednodušenie procesných pravidiel, v rámci ktorých bude mať sudca primeranú možnosť tvorivého výkladu práva*".[4]

Pri úvahách o spôsoboch zníženia zaťaženosti súdov v oblasti správneho súdnictva, ktoré by mohli viesť k rýchlejšej, hospodárnejšej a tým aj efektívnejšej súdnej ochrane bola zo strany rekodifikačnej komisie venovaná pozornosť aj možnostiam alternatívneho riešenia sporov a konfliktov medzi správnymi orgánmi a účastníkmi správneho konania, respektíve inými osobami, voči ktorým správne orgány uplatňujú svoju právomoc. Práve zníženie zaťaženosti súdov v prípadoch zjavne vhodných pre alternatívne riešenie by totiž mohlo výrazne prispieť k zrýchleniu aj tých konaní, v ktorých nebolo možné súdnemu konaniu sa vyhnúť uplatnením alternatívnych postupov.

1. ALTERNATÍVNE RIEŠENIA SPOROV VO VEREJNEJ SPRÁVE A V SPRÁVNOM SÚDNICTVE

Alternatívne riešenia sporov vymedzilo ako významný nástroj „odbremenenia" súdov už Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (86) 12 členským štátom o predchádzaní a znížení mimoriadneho nápadu vecí na súdy. Podľa tohto dokumentu je pre zníženie zaťaženosti súdov potrebné vytvoriť podmienky a podnety k rozvoju zmierovacích a iných mimosúdnych konaní, pričom hľadanie zmieru pred začatím, alebo kedykoľvek počas konania, by malo patriť k hlavným úlohám sudcu.

Konkrétnejšie sa možnostiam alternatívnych riešení sporov medzi správnymi orgánmi a inými osobami venuje pozornosť v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy Rec (2001)9 o alternatívach k sporom medzi správnymi orgánmi a súkromnými subjektmi (ďalej len „Odporúčanie Rec (2001)9", prípadne iba ako „Odporúčanie"). Dôvody prijatia tohto odporúčania boli vymedzené jednak poukázaním na zaťaženosť súdov,

[3] Napr. POMAHAČ, R. Správní spravedlnost. *Právník*. 2005, roč. 144, č. 5, s. 440.

[4] MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Návrh legislatívneho zámeru rekodifikácie civilného práva procesného*. Bratislava, 2013. Dostupné z: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Uvod.aspx>.

vedúcu často k prieťahom v konaní, jednak tiež snahou priblížiť rozhodovaciu činnosť správnych orgánov k spravovaným subjektom. Alternatívne spôsoby riešenia sporov majú za úlohu v prvom rade predchádzať sporom vedeným pred súdmi.

Alternatívne riešenia sporov by mali byť v zmysle Odporúčania Rec (2001)9 precízne regulované právnym poriadkom členského štátu, a to v prvom rade jasným konštatovaním ich všeobecnej prípustnosti, alebo tiež konštatovaním ich prípustnosti v určitých, právnym predpisom presne vymedzených prípadoch. Okrem konštatovania prípustnosti a vhodnosti alternatívnych riešení sporov by mala byť súčasťou právnej regulácie precízna kompetenčná úprava, dôsledné nastavenie procesných pravidiel, zabezpečenie dôslednej informovanosti sporových strán o možnostiach využitia týchto prostriedkov, garancie nezávislosti a nestrannosti osôb oprávnených viesť alternatívne konania a napokon tiež vymožiteľnosť dohôd uzavretých v rámci týchto konaní.

Odporúčanie Rec (2001)9 rozlišuje prostriedky, ktoré majú umožniť predchádzanie vzniku súdnych konaní (sporov) medzi správnymi orgánmi a spravovanými subjektmi, a prostriedky vedúce k riešeniu sporov súdmi už prejednávaných. V prvej skupine prostriedkov sú prostriedky uplatniteľné ešte v rámci správneho konania, teda prostriedky umožňujúce dosiahnuť riešenie nevyžadujúce si uplatnenie správnej žaloby zo strany žiadneho zo subjektov správneho konania. Do prvej skupiny prostriedkov je možné zaradiť aj také, ktorých uplatnenie prichádza do úvahy v čase po právoplatnom skončení správneho konania, ale ešte pred začatím konania v správnom súdnictve.

K prostriedkom, ktoré umožňujú predchádzať súdnym sporom a svoje využitie nachádzajú v priebehu správneho konania Odporúčanie Rec (2001)9 nezaraďuje len špecifické procesné inštitúty majúce charakter alternatívnych rozhodovacích procesov (napr. zmierovacie konanie, mediáciu), ale aj správnu a účelnú aplikáciu tých ustanovení procesného predpisu upravujúceho postupy správnych orgánov a osobitných predpisov, ktoré garantujú právo účastníka konania byť prítomný pri jednotlivých úkonoch konania, oboznámiť sa pred vydaním rozhodnutia so všetkými podkladmi, mať možnosť vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a pod. Jedná sa teda o štandardné procesné nástroje, ktorých aktívne a zákonné využitie by malo výrazne znížiť riziko podania správnej žaloby nespokojným účastníkom konania. V neposlednom rade sem patrí využitie opravných prostriedkov či iných účinných prostriedkov ochrany práv a chránených záujmov účastníkov konania dostupných v rámci správneho konania.

Vo vzťahu k druhej skupine prostriedkov, teda vo vzťahu k tým, ktoré majú subjekty konania k dispozícii po vydaní meritórneho rozhodnutia správneho orgánu, Odporúčanie Rec (2001)9 navrhuje vybudovanie efektívneho systému prostriedkov nápravy nezákonnosti a nesprávnosti rozhodnutí správnych orgánov. To umožní účastníkom konania uplatniť ich námietky a v prípade ich relevancie dosiahnuť riešenie bez nutnosti poskytnutia súdnej ochrany formou autoritatívneho súdneho rozhodnutia.

Odporúčanie Rec (2001)9 považuje za využiteľné alternatívne prostriedky riešenia sporov v správnom súdnictve prostriedky vnútornej revízie, zmier a sprostredkovanie (mediáciu), zmluvné vyrovnanie a rozhodcovské konanie. O ich využití uvažuje najmä vo vzťahu k sporom vyplývajúcim z rozhodnutí a iných správnych aktov správnych orgánov, z verejnoprávnych zmlúv, kompenzačných sporov, ale aj pri riešení kompetenčných sporov medzi správnymi orgánmi. Pre potreby tohto príspevku venujeme bližšiu pozornosť možnostiam využitia zmieru a mediácie.

2. ZMIER, MEDIÁCIA A SPRÁVNY SÚDNY PORIADOK

Medzi významné prostriedky predchádzania súdnym sporom radí Odporúčanie Rec (2001)9 zmier a mediáciu. Aj v tomto prípade sa uvažuje o ich využití už v priebehu primárnej úrovne rozhodovania pred správnymi orgánmi, teda počas správneho konania, avšak priestor pre ich využitie je možné vidieť aj v správnom súdnictve.

Mediáciou označuje teória také alternatívne riešenie sporu, pri ktorom mediátor, ako nezainteresovaná tretia osoba pomáha sporovým stranám dospieť k dohode. H. A. Khan charakterizuje mediáciu ako veľmi neformálny, súkromný a individualistický druh vyjednávania.[5] Podľa J. B. Stephensa je mediácia formou asistovaného vyjednávania, kde nestranná a nezávislá osoba, ktorá nie je oprávnená rozhodnúť vo veci, pomáha sporovým stranám lepšie komunikovať a zvážiť možné riešenie ich sporu.[6] Napokon napr. A. H. Bevan pod mediáciou rozumie využitie tretej strany na pomoc sporovým stranám pri vykonaní úkonov a dosiahnutí dohôd, ktoré by inak neurobili, alebo by ich urobili v rámci sporu neskôr, čo by viedlo k škodám na oboch stranách. Mediátor na základe mediačných postupov pripraví sporovým stranám návrh mediačnej dohody, ktorá je po jej podpísaní pre sporové strany záväzná.[7]

Zmierovacím konaním je proces, v ktorom sa strany sporu s pomocou zmierovateľa snažia identifikovať problémové oblasti, vytvárať možnosti riešenia, zvažovať alternatívy a pokúšajú sa dosiahnuť dohodu. Zmierovateľ môže pri tom mať poradnú úlohu vo vzťahu k obsahu sporu a výsledok potvrdzovať svojim rozhodnutím. Zmierovateľ tiež môže poradiť alebo určiť postup zmierovacieho konania.[8]

Medzi zmierovacím konaním a mediáciou rozlišuje aj Odporúčanie, pričom zároveň poukazuje na ich veľmi úzku súvislosť. Spoločnými znakmi oboch inštitútov sú najmä ingerencia tretieho subjektu medzi sporové strany, pružnosť využitia týchto inštitútov a ich zameranie na hľadanie riešenia, ktoré ukončí spor. Už z povahy oboch inštitútov je zrejmé, že ich využitie v správnom konaní či v rámci súdneho prieskumu v správnom súdnictve bude prichádzať do úvahy iba ako to bude vyplývať z povahy predmetu konania. Rozdiel medzi mediáciou a zmierom je potrebné vidieť najmä v tom, že cieľom zmierovacieho konania má byť hľadanie styčného bodu, v ktorom je možné zosúladiť pozície sporových strán, pričom zmierovateľ nepredkladá vlastný návrh riešenia sporu v podobe konkrétneho, pre strany záväzného dokumentu, ale zaujíma stanovisko k návrhu predloženému stranami sporu. Zmier a mediácia sa teda líšia skôr v miere ingerencie tretieho subjektu medzi sporové strany, než čo do podstatného obsahu a cieľa.

Podmienky mediácie upravuje v Slovenskej republike (pre netrestnú oblasť) zákon č. 420/2004 Z. z., o mediácii a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý definuje mediáciu ako mimosúdnu činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediá-

---

5 KHAN, H. A. *An Introduction to Public Administration*. Lanham, Maryland: University Press of America, 2008, s. 136.

6 STEPHENS, J. B. Mediation. In: D. A. Schultz – J. A. Beverly (ed.). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. New York: Facts On File, 2004, s. 267.

7 BEVAN, A. H. *Alternative dispute resolution: a lawyer's guide to mediation and other forms of dispute resolution*. London: Sweet and Maxwell, 1992, s. 18.

8 NATIONAL ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION ADVISORY COUNCIL. *Dispute Resolution Terms*. 2003, s. 5. Dostupné z: <https://www.ag.gov.au/LegalSystem/AlternateDisputeResolution/Pages/NADRACPublications-A-Z.aspx>.

cii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu (§ 2 ods. 1). Zákon však neobsahuje žiadne ustanovenie, z ktorého by vyplývalo, že je aplikovateľný aj na konania vo verejnej správe, naopak, v § 1 ods. 2 výslovne určuje pôsobnosť zákona na spory, ktoré vznikajú z občianskoprávnych vzťahov, rodinnoprávnych vzťahov, obchodných záväzkových vzťahov a pracovnoprávnych vzťahov, ako aj na cezhraničné spory, ktoré vznikajú z obdobných právnych vzťahov. Pre porovnanie, možnosti využitia mediácie vo vzťahu k sporom riešeným správnymi súdmi sú v Českej republike limitované ustanoveniami zákona č. 202/2012 Sb., o mediaci, ktorý definuje základné pojmy mediačného práva v § 2, pričom z obsahu tohto ustanovenia nie je možné jednoznačne konštatovať vylúčenie mediácie vo veciach správnych, a to aj napriek tomu, že tento postup nie je pre oblasť správneho práva typickým. Z terminologického hľadiska je, v porovnaní so slovenskou právnou úpravou zaujímavé, že zákonodarca nepoužil pri definovaní predmetu mediácie pojem „spor“, ale pojem „konflikt“, ktorý je pojmom nesmerujúcim natoľko markantne k tradičnému sporovému súdnemu konaniu vo veciach občianskoprávnych alebo obchodných.

Zmier pre účely správneho konania upravuje Správny poriadok jednak v § 3 ods. 4, kde snahu správneho orgánu o zmierne vybavenie veci koncipuje priamo ako jedno zo základných pravidiel správneho konania, a následne tiež v § 48, kde upravuje konkrétne podmienky uzavretia zmieru. Z osobitných predpisov je možné spomenúť najmä zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ktorý zmier upravuje v § 72, pričom jeho uzatvorenie výslovne pripúšťa medzi obvineným a navrhovateľom, a následkom uzavretia zmieru je zastavenie konania podľa § 76 ods. 1 písm. k) zákona o priestupkoch.

Pokiaľ ide o mediáciu alebo zmier v súvislosti s už prebiehajúcim súdnym konaním, doterajšia právna úprava správneho súdnictva výslovne zmier neupravovala, avšak podľa § 246c ods. 1 o. s. p. pre riešenie otázok, ktoré neboli priamo upravené v piatej časti, sa mohli primerane použiť ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti zákona. Možnosť uzatvorenia zmieru bola teda upravená len v rámci všeobecnej úpravy občianskeho súdneho konania, konkrétne v § 99 o. s. p., ktorý v rámci systematiky o. s. p. patril do tretej časti zákona, a teda jeho použitie aj v správnom súdnictve do úvahy prichádzalo. Podľa tohto ustanovenia, ak to povaha veci pripúšťala, mohli účastníci skončiť konanie súdnym zmierom. O zmier sa mal súd v takomto prípade pokúsiť vždy. Ak to umožňovali okolnosti prejednávanej veci, mohol súd pred prvým pojednávaním a počas konania účastníkov vyzvať, aby sa o zmier pokúsili mediáciou a zúčastnili sa na informatívnom stretnutí u mediátora zapísaného v registri mediátorov. Súd uzatvorený zmier schvaľoval, pričom v prípade jeho rozporu s právnymi predpismi ho neschválil. V praxi správneho súdnictva sa tento postup neaplikoval.

Ani nová právna úprava v Správnom súdnom poriadku s pojmami zmier a mediácia výslovne nepracuje. Oba tieto nástroje alternatívneho riešenia sporov sa objavujú iba v úprave Civilného sporového poriadku (ďalej len „c. s. p.“), konkrétne v čl. 7 ods. 2, v § 148 a § 170 ods. 2 c. s. p., avšak s ohľadom na zakotvenie inštitútu uspokojenia žalobcu v § 101 spr. s. p., ktorý je zmieru veľmi podobný, nebude v prípade vôle sporových strán vyriešiť spor kompromisne daný dôvod ani podmienky pre subsidiárne použitie úpravy zmieru v c. s. p., a to napriek tomu, že primerané použitie ustanovení CSP pripúšťa aj Správny súdny poriadok v § 25.

Znenie vecného zámeru Správneho súdneho poriadku z júla 2012 počítalo s osobitnou a výslovnou úpravou možnosti skončiť konanie v správnom súdnictve zmierom, pričom v návrhu sa objavili dva procesné postupy, majúce za cieľ primäť účastníkov konania k dohode, teda postupy majúce zmierovací charakter. V prvom prípade sa malo jednať o tzv. pohovor, na ktorý si predseda senátu na základe návrhu mal pozvať toho účastníka, ktorého postup by mohol zabrániť ďalšiemu trvaniu sporu. V rámci tohto pohovoru sa mali prebrať okolnosti prípadu za účasti toho, kto by pohovor navrhol. V prípade, ak by bolo rozhodnutie orgánu verejnej správy zjavne nezákonné a bolo by ho treba zrušiť, vyzval by súd orgán verejnej správy, aby tak urobil vo vlastnej právomoci, ak by boli splnené zákonné podmienky pre takýto postup. V prípade, ak by účastník porušil svoje povinnosti spôsobom, ktorý môže mať vplyv na rozhodnutie vo veci, vysvetlil by mu predseda senátu, v čom spočívajú jeho povinnosti, poukázal na následky ich porušenia aj z hľadiska ochrany verejného záujmu a ochrany základných práv a slobôd.[9]

Druhým spôsobom alternatívneho riešenia sporu malo byť samotné zmierovacie konanie. Zmier mohol podľa pôvodného zámeru účastník konania „*navrhnúť na ktoromkoľvek súde, ktorý by bol vecne príslušný na rozhodovanie veci, (zmierovacie konanie), a ak došlo k jeho uzavretiu, aby rozhodol aj o jeho schválení. Ak to považuje za vhodné, vyzve k súčinnosti orgány verejnej správy, ktoré môžu vykonať opatrenia, umožňujúce uzavretie zmieru.*“[10] Zmierovacie konanie by takto mohlo prichádzať do úvahy nie len v rámci už začatého súdneho konania, ale aj vo fáze pred podaním žaloby, čo by sa aj najviac priblížilo zámerom vyplývajúcim z Odporúčania. Zmyslom takto realizovaného zmierovacieho konania (prípadne mediácie) by bola v prvom rade prezentácia argumentov (sporových strán, ale prípadne tiež konajúceho „zmierovacieho“ sudcu), na základe ktorých by potom mohol správny orgán svoje rozhodnutie zmeniť, respektíve zrušiť, prípadne by mohlo dôjsť k presvedčeniu účastníka konania, aby rozhodnutie rešpektoval a podľa možnosti nevyvolával zbytočný súdny spor. Predmetom zmieru by mohli byť samozrejme aj iné spory, než len spory o zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov.

Poskytnutie možnosti prezentovať argumenty v rámci riadenej komunikácie ešte pred začatím súdneho konania, či už pred sudcom alebo mediátorom, by bolo celkom nepochybne významným prvkom alternatívneho riešenia sporov v oblasti administratívy, ktorý by mohol vo výraznej miere prispieť k eliminácii zbytočných súdnych konaní.[11] Pokiaľ totiž majú prostriedky alternatívneho riešenia sporov napomôcť zníženiu zaťaženosti súdov v správnom súdnictve, mali by umožniť nie len skrátenie (hoc aj výrazné) súdneho sporu už začatého, ale v prvom rade otvoriť cestu riešeniu, pri ktorom vôbec k iniciácii súdneho sporu nedôjde. Už začatie sporu pred správnym súdom totiž so sebou nutne nesie celý rad procesných úkonov zo strany súdu, ktorým sa pri súčasnom nastavení Správneho súdneho poriadku nie je možné vyhnúť ani v prípade, pokiaľ by spor bol potenciálne vhodný na alternatívne riešenie. V tejto súvislosti by nepochybne prichádzala do úvahy aj možnosť podmieniť niektoré konania v oblasti správneho súdnictva nie

[9] MINISTERSTVO SPRAVODLIVOSTI SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Vecný zámer zákona o konaní v správnom súdnictve*. 2012. Dostupné z: <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Nase-projekty/Obciansky-sudny-poriadok/Materialy-Rekodifikacnej-komisie/Ostatne-materialy/Uvod.aspx>.

[10] Ibidem.

[11] LANGBROEK, P. M. – BUIJZE, A. – REMAC, M. *Designing Administrative Pre-Trial Proceedings*. Uttrecht: Eleven International Publishing, 2012, s. 2.

len vyčerpaním opravných prostriedkov či iných účinných prostriedkov nápravy, ale tiež pokusom o zmierovacie konanie či mediáciu.

Koncept zmierovacieho konania v konaní pred súdom, ako ho poznáme z doterajšej právnej úpravy civilného súdneho procesu, špecifikám správneho súdnictva zjavne nepostačuje a nevyhovuje. Úloha sudcu vo vzťahu k zmierovaciemu konaniu alebo mediácii sa totiž podľa zažitých štandardov v civilných konaniach spravidla vyčerpá formálnym upozornením na možnosť ukončiť spor zmierom či poukázaním na možnosť mediácie, a to väčšinou v rámci, respektíve pred začatím prvého pojednávania, prípadne v písomnom poučení zaslanom účastníkom konania. Ingerencia sudcu do zmierovacích konaní v niektorých, nie až tak ojedinelých prípadoch zložitejších sporov, najmä sporov majetkovej povahy, sa vo vzťahu k účastníkom realizuje často tiež opakovaným a dôrazným upozorňovaním na rozsah plánovaného dokazovania a v súvislosti s tým aj na výšku nákladov konania, čo v extrémnych prípadoch z hľadiska formy prezentácie sudcu hraničí až s určitou formou „nátlaku" na účastníkov.[12] Sudca pritom, v súlade s vyššie uvedeným definičným vymedzením zmierovacieho konania, neponúka účastníkom konania konkrétny návrh riešenia, nanajvýš komentuje prezentované návrhy a prezentuje svoj názor na to, či dohoda s určitým konkrétnym, účastníkmi predneseným znením bude môcť byť súdom schválená alebo nie. Uvedený postup má, popri z etického hľadiska polemickom vyznení použitia nátlakových foriem pôsobenia, vo vzťahu k správnemu súdnictvu niekoľko slabín vyvolávajúcich pochybnosť o vhodnosti využitia civilného konceptu súdneho zmieru. V prvom rade je potrebné upozorniť na to, že zmierovacie pôsobenie sudcu sa veľmi ťažko bude realizovať v prípadoch, kedy súd rozhoduje bez nariadenia pojednávania, čo mu v správnom súdnictve umožňuje § 107 Správneho súdneho poriadku. Procesná aktivita súdu smerom k možnostiam zmieru by sa v takomto prípade zrejme vyčerpala v zásade iba strohým písomným poučením o možnosti zmieru, čo však nie je možné považovať za spôsob, prostredníctvom ktorého by sudca mohol efektívne využívať svoju autoritu a priamo ovplyvňovať postoje účastníkov konania s cieľom predísť zbytočnému súdnemu sporu. Druhým nedostatkom by mohla byť skutočnosť, že štandardné súdne zmierovacie konanie je súčasťou už začatého súdneho konania, a teda súd ku komunikácii možností zmieru pristupuje často až v čase, kedy od podania návrhu po realizáciu prvého pojednávania (ak sa koná) nezriedka uplynie pomerne dlhá doba, čo efektivitu ochrany práv účastníkov konania týmto nástrojom do veľkej miery znižuje a v nadväznosti na to znižuje aj záujem sporových strán o takéto alternatívne riešenie sporu. Limity klasickej, „civilistickej" koncepcie súdneho zmieru, v ktorom je gro zmierovacích aktivít ponechané na samotné sporové strany, vedú k úvahám o možnostiach širšieho uplatnenia mediačných postupov zo strany správnych súdov, a to predovšetkým vo fáze pred začatím súdneho konania.

V týchto súvislostiach sa najmä nemecká administrativistika zaoberala úvahami o možnom pôsobení sudcu v postavení mediátora (*Gerichtsmediation*). R. Pitschas si vo svojich prácach na tému súdnej mediácie v správnom súdnictve kládol tri kardinálne otázky: Aký je význam a v čom je prínos mediácie pre sudcov v správnom súdnictve?

[12] Napr. MAGURA, J. Mediácia a jej etablovanie v praktickej činnosti mediátorov v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Súčasnosť a perspektívy mediácie a probácie.* Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2013, s. 38–44.

Aký dopad by malo pôsobenie sudcu ako mediátora pred začatím súdneho konania na správne orgány, v ktorých kompetencii bolo primárne správne konanie? Je sudca spôsobilý zabezpečiť v pozícii mediátora to, čo mediácia ako technika riešenia konfliktov ponúka v správnom súdnictve? Na základe analýzy účelov správneho súdnictva, ako aj na základe experimentálneho výskumu v praxi vybraných nemeckých správnych súdov v priebehu roku 2004 dospel R. Pitschas k záveru, že pôsobenie sudcu v úlohe mediátora vo fáze pred začatím súdneho konania by umožnilo, aby konflikt medzi sporovými stranami bol riešený spôsobom, ktorý skutočne vedie k ochrane ich záujmov a tým aj k riešeniu, ktoré by obe strany považovali za spravodlivé a teda aj za akceptovateľné. Osoba sudcu by zároveň bola garantom zákonnosti prijatého riešenia. Vo vzťahu k správnym orgánom by však, s ohľadom na záväznosť mediáciou prijatého riešenia a zároveň s ohľadom na zodpovednosť správneho orgánu za realizáciu tohto riešenia, bolo nevyhnutné vytvoriť legislatívne rámce na úrovni správneho konania, respektíve kompetenčných predpisov. Aby však mohlo zmierovacie pôsobenie sudcu ako mediátora naplniť svoj účel a viesť k riešeniu, ktoré bude zákonné, spravodlivé, stranami akceptované a zároveň reflektujúce aj verejný záujem, ktorého ochrana správnym súdom je nevyhnutnou súčasťou rozhodovania, bolo by potrebné zabezpečiť kontinuálne odborné vzdelávanie sudcov správnych súdov, nie však len v oblasti správneho práva, ale tiež v zmierovacích a mediačných technikách.[13]

Trojaké postavenie správneho súdu ako „strážcu“ zákonnosti rozhodnutí a postupov správnych orgánov, ako subjektu nachádzania práva vo veciach správnych[14] a zároveň ako subjektu dbajúceho pri rozhodovaní nie len o ochranu práv a oprávnených záujmov sporových strán, ale aj o ochranu verejného záujmu,[15] vedie v podmienkach Slovenskej republiky k záveru o aktuálnej nemožnosti vyššieho zapojenia sudcov slovenských správnych súdov do mediačných či zmierovacích aktivít vo fáze pred začatím súdneho konania. Tento záver vyplýva najmä z nastavenia procesných noriem upravujúcich správne súdnictvo, ale tiež z úpravy predpisov regulujúcich správne konanie a z kompetenčných predpisov, ktoré s aplikáciou „dohôd s účastníkmi“ vo veciach rozhodovaných verejnou správou prakticky vôbec nepočítajú.[16] V neposlednom rade sa pod toto konštatovanie podpisujú tiež prvky tradície v našom právnom prostredí, ako aj reálna vyťaženosť a personálna poddimenzovanosť správnych súdov. Vecný zámer Správneho súdneho poriadku vo verzii z júla 2012 istú formu „mimosúdnej“ aktivity sudcov zvažoval, avšak tento zámer sa napokon do finálnej verzie návrhu Správneho súdneho poriadku nepresadil.[17] Pokiaľ

---

[13] PITSCHAS, R. Verwaltungsrechtsschutz durch Gerichtsmediation? In: R. Pitschas – H. Walther. *Mediation im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess. Band 5*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, 2008, s. 111–119.

[14] MIKULE, V. Správní soudnictví. In: D. Hendrych. *Správní právo. Obecná část*. 5., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 593.

[15] Pri rozhodovaní správny súd dbá na ochranu zákonnosti a verejného záujmu (§ 5 ods. 3 spr. s. p.).

[16] Napr. zákon č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov účinný do 31. 12. 2009 v § 29 ods. 5 upravoval možnosť dohody o výške dane medzi správcom dane a daňovým subjektom, platný a účinný zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní už takúto možnosť neobsahuje.

[17] Vecný zámer z júla 2012 počítal s možnosťou zriadenia nezávislých komisií osobitnými zákonmi na preskúmavanie rozhodnutí niektorých rozhodnutí orgánov verejnej správy alebo na rozhodovanie o sporoch vyplývajúcich z verejnoprávnych zmlúv. Komisie by zriaďovali ústredné orgány štátnej správy, orgány samosprávnych krajov alebo obcí na základe zmluvy, alebo verejnoprávne korporácie. Predsedom komisie by mal byť vždy sudca, ktorý by garantoval odbornosť a nezávislosť komisie. U sudcov, ktorí by mali byť poverení riadením nezávislých správnych komisií prípadne rozhodcovských správnych súdov v poisťovníctve alebo v azylových

by teda malo naozaj dôjsť k odbremeneniu súdov v správnom súdnictve eliminovaním sporov ešte pred ich začatím, bolo by v prvom rade potrebné dôsledne legislatívne prepracovať podmienky uskutočnenia mediácie v oblasti verejnej správy. Administratívnou mediáciou by bolo možné v širšej miere riešiť nie len vzájomné konflikty medzi účastníkmi konania, ale tiež konflikty medzi občanmi a správnymi orgánmi, medzi správnymi orgánmi navzájom či konflikty medzi správnymi orgánmi a kontrolnými respektíve dozorovými orgánmi.[18] Na konanie pred mediátorom by mohol, obdobne ako je tomu podľa § 170 c. s. p., odkázať sporové strany sudca. Dopady úspešnej mediácie vo vzťahu k začatému súdnemu konaniu pred správnym súdom by sa mohli premietnuť aj do následného návrhu žalovaného správneho orgánu na uspokojenie žalobcu, ako ho koncipuje nová právna úprava, prípadne do späťvzatia žaloby zo strany žalobcu.[19]

3. USPOKOJENIE ŽALOBCU

Aktuálne znenie Správneho súdneho poriadku otvára priestor pre pôsobenie sudcu správneho súdu ako zmierovateľa v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu, ktorý je upravený v § 101 spr. s. p. a predstavuje osobitý prípad autoremedúry. Podľa tohto ustanovenia žalovaný orgán verejnej správy môže v čase pred rozhodnutím správneho súdu podať súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu (ďalej len „rozhodnutie"). Podmienkou je, aby sa tým nezasiahlo do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb. Správny súd uznesením rozhodne o vydaní alebo nevydaní súhlasu s navrhovaným uspokojením, pričom ak súhlas vydá, určí zároveň lehotu, v ktorej je potrebné vydať nové rozhodnutie a oznámiť ho správnemu súdu. Márnym uplynutím tejto lehoty stráca uznesenie o vydaní súhlasu svoje účinky a správny súd pokračuje v konaní. Ak orgán verejnej správy rozhodnutie v lehote súdu doručí, predseda senátu ho zašle žalobcovi spolu s výzvou, aby sa v stanovenej lehote vyjadril, či bol orgánom verejnej správy uspokojený. Zmeškanie tejto lehoty nemožno žalobcovi odpustiť. Ak žalobca oznámil, že je uspokojený, alebo ak sa v určenej lehote nevyjadril, avšak zo všetkých okolností prípadu je zrejmé, že k jeho uspokojeniu došlo, súd konanie zastaví. Nové rozhodnutie nadobúda právoplatnosť alebo obdobné právne účinky dňom právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu o zastavení konania. Tým istým dňom zanikajú právne účinky napadnutého rozhodnutia.

Osobitnú úpravu vo vzťahu k § 101 spr. s. p. pod označením „autoremedúra" prináša konanie v sociálnych veciach (§ 205 spr. s. p.).[20] Podľa dôvodovej správy v tomto prípade

---

veciach by mal zákon umožniť výkon sudcovskej funkcie mimo systému klasického súdu. Podstatu činnosti týchto sudcov, okrem ich rozhodovacej činnosti, by tvorilo organizovanie rozhodovacej činnosti komisií, zložených z nesudcov a dohľad nad nezávislým výkonom ich činnosti.

[18] Napriek citovanému vymedzeniu pôsobnosti zákona o mediácii sa v Slovenskej republike mediácia začína častejšie realizovať aj v oblasti verejnej správy, najmä prostredníctvom mediačných centier zriaďovaných obcami a mestami, väčšinou za účelom riešenia susedských sporov, sporov v oblasti ochrany životného prostredia či stavebných vecí.

[19] Na perspektívne využitie mediácie vo vzťahu ku konaniu v správnom súdnictve poukázal napr. aj VRABKO, M. Teoretické východiská správneho súdnictva. In: M. Vrabko a kol. *Teoretické problémy správneho súdnictva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 21.

[20] Ak orgán verejnej správy vydal nové rozhodnutie alebo nové opatrenie, ktorým žalobcovi v plnom rozsahu vyhovel, správny súd konanie uznesením zastaví. Právoplatnosťou uznesenia o zastavení konania zanikajú

ide o zachovanie autoremedúry podľa § 250o o. s. p. a to najmä „*s ohľadom na zmenové rozhodnutia, kedy Sociálna poisťovňa musí vydať aj rozhodnutia na preskúmavané rozhodnutie nadväzujúce, napr. rozhodnutia zvyšujúce dôchodok podľa valorizačných predpisov alebo i z iných dôvodov. Obdobe to platí aj o dávkach štátnej sociálnej podpory (napr. rodičovský príspevok) a dávkach sociálnej pomoci podľa osobitných predpisov (napr. peňažné príspevky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia) či dávkach v hmotnej núdzi.*“[21] Obdobne s autoremedúrou v tomto kontexte počíta aj konanie o azyle v § 218 spr. s. p.

Konštrukcia procesu uspokojenia žalobcu upravená v Správnom súdnom poriadku je najviac podobná právnej úprave v Českej republike, konkrétne § 62 *Soudního řádu správního* (ďalej tiež „s. ř. spr.“). Rozdiel medzi slovenskou a českou právnou úpravou tohto inštitútu je možné vidieť už v nastavení aktivity správneho súdu pred realizáciou autoremedúry vedúcej k uspokojeniu žalobcu. Podľa § 62 s. ř. spr. zámer správneho orgánu uspokojiť navrhovateľa nepodlieha predchádzajúcemu formálnemu schváleniu uznesením súdu, ako je tomu podľa slovenskej právnej úpravy (§ 101 ods. 2 spr. s. p.). Predseda senátu na základe oznámenia zámeru uspokojiť navrhovateľa vráti na vyžiadanie správnemu orgánu administratívny spis a určí lehotu, v ktorej je potrebné uspokojujúce rozhodnutie vydať a oznámiť súdu a navrhovateľovi. Ak sa navrhovateľ vyjadrí, že bol uspokojený, respektíve ak mu lehota na vyjadrenie uplynie márne a z okolností vyplýva, že uspokojený bol, súd uznesením konanie zastaví.

Právnu úpravu inštitútu umožňujúceho uspokojenie navrhovateľa (respektíve autoremedúry) nachádzame aj v právnom poriadku Poľskej republiky, a to v zákone Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270, o postupe pred správnymi súdmi.[22] Žalobu podanú účastníkom správneho konania spolu s administratívnym spisom predkladá súdu správny orgán, ktorého rozhodnutie bolo žalobou napadnuté. V rozsahu svojej pôsobnosti môže žalobe aj sám vyhovieť, avšak, na rozdiel od právnej úpravy slovenskej a českej, iba do začiatku súdneho konania, teda nie až do rozhodnutia správneho súdu. Rozhodnutie môže správny orgán preskúmavať iba z hľadiska jeho zákonnosti a podľa kritérií, ktoré by mohol aplikovať aj správny súd. Správny orgán pritom nie je viazaný rozsahom žaloby.[23] Možnosť zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaným správnym orgánov v súdnom konaní, ktoré už bolo začaté, prináša poľský zákon o postupe pred správnymi súdmi v rámci úpravy tzv. súdnej mediácie v čl. 115 až 118 (*Postępowanie mediacyjne i uproszczone*). Zákon tu pripúšťa začatie mediácie z podnetu účastníkov konania alebo bez neho (čl. 115, § 2), pričom samotnú mediáciu riadi sudca alebo určený referent. Tento postup prichádza do úvahy vo všetkých veciach prejednávaných správnymi súdmi, vrátane konania proti nečinnosti. Návrh na mediáciu je potrebné zo strany ktoréhokoľvek z účastníkov konania podať ešte pred stanovením termínu pojednávania súdom. Začatie súdnej mediácie z úradnej povinnosti (*ex offo*) podľa čl. 115, § 2 poľského zákona

právne účinky napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ak nezanikli skôr podľa osobitného predpisu.

21 Dôvodová správa k Správnemu súdnemu poriadku. Dostupné z: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.

22 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.*

23 Bližšie k tomu napr. KRYSKA, D. Alternativní řešení sporů a správní soudnictví. In: V. Sládeček – P. Melotíková (eds). *Aktuální otázky správního soudnictví.* Praha: Leges, 2013, s. 169.

o postupe pred správnymi súdmi prichádza do úvahy v prípade, ak o to strany konania nežiadajú, avšak z povahy veci vyplýva, že je pre mediáciu vhodná, respektíve v prípade, ak účastník síce o mediáciu požiadal, avšak nie v zákonom stanovenej lehote. Výsledkom mediácie môže byť zrušenie napadnutého správneho aktu správnym orgánom, alebo späťvzatie žaloby zo strany žalobcu. Vývoj využívania inštitútu súdnej mediácie v Poľsku, ako naň poukazujú štatistiky publikované poľským Najvyšším správnym súdom (*Naczelny Sąd Administracyjny*) svedčí o tom, že tento inštitút sa po počiatočnom optimizme v právnom prostredí veľmi neudomácnil a počet administratívnych sporov riešených a vyriešených súdnou mediáciou neustále klesá.[24]

Obdobný koncept mediácie nariadenej alebo vykonanej súdom na návrh účastníkov predstavuje aj nemecká právna úprava. Súd môže na mediáciu účastníkov priamo odkázať po začatí konania pred súdom (mediácia teda prebieha paralelne s konaním súdu, tzv. *gerichtsnahe Mediation*), prípadne realizovať mediáciu priamo sudcom počas konania, ktoré už prebieha (*gerichtsintegrierte Mediation*, *court in- house mediation*). Táto však prichádza do úvahy iba v prípadoch pre mediáciu vhodných, ako sú dávkové veci, daňové veci, prípadne spory z verejnoprávnych zmlúv, zo štátnej služby a pod. V takom prípade je vec predložená súdnemu rozhodcovi (*Güterichter*). Inštitút súdneho rozhodcu sa stal súčasťou nemeckého právneho poriadku na základe zákona o podpore využívania mediácie a iných metód alternatívneho riešenia sporov z 21. júla 2012 a je upravený v čl. 278, § 5 Civilného sporového poriadku (*Zivilprozessordnung*, ďalej len „ZPO"). Súdny rozhodca je sudcom súdu, ktorý vo veci koná, ale nie je členom senátu príslušného vo veci rozhodnúť. Rozhodca nemá právomoc vo veci rozhodnúť, ale je oprávnený využiť všetky spôsoby riešenia konfliktov s cieľom vyriešiť vec mediáciou. Príslušný senát po predbežnom vypočutí účastníkov konania rozhodne, či vec postúpi rozhodcovi alebo nie. Konanie na súde sa na čas súdnej mediácie preruší. Uvedený postup je *mutatis mutandis* aplikovateľný aj v konaní pred správnymi súdmi na všetkých úrovniach, čo explicitne vyplýva z § 173 ods. 1 *Verwatltungsgerichtsordnung* (VwGo), pričom vyústiť môže do schválenia zmieru (*Vergleich*) podľa § 106 VwGo. Zákon tu rozlišuje dva spôsoby uzatvorenia zmieru. Prvou možnosťou je uzavretie zmieru do súdnej zápisnice v podobe dohodnutej (bez súdnej asistencie) účastníkmi konania. Druhou možnosťou je akceptácia zmieru v podobe, v akej ju účastníkom konania predloží súd.

Možnosť iniciácie konania o uspokojení žalobcu súdom nie je, na rozdiel od poľskej a nemeckej právnej úpravy v Správnom súdnom poriadku výslovne upravená (ani v s. ř. spr.). Na rozdiel od klasického zmierovacieho konania známeho v civilnom sporovom procese nie je v Správnom súdnom poriadku stanovené ani to, že súd by mal účastníkov konania k postupu pri uspokojení žalobcu viesť. Na druhej strane však, podľa § 5 ods. 1 spr. s. p. sa na konanie v správnom súdnictve primerane vzťahujú aj princípy civilného sporového konania, pričom čl. 7 ods. 2 c. s. p. koncipuje vedenie strán sporu k zmierlivému riešeniu ako základnú povinnosť súdu. Správny súdny poriadok tiež v § 5 ods. 7 zakotvuje zásadu rýchlosti a hospodárnosti, ktorá takisto môže aktivitu súdu smerom k realizácii uspokojenia žalobcu odôvodňovať.

[24] Napr. v roku 2014 bolo touto formou riešených iba 10 sporov, pri čom k dohode sa dospelo iba v 4 prípadoch. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku*. Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny, 2015, s. 18.

4. K NIEKTORÝM SPORNÝM OTÁZKAM PRÁVNEJ ÚPRAVY USPOKOJENIA ŽALOBCU PODĽA SPRÁVNEHO SÚDNEHO PORIADKU

Pokiaľ ide o postup pri uspokojení žalobcu podľa Správneho súdneho poriadku, je potrebné venovať pozornosť niekoľkým právne významným otázkam.

Prvou otázkou je, aký obsah má mať súdu predkladaný návrh na uspokojenie žalobcu. Z konštrukcie podmienky predbežného schvaľovania návrhu na uspokojenie žalobcu súdom podľa Správneho súdneho poriadku je zrejmé, že súd musí pred rozhodnutím o tomto návrhu získať dostatok informácií, na základe ktorých by mohol vhodnosť takéhoto postupu posúdiť. Žalovaný správny orgán by teda nemal správnemu súdu iba stroho oznamovať, že má záujem žalobcu uspokojiť, ale mal by súdu podrobne oznámiť akým spôsobom žalobcu uspokojí, prípadne či ho uspokojí vo vzťahu k celej žalobe alebo iba k jej časti a z akých dôvodov sa rozhodol žalobcu uspokojiť.

Ďalšou významnou otázkou je, aký rozsah uspokojenia žalobcu je možné zo strany súdu akceptovať, a teda či prichádza do úvahy aj uspokojenie čiastočné. Správny súdny poriadok nikde túto otázku neupravuje, avšak s ohľadom na variabilitu správnych žalôb čiastočné uspokojenie žalobcu nie je možné vylúčiť. Pokiaľ ide o rozsah uspokojenia, správny orgán bude primárne vždy viazaný predmetom konania na správnom súde, pričom zo znenia zákona nevyplýva, že by bol správny orgán pri uspokojení žalobcu viazaný iba námietkami prezentovanými žalobcom v žalobe. Svoje rozhodnutie teda zrejme môže nahradiť novým rozhodnutím aj z iných dôvodov, než žalobca v žalobe namietal. Správny súdny poriadok tiež nerieši, či takýmito dôvodmi môžu byť aj dôvody skutkové. Skutočnosť, že súdny prieskum rozhodnutí je viazaný primárne na prieskum zákonnosti právoplatných rozhodnutí, čo podčiarkuje charakter správneho súdnictva ako mimoriadneho prostriedku nápravy, dôvody vyhovenia návrhu by teda určite nemali prekročiť rámce prípustnosti návrhu v správnom súdnictve ako vyplývajú z § 27 ods. 3 spr. s. sp.

Z hľadiska procesného postupu Správny súdny poriadok neupravuje explicitne ani spôsob nakladania so spisom správneho orgánu v prípade, ak správny orgán má záujem na uspokojení žalobcu. Pokiaľ správny orgán má v úmysle vo veci vydať nové rozhodnutie avšak k tomuto zámeru dospeje až potom, ako správne spisy už predložil súdu, bude si ich musieť za účelom nového rozhodnutia od súdu vyžiadať, a následne spisy, spolu s novým rozhodnutím súdu vrátiť. Súd totiž na to, aby mohol vydať rozhodnutie o zastavení konania z dôvodu uspokojenia žalobcu, musí nové rozhodnutie preskúmať, a to z hľadiska jeho zákonnosti, z hľadiska ochrany verejného záujmu, ako aj s ohľadom na možné uplatnenie domnienky uspokojenia žalobcu v prípade, ak sa tento v určenej lehote na výzvu súdu nevyjadrí, či bol novým rozhodnutím uspokojený. Súd by navyše mal disponovať spisovým materiálom už v čase, kedy mu správny orgán uspokojenie žalobcu navrhne, keďže aj v tomto prípade je úlohou súdu vydať rozhodnutie (uznesenie) o tom, či takýto postup akceptuje a aj na toto rozhodnutie by mal mať dostatočnú vedomosť o podstate žalovanej veci. Úlohou súdu v správnom súdnictve, a to aj v prípade alternatívneho riešenia sporu bez meritórneho rozhodovania súdu rozsudkom je totiž vždy aj garancia zákonnosti prijatých riešení.[25] Načrtnuté postupy pri dispozícii

[25] Obdobne VOPÁLKA, V. – MIKULE, V. – ŠIMŮNKOVÁ, V. – ŠOLÍN, M. *Správní řád soudní. Komentář.* Praha: C. H. Beck, 2004, s. 143.

so spisom správneho orgánu teda predpokladajú, že správny orgán, ktorému bola doručená žaloba a rozhodne sa realizovať uspokojenie žalobcu by mal najneskôr spolu s návrhom na uspokojenie žalobcu doručiť správnemu súdu aj kompletný spisový materiál. Tento mu bude následne, v prípade schválenia návrhu na uspokojenie, súdom vrátený za účelom vydania nového rozhodnutia. Po vydaní nového rozhodnutia by mal správny orgán toto nové rozhodnutie doručiť súdu opätovne aj s administratívnym spisom, a to pre potreby posúdenia nového rozhodnutia súdom, napr. za účelom uplatnenia domnienky uspokojenia pri nevyjadrení sa žalobcu. Preskúmaním spisového materiálu v intenciách nového rozhodnutia súd tiež zistí, či bolo nové rozhodnutie vydané v súlade so súdom schváleným návrhom na uspokojenie žalobcu. V prípade, ak v novom rozhodnutí zistí vady, respektíve ak sa žalobca vyjadrí, že uspokojený nebol, bude súd pokračovať v konaní. Postup podľa Správneho súdneho poriadku sa javí ako zbytočne komplikovaný a rozhodovanie súdu o udelení súhlasu s návrhom formou uznesenia, s jeho následným doručovaním účastníkom konania ako potenciálne zbytočne zdĺhavé a komplikované. Menej formálna úprava podľa s. ř. spr. sa preto v tomto smere javí ako vhodnejšia.

V súvislosti s uspokojením žalobcu je namieste aj otázka, či môže súd konanie zastaviť s poukazom na uspokojenie žalobcu aj v prípade, ak sa tento výslovne vyjadrí, že uspokojený nebol a zároveň či súd môže spochybniť vyhlásenie navrhovateľa o tom, že uspokojený bol a konanie napriek takémuto vyhláseniu nezastaviť. Tu je možné poukázať na výklad, ktorý vo vzťahu k porovnateľným otázkam vyplývajúcim z § 62 s. ř. spr. podal Najvyšší správny súd. Tento v uznesení č. k. A 9/2003 z 24. 2. 2004 pripustil možnosť aby súd uznesením podľa § 62 ods. 4 s. ř. spr. zastavil konanie z dôvodu uspokojenia navrhovateľa aj napriek jeho výslovnému vyjadreniu, že odporcovým novým rozhodnutím uspokojený nebol, pokiaľ z ďalších okolností prípadu nepochybne vyplýva, že uspokojený bol. K druhej nastolenej otázke Najvyšší správny súd konštatoval, že pokiaľ navrhovateľ vyhlási, že uspokojený bol, nie je v právomoci súdu túto skutočnosť skúmať a spochybniť (napr. NSS 6 Ads 3/2013 z 17. 10. 2013), preto pokiaľ došlo k naplneniu všetkých procesných podmienok podľa § 62 s. ř. spr. a pokiaľ nové rozhodnutie správneho orgánu nie je v rozpore so zákonom, súd konanie v takomto prípade uznesením zastaví. Rovnaký výklad je možné aplikovať aj pre podmienky slovenskej právnej úpravy, keďže táto je v tejto otázke rámcovo českej úprave podobná.

Nesporne zaujímavá je otázka dôsledkov prípadných formálnych nedostatkov v postupe súdu alebo správneho orgánu v procese uspokojenia žalobcu. V rámci svojej rozhodovacej činnosti sa Najvyšší správny súd zaoberal výkladom dotknutých ustanovení s. ř. spr. vo vzťahu k možným formálnym nedostatkom v postupe súdu, ako sú napr. nedodržanie postupu podľa § 62 ods. 2 s. ř. spr., teda nestanovenie lehoty, v ktorej má správny orgán nové rozhodnutie vydať a neoznámenie tejto lehoty navrhovateľovi (obdobne v § 101 ods. 3 spr. s. p.). V uznesení sp. zn. 4 Ads 105/2008 z 26. 2. 2009 Najvyšší správny súd procesné chyby tohto druhu označil za drobné formálne nedostatky nemajúce žiaden vplyv na uspokojenie navrhovateľa, pričom ale zároveň neopomenul zdôrazniť významnú úlohu súdu pri riadení procesu uspokojenia navrhovateľa, a to najmä vo vzťahu k navrhovateľovi a jeho procesným právam a povinnostiam. Najvyšší správny súd tu nad rámec explicitného znenia § 62 s. ř. spr. konštatoval, že je povinnosťou súdu navrhovateľa nie len vyzvať, aby sa po doručení nového rozhodnutia správneho

orgánu vyjadril k tomu, či bol novým rozhodnutím uspokojený, ale tiež ho poučiť o tom, že ak sa v lehote, ktorej zmeškanie nie je možné odpustiť, nevyjadrí, a zo všetkých okolností prípadu bude zrejmé, že k jeho uspokojeniu došlo, konanie bude súdom zastavené. Absencia takéhoto poučenia má podľa názoru Najvyššieho správneho súdu za následok nesplnenie procesných podmienok pre možné zastavenie konania z dôvodu uspokojenia žalobcu. Aj tento výklad je možné primerane aplikovať na podmienky slovenskej právnej úpravy. V prípade absencie určenia lehoty na predloženie nového rozhodnutia v uznesení o udelení súhlasu s uspokojením totiž nič nebráni súdu túto zjavnú nesprávnosť opraviť. Dôsledkom takejto vady síce bude faktická nemožnosť určenia termínu, v ktorom má súd pokračovať v konaní z dôvodu nepredloženia nového rozhodnutia správnym orgánom, to však samo osebe nebráni tomu, aby na základe takéhoto uznesenia správny orgán žalobcu uspokojil, respektíve aby súd po zistení, že k uspokojeniu nedôjde (napr. na základe výzvy správnemu orgánu) v konaní pokračoval. Obdobne je možné akceptovať súdny výklad absencie poučenia o dôsledkoch nevyjadrenia sa k otázke uspokojenia zo strany žalobcu. V tomto prípade je totiž dôsledkom právna domnienka uspokojenia s následkom zastavenia konania a nadobudnutia právoplatnosti nového rozhodnutia správneho orgánu, čo má spravidla priamy dopad na práva a povinnosti žalobcu.

Pri skúmaní možností aplikácie postupu uspokojenia žalobcu je potrebné sa zamyslieť, nakoľko je táto forma alternatívneho riešenia sporu využiteľná v rámci celého spektra jednotlivých druhov konaní v správnom súdnictve podľa Správneho súdneho poriadku. Pri odpovedi na túto otázku bude vždy potrebné vychádzať z povahy veci a špecifík procesného postupu toho-ktorého druhu konania (účastníci, lehoty, dotknuté práva tretích osôb, predmet konania a pod.). Argumentovať v prospech širšej využiteľnosti tohto inštitútu, než len pri klasickom prieskume rozhodnutia alebo opatrenia na základe žaloby je možné jednak pomerne širokou legálnou definíciou pojmov rozhodnutie, opatrenie či iný zásah v § 3 Správneho súdneho poriadku, ale tiež systematickým zaradením tohto inštitútu do všeobecnej časti Správneho súdneho poriadku. Napokon, pomerne širokej aplikovateľnosti tohto inštitútu nasvedčuje aj vymedzenie spôsobov uspokojenia, ktoré okrem nového rozhodnutia či opatrenia hovorí aj o možnosti vykonať „iný úkon".

Správny súdny poriadok pri úprave uspokojenia žalobcu operuje iba s pojmom vydania nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonania iného úkonu. Aký by mal byť postup v prípade, ak je predmetom správnej žaloby rozhodnutie, u ktorého je namietaná jeho ničotnosť (nulita), napríklad z dôvodu, že bolo vydané absolútne vecne nepríslušným správnym orgánom alebo na základe neúčinného právneho predpisu? Správny súdny poriadok v štandardnom rozhodovacom postupe pre tieto prípady stanovuje ako spôsob rozhodnutia zrušenie rozhodnutia (§ 191 spr. s. p.). Pokiaľ by malo dôjsť k uspokojeniu žalobcu v prípadoch namietanej nulity, bude teda do úvahy prichádzať jedine také rozhodnutie správneho orgánu, ktorým sa zruší napadnuté rozhodnutie a zároveň (prípadne následne) sa zastaví správne konanie. Z uvedeného je možné uzavrieť, že pod pojmom „vydanie nového rozhodnutia" je potrebné rozumieť nie len vydanie nového, meritórneho rozhodnutia, ktorým správny orgán zmení svoje pôvodné rozhodnutie, ale tiež vydanie rozhodnutia zrušujúceho pôvodné rozhodnutie s možným následkom v podobe zastavenia správneho konania.

Napriek predchádzajúcemu pokusu o nájdenie odpovedí na niektoré základné a východiskové otázky súvisiace s výkladom platnej právnej úpravy novozavedeného inštitú-

tu uspokojenia žalobcu sa z hľadiska budúcej aplikačnej praxe ako kardinálny problém javí najmä skutočnosť, že v súčasnosti neexistuje procesná úprava, ktorá by upravovala konkrétny procesný postup správneho orgánu v rámci uspokojenia žalobcu. Správny poriadok v jeho aktuálnom znení so zmenou alebo zrušením právoplatného rozhodnutia mimo rámec mimoriadnych opravných prostriedkov (respektíve prostriedkov dozoru) vôbec nepočíta a v prípade osobitných právnych predpisov je stav veľmi podobný. Do úvahy tu neprichádza ani aplikácia ustanovení správneho poriadku upravujúcich prieskum rozhodnutia mimo odvolacieho konania z iniciatívy samotného správneho orgánu, keďže začatie tohto druhu prieskumu má za následok prerušenie súdneho konania podľa § 100 ods. 1 písm. e) spr. s. p. s následným zastavením konania v prípade, ak dôjde v rámci tohto prieskumu k zrušeniu rozhodnutia [§ 99 písm. d) spr. s. p.]. Správne orgány teda zo strany zákonodarcu nedostávajú žiaden návod, ako v prípade ambície uspokojiť žalobcu postupovať, pričom samotný § 101 spr. s. p. je natoľko všeobecný, že úlohu adekvátnej procesnej úpravy pre správne orgány zrejme plniť nebude. Netreba pritom zabúdať ani na praxou mnohokrát potvrdenú Mertonovu teóriu ritualizmu byrokracie, podľa ktorej členovia byrokratického aparátu „*sú funkční len v limitoch určených normami a mimo týchto limitov nemajú k dispozícii platné algoritmy na riešenie reálnych situácií*“,[26] čo do veľkej miery relativizuje očakávania, že by byrokratický aparát sám hľadal spôsob, či inicioval legislatívne zmeny, ktoré by mu umožnili nový procesný nástroj predchádzania sporom využiť.

Načrtnutý problém však nemá len rozmer procesný, ale tiež rozmer kompetenčný, keďže pokiaľ správny poriadok respektíve osobitný predpis nezverí správnym orgánom právomoc meniť svoje rozhodnutie na základe postupu pri uspokojení žalobcu (teda mimo existujúceho systému opravných prostriedkov a prostriedkov dozoru), s ohľadom na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR bude len veľmi ťažko možné nájsť legálny postup pre zmenu žalovaného rozhodnutia, a to aj s potenciálnym využitím analógie. Samotné ustanovenie § 101 spr. s. p. takouto kompetenčnou normou zrejme nie je, a to aj s ohľadom na vymedzenie predmetu právnej úpravy Správneho súdneho poriadku v § 1 spr. s. p. Pre správne orgány preto zrejme bude „bezpečnejšie“ a nesporne tiež pohodlnejšie aj v prípade perspektívne neúspešného sporu počkať na autoritatívne rozhodnutie súdu.

Inšpiráciou by v tomto smere mohla byť česká právna úprava prostredníctvom ustanovenia § 153 *Správního řádu*. Toto ustanovenie v konkrétnostiach rozviedlo stručnú a rámcovú všeobecnú úpravu § 62 s. ř. spr. a vytvorilo tak procesný základ pre postup správnych orgánov s ohľadom na rôzne varianty uspokojenia účastníka vo vzťahu k jeho žalobnému návrhu. Problematickou v tejto súvislosti stále ostáva otázka, aký bude osud rozhodnutia, ktoré správny orgán v riadnom procese vydá za účelom uspokojenia navrhovateľa v prípade, ak tento vyhlási, že uspokojený nebol a súd, dospejúc k rovnakému názoru, bude v konaní pokračovať.

S ohľadom na aktuálne personálne kapacity správneho súdnictva na Slovensku by úspešnej realizácii inštitútu uspokojenia žalobcu v praxi mohlo pomôcť legislatívne zakotvenie inštitútu *predbežného prejednania žaloby*. Pokiaľ by totiž sporové strany predbežne prerokovali predmet sporu u sudcu, mohol by žalovaný správny orgán, aj na

[26] BOLFÍKOVÁ, E. *Teórie správy a byrokracie*. Košice: UPJŠ, 2006, s. 109.

základe predbežne vysloveného názoru súdu odhadnúť perspektívu sporu, na základe čoho by mohol byť motivovaný k uspokojeniu žalobcu, respektíve by takýto postup ani nenavrhoval a vyhol by sa tým zamietavému uzneseniu súdu a s tým spojenému ďalšiemu zbytočnému predlženiu konania. V neposlednom rade by riešením mohlo byť posilnenie možností mediácie, zmieru či procesných odklonov už v základnom správnom konaní pred správnymi orgánmi, ktoré by mohlo viesť k zníženiu nápadu sporov na správnych súdoch.

ZÁVER

Prostriedky alternatívneho riešenia sporov môžu aj do sporov vznikajúcich z činnosti správnych orgánov vniesť prvky neformálnosti, relatívnej jednoduchosti a vyššej pružnosti rozhodovania. S tým úzko súvisí aj vyššia rýchlosť a hospodárnosť konania. Predpokladom dosiahnutia týchto efektov je v prvom rade existencia právnych predpisov, ktoré by tieto nástroje upravovali aj s konkretizáciou právnych noriem pre účely verejnej správy a správneho súdnictva. Rekodifikácia procesného správa v oblasti správneho súdnictva tieto ambície mala, avšak aj s ohľadom na existujúce inštitucionálne a personálne zabezpečenie správneho súdnictva v Slovenskej republike, a možno čiastočne aj z pragmatickej opatrnosti, sa niektoré „odvážnejšie" riešenia do finálnej podoby Správneho súdneho poriadku nepresadili. Jeho platné znenie, ktoré z alternatív ku klasickému súdnemu konaniu upravuje v zásade iba uspokojenie žalobcu nebude zrejme na skutočnú zmenu postačovať. Dôvodom je v prvom rade absencia súvisiacej kompetenčnej a procesnej úpravy postupu správnych orgánov pri uspokojení žalobcu v rámci súdneho konania, ale tiež absencia precíznej právnej úpravy iných prostriedkov alternatívnych riešení pre účely sporov vznikajúcich vo verejnej správe alebo pri výkone verejnej správy (napr. mediácia vo verejnej správe, správne dohody). Situáciu by v tomto smere mohla zlepšiť aj právna úprava niektorej z foriem predbežného prejednania veci so sudcom pred začatím konania, ktorá by mohla účastníkov viesť k vyriešeniu sporu mimo súdneho konania. Vyššia miera zapojenia sudcov do zmierovacích aktivít vo fáze pred začatím konania by si však zrejme vyžiada komplexnú reštrukturalizáciu personálnej základne správnych súdov v zmysle jej kvantitatívneho aj kvalitatívneho posilnenia.

ODŮVODNĚNÍ NORMATIVNÍCH (S)PRÁVNÍCH AKTŮ A JEJICH VZTAH K OCHRANĚ PRÁV ADRESÁTŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Radislav Bražina*

Abstrakt: *Autor se v článku zabývá významnou oblastí právní normotvorby, konkrétně otázkami spojenými s důvodovými zprávami k (s)právním předpisům. V této souvislosti je v článku poukazováno na významnou (dvoj)roli, kterou má v procesu přijímání právních předpisů veřejná správa, jež právní předpisy nejen připravuje, ale (v určitých případech) je i přijímá. Autor následně v článku analyzuje základní funkce, které odůvodnění normativních (s)právních aktů plní. Autor uvádí, že důvodová zpráva má sloužit nejen k seznámení se s právním předpisem při jeho přijímání zastupitelským orgánem, ale zároveň může být legitimně využívána i při aplikaci právního předpisu. Přestože důvodové zprávy mohou být zdrojem velmi cenných informací, přístup praxe k nim není důsledný a nezřídka jen velmi zběžně popisují novou právní úpravu, případně dojde v průběhu procesu přijímání předpisu k změně jeho textu a důvodová zpráva na tuto změnu nereaguje. V důsledku uvedených nedostatků současné praxe a nedůslednosti při zpracovávání důvodových zpráv se důvodové zprávy začasté stávají jen pouhým přívěskem právního předpisu a jejich role je zcela marginální. Autor však v článku zdůrazňuje význam důvodových zpráv a na kritický rozbor současného stavu navazuje úvahami de lege lata i de lege ferenda.*

Klíčová slova: *odůvodnění normativních správních aktů, důvodová zpráva, funkce důvodových zpráv, využití důvodových zpráv*

ÚVOD

Při vydávání normativních (s)právních aktů mají orgány veřejné správy specifickou dvojroli. Nejenže právní předpisy připravují, ale v řadě případů je i samy přijímají. Přijímání právních předpisů tedy není jen výlučnou doménou zákonodárství. D. Hendrych v této souvislosti uvádí, že „*funkcí veřejné správy nebylo jen rozhodování o konkrétních věcech, ale také o právně závazných pravidlech […] priorita zákonodárné moci tím není narušena, stejně jako hierarchická výstavba právního řádu*“.[1] Obdobně i S. Kadečka uvádí, že „*tvorba práva je nepochybně jednou ze standardních a významných forem činnosti veřejné správy*“.[2] Ke shodnému závěru dospěl i P. Průcha.[3] Veřejná správa se tak klíčovým způsobem (především prostřednictvím ústředních orgánů státní správy, zejména ministerstev) podílí na procesu vydávání zákonů, neboť převážná většina návrhů (textů) zákonů je vytvářena Vládou České republiky (respektive jednotlivými konkrétními ministerstvy). Kromě toho orgány veřejné správy přijímají i vlastní právní předpisy, ať už na úrovni ústřední státní správy – vyhlášky a nařízení, či na úrovni (nejen územní) samosprávy –

* Mgr. Radislav Bražina, doktorand na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a asistent soudce Nejvyššího správního soudu. E-mail: radislav.brazina@mail.muni.cz. Tento článek byl vypracován v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. GA13-30730S *Prostředky ochrany subjektivních práv ve veřejné správě, jejich systém a efektivnost.*

1 HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část.* 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 178.

2 KADEČKA, S. – HAVLAN, P. – VALACHOVÁ, K. *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu: Kroměříž, Právnická fakulta Masarykovy univerzity a Veřejný ochránce práv, 19.–20. června 2008.* Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 282.

3 PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část.* 8., doplněné a aktualizované vydání (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012, s. 267.

například obecně závazné vyhlášky obcí či vnitřní předpisy. Obě uvedené role jsou tedy spojeny s přípravou samotných textů právních předpisů, které musí splňovat určité požadavky, přičemž jedním z nich je povinnost vytvořit i příslušnou důvodovou zprávu. Podle současného právního stavu[4] musí navrhovatelé[5] předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně s důvodovou zprávou. Pro obecně závazné vyhlášky tato povinnost není zákonem výslovně stanovena. Přesto však s předkládáním obecně závazných vyhlášek (respektive materiálů určených zastupitelstvu ke schválení) s odůvodněním, případně důvodovými zprávami, počítají například jednací řády většiny statutárních měst.[6] V tomto článku zaměřím svou pozornost na důvodové zprávy k zákonům a obecně závazným vyhláškám se záměrem posoudit, zda mají důvodové zprávy svůj dosah do vztahů mezi orgány veřejné správy a jejich adresáty a zda jich lze využít jako prostředku ochrany veřejných subjektivních práv. Ke zkoumání jsem zákony a obecně závazné vyhlášky vybral záměrně, neboť se jedná o předpisy sdílející určité společné znaky. Byť se liší svou právní silou a orgánem, který je vydává, jak zákony, tak obecně závazné vyhlášky jsou primární prameny práva, které příslušné orgány přijímají na základě ústavního zmocnění. Dalším shodným znakem je, že jak Parlament, tak i zastupitelstva jsou tvořeny zástupci volenými ve volbách. Proto se domnívám, že pro určitou podobnost obou druhů předpisů lze závěry učiněné o odůvodnění návrhů zákona aplikovat ve velké míře i na obecně závazné vyhlášky. Vycházím přitom z předpokladu, že důvodové zprávy mohou být cenným zdrojem argumentů při rozhodování konkrétních případů, což však z různých důvodů, které jsou níže rozebírány, není vždy naplno využíváno. Ostatně na nepříliš dobrý přístup navrhovatelů zákonů k důvodovým zprávám upozorňují i někteří další autoři.[7] Na druhou stranu si je nutné položit i otázku, jakou povahu má samotná povinnost vytvořit důvodovou zprávu a zda existuje právo na odůvodnění právního předpisu.

1. PRÁVO NA ODŮVODNĚNÍ ZÁKONA?

Hovoříme-li o odůvodnění individuálních právních aktů, nabízí se v této souvislosti slovní spojení právo na odůvodnění rozhodnutí. Toto právo je dnes již nepochybnou a ustálenou součástí nejen českého právního řádu a navazující judikatury Ústavního soudu,[8] ale i Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod a judikatury ESLP,[9] přičemž je potvrzeno i odbornou veřejností.[10] Existuje však i právo garantované ústavním

4 § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

5 Tato povinnost se vztahuje nejen na vládní návrhy, ale i na ostatní osoby či orgány se zákonodárnou iniciativou.

6 Povinnost předložit materiály určení ke schválení zastupitelstvem (mezi něž řadíme i obecně závazné vyhlášky) společně s odůvodněním, respektive s důvodovou zprávou, neobsahují jen jednací řády statutárních měst Karviná a Ústí nad Labem. U jednacích řádů zbývajících statutárních měst je sice patrný kvalitativní rozdíl v rozsahu povinnosti odůvodnit materiál předkládaný zastupitelstvu, neboť některé jednací řády vyžadují toliko obsahově blíže nespecifikované odůvodnění (např. Liberec, Jihlava) a jiné důvodovou zprávu s určitými minimálními obsahovými standardy (např. Brno, Ostrava). Přestože se tedy požadavky na obsah odůvodnění či důvodové zprávy liší, lze obecně přivítat, pokud předkládaný materiál obsahuje odůvodnění (jakkoliv není přesně uveden jeho předpokládaný obsah), případně ideálně důvodovou zprávu, neboť takový postup nepochybně má potenciál zvýšit transparentnost výkonu veřejné správy.

7 *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 322.

8 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2009, sp. zn. III. ÚS 2110/07.

9 Např. rozsudek ESLP ze dne 22. 2. 2007, *Tatishvilli vs. Rusko*, č. stížnosti 1509/02.

pořádkem, respektive povinnost odůvodnit i zákon? Znění čl. 41 Ústavy věnující se návrhům zákonů výslovně neukládá, aby návrhy zákonů byly předkládány Poslanecké sněmovně s důvodovou zprávou. V odborné literatuře věnující se čl. 41 Ústavy se neobjevuje názor, že je povinnost odůvodnit normativní právní akt zakotvena v Ústavě. Naopak je v této souvislosti odkazováno na zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.[11] Ani judikatura Ústavního soudu nenaznačuje, že by odůvodňovací povinnost ve vztahu k zákonům bylo možné označit za povinnost uloženou Ústavou. Lze tedy patrně usuzovat, že tato povinnost je povinností uloženou zákonem a případné nevytvoření důvodové zprávy tedy znamená porušení toliko zákona, a nikoliv Ústavy. K obdobným závěrům dochází i německá odborná literatura.[12] I v Německu platí, že Základní zákon neobsahuje ve svém znění výslovný příkaz pro zákonodárce odůvodnit vydání zákona. Povinnost odůvodnit zákon obsahují předpisy jednoduchého práva – jednací řád Spolkového sněmu a jednací řád spolkových ministerstev. Doktrína tak usuzuje, že povinnost odůvodnit zákon není ústavně garantována, a dokonce doplňuje, že tuto povinnost lze považovat (jakkoliv je stanovena zákonem) za toliko ústavně politické doporučení, kterého však není možné se domáhat.[13] S uvedenými závěry se ztotožňuji. Přestože se domnívám, že zákon může za určitých okolností zasáhnout do sféry jednotlivce přímo bez aktu aplikace práva, samotná absence odůvodnění (důvodové zprávy) však sama o sobě není způsobilá zasáhnout sféru ústavně garantovaných práv jednotlivce. Jak bylo uvedeno, zákonodárce není obecně povinen uvádět důvody, které jej vedly k přijetí předpisu. Pokud tak činí, jedná na základě vlastního sebeomezení (tj. na základě zákona), nikoliv na základě ústavně zakotvené povinnosti, a samotná absence důvodů tak nepovede k tomu, že text předpisu bude protiústavní.

2. ÚVAHY O DŮVODECH NEDŮSLEDNÉHO PŘÍSTUPU K DŮVODOVÝM ZPRÁVÁM

Přestože bylo naznačeno, že příprava důvodových zpráv není garantována Ústavou, nemělo by se rezignovat na jejich kvalitní tvorbu, neboť jejich informační hodnota při důsledném zpracování může být vysoká. V praxi však nebývají začasté důvodové zprávy příliš využitelné, a to z mnoha různých důvodů. Jako jednu ze základních příčin současného stavu lze po mém soudu[14] spatřovat tu skutečnost, že právní předpisy jsou vydá-

[10] MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 207.

[11] Dalším předpisem stanovujícím se tuto povinnost jsou legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a změněná usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, usnesením vlády ze dne 28. června 1999 č. 660, usnesením vlády ze dne 14. června 2000 č. 596, usnesením vlády ze dne 18. prosince 2000 č. 1298, usnesením vlády ze dne 19. června 2002 č. 640, usnesením vlády ze dne 26. května 2004 č. 506, usnesením vlády ze dne 3. listopadu 2004 č. 1072, usnesením vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304, usnesením vlády ze dne 18. července 2007 č. 816, usnesením vlády ze dne 11. ledna 2010 č. 36, usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922, usnesením vlády ze dne 14. listopadu 2012 č. 820, usnesením vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1050 a usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 75 (dále jen „legislativní pravidla vlády“).

[12] MAUNZ, T. – DÜRIG, G. *Grundgesetz-Kommentar*. 75. Auflage. München: C. H. Beck, 2015, Art. 76, Rn. 22.

[13] Ibidem.

[14] V následující pasáži předestřu vlastní úvahy směřující k možným důvodům nedůsledného přístupu k tvorbě důvodových zpráv. Předesílám, že se jedná o mé vlastní úvahy, které však nejsou podloženy konkrétními výsledky výzkumu.

vány v natolik obsáhlém počtu, že jejich připravovatelům nezbývá dostatečné množství času ani na tvorbu samotného textu právního předpisu, natož pak na tvorbu důvodové zprávy. Další možnou příčinou současného nepříliš dobrého stavu pak může být i ta skutečnost, že je právní předpis velmi často upraven v rámci procedury přijímání, a to i takovým způsobem, že závěrečný přijatý text předpisu nemá s původním návrhem a záměrem nic společného, případně že znění důvodové zprávy nekoresponduje se zněním předpisu.[15] V souvislosti s přípravou právních předpisů i souvisejících důvodových zpráv se lze kriticky vyjádřit i k personální politice některých ministerstev, které často svěřují legislativní práce osobám nepříliš zkušeným. Samotné kvality tvůrce totiž nepochybně mají vliv na kvalitu důvodové zprávy. Absence důvodové zprávy, respektive nedostatky v jejím obsahu, mohou vést zejména ve složitějších právních otázkách k zastření záměrů zákonodárce a nemožnosti dojít k jejich zjištění. To pak může vést k ne zcela žádoucí „rekonstrukci" záměrů zákonodárce ze strany správních orgánů a soudů, které tak musí „domýšlet", jaký byl záměr zákonodárce.[16] Jakkoliv totiž důvodová zpráva není obecně normativně závazná[17] a interpretující orgán nezavazuje k určitému výkladu,[18] vrcholné soudy s důvodovými zprávami často pracují a využívají je ve své argumentaci.[19] Praxe tedy důvodové zprávy využívá, respektive je ochotná využívat, a proto se domnívám, že má smysl usilovat o zlepšení přístupu k nim, neboť jen u kvalitních důvodových zpráv lze hovořit o naplnění jejich níže popsaných, hodnotných funkcí.[20]

3. K FUNKCÍM DŮVODOVÉ ZPRÁVY

Důvodová zpráva má dvě základní funkce. Za první funkci lze považovat „seznámení se" přijímajícího orgánu s důvody přijetí nové právní úpravy.[21] Druhou funkci pak důvodová zpráva naplňuje tím, že slouží jako významný interpretační zdroj v rámci historického či teleologického výkladu.

Nejprve tedy k prvně uvedené „seznamovací" funkci. Je standardní postup, že právní předpisy nevypracovává zastupitelský orgán společně (myšleno všichni jeho členové společně dohromady), nýbrž že dochází k předkládání návrhů předpisů buď ze strany jiného orgánu (např. u vládních návrhů), či zevnitř zastupitelského orgánu (např. při poslaneckých návrzích). V takové situaci je nutné, aby volení zástupci měli možnost seznámit se s důvody přijetí nové úpravy a poté také posoudit, zda budou pro její přijetí hlasovat, či nikoliv. Jak uvádí V. Knapp *„důvodová zpráva by měla v zásadě popisovat celý legislativní proces […] Měla by přinášet argumenty pro zvolení konkrétní formální*

[15] Jako příklad lze uvést důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[16] Tato situace je jistě pro soudy i správní orgány zvládnutelná, nicméně může vést zákonodárce k překotným a rychlým změnám předpisu, které učiní záměry zákonodárce do budoucna „zřetelnějšími".

[17] Na tuto skutečnost upozorňuje i Z. Šín (srov. ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 90).

[18] Níže však bude upozorněno na určité situace, kdy může znění důvodové zprávy významně až téměř závazně ovlivnit výklad předpisu.

[19] Např. nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2015, č. j. 2 As 170/2014-55, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 3. 2011, sp. zn. 31 Cdo 4545/2008.

[20] Níže bude věnována pasáž novému zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který na současnou nepříznivou situaci reaguje a částečně směřuje ke zlepšení současné situace.

[21] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 324.

i obsahové úpravy a vypořádat se s eventuálními argumenty vznesenými proti. Je zjevné, že se jedná o nemalý úkol, že důsledně vzato tato zpráva by mohla být značně rozsáhlejší než vlastní legislativní návrh.“[22] Z uvedeného plyne, že by volení zástupci měli mít k dispozici logicky formulovaný materiál, který shrne pro a proti navrhované úpravy a dokáže informovat a ideálně i přesvědčit o vhodnosti přijetí navrhované úpravy.

V souvislosti s druhou funkcí, tj. možností využít důvodovou zprávu v rámci interpretace R. Suchánek uvádí, že „*důvodová zpráva slouží k objasnění záměrů navrhovatele, které sleduje navrženým zákonem a je významným zdrojem zejména pro historický a teleologický výklad zákona a jeho ustanovení*“.[23] Z. Šín uvádí, že „*důvodová zpráva nemůže doplňovat předpis, může však vysvětlit a informovat o tom, jak navrhovatel hodlá to nebo ono ustanovení provádět*“.[24] Důvodová zpráva proto může být užitečnou pomůckou při následné interpretaci právního předpisu. Podle F. Melzera jsou důvodové zprávy způsobilými prameny subjektivně historického výkladu.[25] Ostatně tuto funkci důvodových zpráv zdůrazňuje i R. Wank, který upozorňuje, že právě důvodové zprávy jsou jedním z dokumentů, které zachycují „historii vzniku“ předpisu, a je tak nezbytné k nim přihlížet při historickém výkladu. Dále doplňuje, že samotná znalost „historie vzniku“ předpisu je nezbytná nejen pro subjektivně historický, ale i objektivně historický výklad.[26] Na nastíněné hlavní funkce navazují dvě funkce dílčí.

Za dílčí funkci považuji možnost „kontrolujícího“ orgánu zjistit z důvodové zprávy motivace, původní záměry schvalovatele k přijetí právního předpisu, a ty případně i posoudit při „kontrole“ vlastního textu předpisu, zejména v rámci kontroly normotvorby prováděné jak Ústavním soudem, tak i Ministerstvem vnitra při dozoru nad normotvorbou územních samosprávných celků. Kvalitní důvodová zpráva tak může v nejasnostech dopomoci tomu, aby právní předpis obstál.

Další dílčí funkcí je samokontrolní funkce samotného předkladatele. Předkladatel nejprve v důvodové zprávě definuje cíle právní úpravy a poté je sám porovnává s navrhovaným textem právního předpisu. Za ideálních okolností by se měl text důvodové zprávy protnout s textem předpisu. Pokud k protnutí nedojde, měl by tvůrce předpisu uvažovat o změně jeho textu, čímž by se zmíněná funkce naplnila.

Je nutné podotknout, že k naplnění uvedené funkce dojde pouze za situace, kdy text právního předpisu není v průběhu jeho přijímání změněn, respektive kdy důvodová zpráva odpovídá přijatému textu předpisu. Pravidla pro přijímání právních předpisů prozatím nepočítají s tím, že by v případě změny předloženého textu právního předpisu bylo nutné důvodovou zprávu změnit.[27] V takovém případě lze důvodovou zprávu v budoucnu použít při interpretaci jen velmi omezeně. To ostatně uvádí i J. Kysela a namítá, že „*důvodové zprávy se pro následnou interpretaci začasté stávají neupotřebitelnými, protože Poslanecká sněmovna mnohý návrh zákona změní k nepoznání a k nakonec*

[22] KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 234.
[23] BAHÝĽOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 501.
[24] ŠÍN, Z. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 90.
[25] MELZER, F. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 125.
[26] WANK, R. *Die Auslegung von Gesetzen*. 4., neu bearb. Aufl. Köln: Carl Heymanns Verlag, 2008, s. 66.
[27] Toto je podrobováno kritice. Srov. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 324.

schválenému znění zákona již důvodovou zprávu nikdo nezpracovává".[28] Rovněž ještě upozorňuje na to, že „*důvodové zprávy začasté spočívají jen ve převyprávění navrhovaného textu zákona*".[29] Uvedené potvrzuje, že důvodové zprávy bývají v procesu přijímání právních předpisů považovány spíše za pouhý apendix než relevantní zdroj informací o záměru zákonodárce, byť mohou mít (nejen) pro adresáty veřejné správy značný význam. Může být proto předmětem úvah zákonodárce, zda by neměla být zakotvena zákonná povinnost upravit důvodovou zprávu v souladu se změnami textu předpisu, ke kterým došlo v průběhu přijímacího procesu. Je však otázkou, kdo by měl úpravy důvodové zprávy učinit (zda předkladatel návrhu zákona, respektive vyhlášky, nebo osoba podávající návrh změny, případně zástupce konkrétního výboru) a nakolik by bylo reálné při poslaneckých (zastupitelských) úpravách skutečně vyjádřit v důvodové zprávě upravený (nový) záměr zákonodárce (zastupitelů). Možným řešením by mohlo být zakotvení povinnosti pro osoby předkládající návrh změn předpisu, tyto návrhy změn předložit s písemným odůvodněním, které by následně bylo přejato do důvodové zprávy. Na druhou stranu taková změna procedury by jistě znamenala komplikace a prodloužení legislativního procesu.[30] Změna a komplikace celé procedury by tak měla smysl a přinášela s sebou výhody jen v takovém případě, pokud by důvodové zprávy byly využitelné i do budoucna. Jinými slovy, samotné doplnění odůvodnění pozměňovacího návrhu by mělo smysl jen tehdy, pokud by původní text důvodové zprávy v kombinaci s doplněním měl takovou kvalitu, že by disponoval informační hodnotou pro přijetí předpisu a mohl by být následně využit i aplikační praxí. Zavedení zmíněného opatření by tak mělo smysl jen tehdy, pokud by byly učiněny i další kroky zacílené na zvýšení kvality důvodových zpráv.

4. K NÁLEŽITOSTEM DŮVODOVÉ ZPRÁVY K NÁVRHU ZÁKONA

Jak bylo již naznačeno výše, povinnost předložit návrh zákona Poslanecké sněmovně společně s důvodovou zprávou není stanovena Ústavou. Povinnost předkladatele předložit návrh zákona s důvodovou zprávou tak zakládá zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny s tím, že v § 86 odst. 3 uvádí: „*součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí a zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.*"[31] Nyní se zaměřím na některé konkrétní požadavky, které jsou zákonem o jednacím řádu Poslanecké sněmovny kladeny na tvorbu důvodové zprávy.

[28] Ibidem.
[29] KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. rozšířené vydání. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 218.
[30] SYLLOVÁ, J. *Hlavní úskalí parlamentního projednávání návrhů zákonů.* In: Aleš Gerloch – Jan Kysela. *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie.* Praha: ASPI, 2007, s. 144.
[31] § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb. ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

Za klíčovou a často podceňovanou část důvodové zprávy považuji její pasáž věnující se nezbytnosti přijetí nové úpravy. V důvodových zprávách často taková objektivní analýza chybí.[32] Situace u vládních návrhů zákonů je částečně lepší, neboť vysvětlení nezbytnosti lze podepřít i výsledky analýzy RIA.[33] Analýza RIA sice primárně nesměřuje svým účelem k vysvětlení nezbytnosti nové úpravy, ale její závěry jsou určitě pro závěry o nezbytnosti nové úpravy argumentačně využitelné a do značné míry osvětlují nezbytnost přijetí nové úpravy, respektive mohou vysvětlit hlavní přínosy nové úpravy. V této souvislosti však nelze ponechat bez povšimnutí, že jsou některé zákony (pravděpodobně záměrně) přijímány na základě návrhů poslanců či senátorů, i když zástupci jejich politických stran jsou součásti vlády.[34] Jakkoliv poslanecké či senátorské návrhy musí uvést, proč je nová úprava nezbytná, nemusí jejich předložení předcházet komplikovaná analýza RIA, která by mohla přinést i do jisté míry „nežádoucí" výsledky k nezbytnosti nové úpravy. Tímto způsobem lze obejít komplikovanou analýzu RIA a v důsledku toho prosadit záměr „stůj co stůj" bez potřebné analýzy, respektive při vyloučení diskuze mezi připomínkovými místy.[35]

Pod pojmem nové principy právní úpravy si lze představit základní smysl, cíle a záměry, jichž má být novou právní úpravou dosaženo. Právě zde se mohou objevovat motivace a úmysly předkladatele, které jej vedly k předložení návrhu nové úpravy. Tyto motivace by měly být vyjádřeny co nejsrozumitelněji a nejvýstižněji.[36] Jsem názoru, že pokud Parlament zákon schválí ve znění přímo odpovídajícím důvodové zprávě, pak je možné presumovat, že souhlasí i s důvody, které jsou v důvodové zprávě uvedeny. To platí o to více u vládních návrhů, kterých je většina politickou reprezentací „předjednána" před samotným schvalováním a záměr zákonodárce se tak se záměrem předkladatele protíná.[37] Tato skutečnost má význam pro níže uvedené úvahy o výkladu právních předpisů správními orgány.

Významnou součástí důvodové zprávy je i povinnost předkladatele zhodnotit navrhovanou právní úpravu z hlediska jejich nároků na veřejné i soukromé rozpočty. Cílem zákonodárce by mělo být vždy vybrat nejen právně, ale i finančně nejefektivnější variantu. Podstatnou součástí důvodových zpráv pak je i důsledné a řádně odůvodněné vyhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a s ústavním pořádkem České republiky.[38] Zde se jedná o „*quasi* ústavní přezkum", který nutí předkladatele, aby se sám zabýval otázkou ústavnosti nového právního předpisu a preventivně zhodnotil soulad právního předpisu s ústavním pořádkem a základními hodno-

[32] Jako příklad lze uvést již jednou zmiňovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě, která je v pasáži zdůvodňující nezbytnost nové úpravy velmi skromná.

[33] Vypracované na základě požadavků legislativních pravidel vlády.

[34] Jako příklad lze opět uvést již zmiňovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 234/2014 Sb., o státní službě.

[35] Na druhou stranu nejsem názoru, že by neměli mít poslanci či senátoři zákonodárnou iniciativu, mělo však být zajištěno, aby nová právní úprava byla opravdu vždy nezbytná a zákonodárná iniciativa poslanců a senátorů nedůvodně nenahrazovala zákonodárnou iniciativu vládní.

[36] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 330.

[37] V rámci odborné literatury existují i názory odlišné, uvádějící, že důvodové zprávy často obsahují záměry úředníků připravujících právní předpis, které však nemusí nutně odpovídat názoru zastupitelského sboru (srov. LARENZ, K. – CANARIS, C.-W. *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 4., neu bearb. Aufl. Berlin: Springer, 2014, s. 155).

[38] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 332.

tami státu. Právě tato část důvodové zprávy může být významným zdrojem argumentů a informací při přezkumu zákona Ústavním soudem.[39] Dalším významným předpisem, který se váže k přípravě důvodových zpráv, jsou legislativní pravidla vlády.[40] Legislativní pravidla upravují nad rámec úpravy v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny náležitosti zvláštní části důvodové zprávy a rovněž určují, že důvodová zpráva má obsahovat zhodnocení možných korupčních rizik a zhodnocení dopadů nové úpravy na sociálně znevýhodněné skupiny. Byť legislativní pravidla předpokládají, že zvláštní část bude obsahovat zejména odůvodnění jednotlivých navrhovaných ustanovení zákona, často se stává, že se odůvodnění k jednotlivým paragrafům omezuje na strohá a obecná tvrzení.[41]

Domnívám se, že česká právní úprava může v rámci úvah o vylepšení současného stavu hledat inspiraci v úpravě německé. Česká právní úprava oproti úpravě německé[42] postrádá *výslovnou* povinnost uvést v důvodové zprávě, jakým způsobem se nová právní úprava dotkne povinností adresátů předpisu dříve ukládaných orgány veřejné správy. Konkrétně musí být v důvodové zprávě uvedeno, proč se nově ukládá povinnost, kterou musí adresát sám vůči sobě automaticky aplikovat (autoaplikace). V této souvislosti musí být i uvedeno, proč je uložení takové povinnosti nezbytné a proč nebylo možné setrvat u původní aplikace povinnosti ze strany správního orgánu.[43] Jako inspirační zdroj může německá úprava sloužit i v jiných otázkách. Jedním z požadavků na důvodovou zprávu v Německu je posouzení toho, zda navrhovaná právní úprava „zjednodušuje" právní řád (zejména z hlediska přehlednosti a uživatelské „jednoduchosti"), tedy zejména jak ovlivní již existující právní úpravu. Cílem nových právních úprav tak kromě určitého věcného cíle má být i celkové zlepšení kvality předpisů z hlediska uživatelského komfortu. V důvodové zprávě má být rovněž uvedeno, zda lze s přijetím předpisu předpokládat zjednodušení fungování veřejné správy.[44] Z uvedeného krátkého exkurzu je zjevné, že text zákona je z hlediska nároků na důvodovou zprávu návodnější než český a požaduje vyargumentovat splnění celé řady konkrétních kritérií pro přijetí nové úpravy.

5. DŮVODOVÉ ZPRÁVY PODLE ZÁKONA Č. 222/2016 SB., O SBÍRCE ZÁKONŮ A MEZINÁRODNÍCH SMLUV

S problematikou důvodových zpráv je spojen i nový zákon č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, který má nabýt účinnosti k 1. 1. 2020. Jeho § 20 uvádí výčet náležitostí důvodové zprávy, přičemž současný stav rozšiřuje zejména o demonstrativní katalog věcných oblastí, kterými se má důvodová zpráva zabývat. Nový zákon sjednocuje minimální standard obsahu důvodových zpráv ke všem právním předpisům

[39] Ibidem, s. 333.
[40] Čl. 9 Legislativních pravidel vlády ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.
[41] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 339.
[42] § 43 odst. 4 *Die Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Jednací řád spolkových ministerstev) ve znění účinném ke dni 1. 8. 2016.
[43] V tomto směru lze kvitovat úpravu v novém zákoně o Sbírce zákonů, který v § 20 odst. 2 písm. c) bod 3 uvádí, že má být vyhodnoceno, jak se nová úprava dotkne práv a povinností fyzických a právnických osob.
[44] § 43 odst. 7 *Die Geschäftsordnung der Bundesministerien* (Jednací řád spolkových ministerstev) ve znění účinném ke dni 1. 8. 2016.

vydávaným ve Sbírce zákonů.[45] Podle důvodové zprávy k uvedenému paragrafu „*je cílem úpravy sjednotit popis návrhu právního předpisu na úroveň, která poskytne dostatek relevantních informací pro projednání a pozdější interpretaci právního předpisu*“.[46] Z důvodové zprávy rovněž plyne, že jsou si předkladatelé vědomi současného nepříliš dobrého stavu, neboť se dále v důvodové zprávě uvádí, že „*zvýšený důraz na kvalitu důvodové zprávy povede k růstu její kvality, zdůrazní její význam pro interpretaci právního předpisu a přispěje k vyšší stabilitě právní úpravy*“. S obsahovými požadavky uvedenými v § 20 zákona č. 222/2016 Sb. lze určitě souhlasit. Je však otázkou, zda samotná nová úprava povede ke zkvalitnění důvodových zpráv jako takových. Jak již bylo naznačeno výše, nedomnívám se, že by jednoznačnou příčinou současného nepříliš dobrého stavu byla výlučně nedostatečná právní úprava náležitostí důvodových zpráv. Příčiny podle mého názoru leží jinde a toliko přijetí nové úpravy nemusí být ke změně stavu zcela postačující.[47] Navíc nelze přehlížet, že nový zákon na některé problémy spojené s důvodovými zprávami vůbec nereaguje. Kupříkladu zde chybí zohlednění jednoho z největších neduhů důvodových zpráv, a to její nepřepracovávání při změně textu předpisu v legislativním procesu.[48] Aby byla naplněna jedna z funkcí důvodové zprávy, tedy její využití v rámci interpretace, je nezbytné, aby obsahovala potřebné informace k přijatému znění předpisu. Na tuto skutečnost však nový zákon nereaguje. Do budoucna tak bude nezbytné se zamýšlet nad příčinami současného a pokusit se je odstranit. Přesto však nový zákon přináší významnou novinku, neboť předpokládá elektronizaci Sbírky zákonů včetně souvisejících dokumentů. Díky tomu můžeme očekávat zjednodušený přístup k důležitým dokumentům, které v současnosti nejsou v rámci Sbírky zákonů publikovány.[49]

6. K ODŮVODNĚNÍ NÁVRHŮ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ

O tom, že rozhodnutí orgánu veřejné správy (individuální správní akt) musí být odůvodněno, nejsou v rámci odborné veřejnosti pochybnosti. Odůvodnění jako součást správního rozhodnutí výslovně předpokládá správní řád v § 68 odst. 3. Obdobně jednoznačný závěr o tom, že odůvodnění (respektive důvodovou zprávu) musí obsahovat návrh obecně závazné vyhlášky (normativní správní akt) však nelze učinit. Samotný zákon o obcích[50] důvodovým zprávám k obecně závazným vyhláškám nevěnuje pozornost. Ustanovení § 10 zákona o obcích toliko určuje, kdy může obec přijímat obecně závazné vyhlášky, a navazující ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) stanovuje, že obecně závazné vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce. O povinnosti vytvořit důvodovou zprávu či o nárocích

[45] Podle § 2 zákona č. 222/2016 Sb., se jedná o ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, prováděcí právní předpisy vydané ministerstvem, jiným ústředním správním úřadem nebo Českou národní bankou, pokud jiný právní předpis nestanoví jiný postup jeho vyhlášení.

[46] Srov. odůvodnění k § 20 v Důvodové zprávě k zákonu č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

[47] Ostatně ve společnosti se velmi často objevují hlasy volající po změně zákonů s očekáváním okamžitých změn a „zázraků“, avšak samotná změna znění zákona sama o sobě nezaručuje změnu nežádoucího stavu.

[48] Lze připustit, že se jedná o problematiku velmi komplikovanou nejen z hlediska právního, ale i technického. Na druhou stranu se však zákonodárce mohl alespoň pokusit současný stav vylepšit, což se nestalo.

[49] *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 323.

[50] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném ke dni 20. 1. 2016.

na důvodovou zprávu k obecně závazné vyhlášce tak zákon o obcích ničeho neuvádí. Tento deficit je ve většině statutárních měst napraven tím, že jednací řády jejich zastupitelstev obsahují ustanovení o tom, že materiály předkládané zastupitelstvu ke schválení (tj. i obecně závazné vyhlášky) se předkládají i s odůvodněním, respektive důvodovou zprávou.[51] Ta by podle mého názoru měla mít podobné náležitosti jako důvodová zpráva k návrhu zákona. Měla by především obsahovat principy nové právní úpravy, zhodnocení současného platného právního stavu, osvětlení důvodů, proč je nezbytná nová úprava v jeho celku (obecná část) i jednotlivých ustanoveních (zvláštní část). Důvodová zpráva by rovněž měla vyjádřit hlavní cíl či smysl přijetí nové úpravy. Jelikož obecně závazné vyhlášky začasté přímo ovlivňují velmi detailně určité aspekty chodu obce (např. při vymezení míst, kde nemohou být herny apod.), je jistě vhodné zdůvodnit, proč bylo vybráno dané řešení.[52]

Na druhou stranu je nezbytné upozornit, že v současnosti nejsou všechny (především menší) obce v České republice (zejména po stránce personální a odborné) připraveny na povinnost předkládat zastupitelstvu návrhy obecně závazných vyhlášek s důvodovou zprávou. Lze proto uvažovat o tom, že by mohl být například při krajských úřadech zřízen pomocný orgán, který by obcím s tímto úkolem pomáhal.[53] Tento pomocný (či metodický) orgán by pomáhal obecně obcím nejen s přípravou obecně závazných vyhlášek, ale s metodikou a složitějšími právními otázkami obcí obecně. Takový orgán prozatím v České republice citelně chybí. Domnívám se, že v současnosti je tak plošný požadavek na tvorbu důvodových zpráv k obecně závazným vyhláškám nezvládnutelný. Do budoucna by tak v případě uzákonění povinnosti tvorby důvodové zprávy mělo navazovat i vytvoření orgánu, který bude obcím s jejich tvorbou pomáhat.[54] Přesto by se na tvorbu důvodových zpráv k obecně závazným vyhláškám nemělo rezignovat. Je pravdou, že obecně závazné vyhlášky povětšinou neřeší právně příliš obtížné otázky, a proto nebude většinou ani problém s výkladem jejich textu. Nelze nicméně přehlížet, že obecně závazné vyhlášky významným způsobem ovlivňují dění v obci. Jejich tvorba společně s navazujícím zveřejněním by tak napomáhala transparentnímu výkonu pravomocí zastupitelstva obce, a to zejména tím, že by vymezily smysl a cíle úpravy. Podle mého názoru totiž platí, že obecně závazné vyhlášky se v určitých situacích svou povahou a svým předmětem regulace (zejména v nejmenších obcích) ve svých důsledcích mohou blížit smíšeným správním aktům (které musí být ze zákona odůvodněny), a proto zde odůvodnění nabývá na významu. Z tohoto důvodu by do budoucna nemělo být na jejich tvorbu (minimálně z hlediska vymezení účelu a smyslu nové regulace) rezignováno. Jakmile bude spolehlivě vyřešena otázka samotné tvorby důvodových zpráv, nejeví se jako technicky neproveditelné vytvořit přehlednou databázi právních předpisů obcí České republiky včetně důvodových zpráv po vzoru elektronické Sbírky zákonů. Důvodové zprávy k obecně závazným vyhláškám jsou totiž v současnosti jen velmi obtížně dohledatelné a pro adresáty veřejné správy takřka nevyužitelné.

---

[51] K této otázce blíže poznámka č. 7.

[52] Kupříkladu jednací řád zastupitelstva statutárního města Ostrava se svými požadavky na důvodovou zprávu se od požadavků kladených na důvodovou zprávu jednacím řádem Poslanecké sněmovny příliš neliší.

[53] Řada obcí sice využívá vzory vyhlášek připravených Ministerstvem vnitra, které však prozatím netvoří i „vzorové" důvodové zprávy.

[54] Je ale otázkou, zda by se takto podařilo do důvodové zprávy zapracovat reálné záměry zastupitelstva obce.

7. DŮVODOVÉ ZPRÁVY A SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ

Důvodová zpráva, jakkoliv není závazná, bývá podpůrným materiálem pro interpretaci právních předpisů a je tak legitimně využívána při historickém i teleologickém výkladu. Důvodovou zprávu však nelze chápat jako pramen práva v pravém slova smyslu. Jak bylo naznačeno, má důvodová zpráva obsahovat záměry, cíle právní úpravy. Pokud tedy obsahuje potřebné informace a koresponduje s obsahem předpisu, pak nepochybně může mít významnou roli při výkladu předpisu a bude tak namístě se v konkrétních případech s jejím obsahem vypořádat. Mohli bychom tedy důvodovou zprávu označit za dokument, který pramen práva doplňuje, respektive na něj navazuje. Domnívám se, že právě v tomto aspektu je možné vidět významný potenciál pro ochranu veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Pokud zákonodárce, respektive zastupitelstvo obce, v důvodové zprávě uvede jako smysl úpravy určitý legitimní cíl (například zákaz veřejné konzumace alkoholu s cílem potlačit negativní vlivy této konzumace – narušování veřejného pořádku apod.), může podle mého názoru adresát právního předpisu očekávat takový přístup správních orgánů ve správním řízení (nebo například od strážníků městské policie), který bude v souladu se stanoveným cílem v důvodové zprávě. Jinými slovy, adresát může v rámci správního řízení legitimně očekávat určitý postup orgánu veřejné správy, pokud se sám chová v intencích záměrů a cílů uvedených v důvodové zprávě. Pokud například budou vymezeny zóny zákazu konzumace alkoholu (s cílem zamezit negativním vlivům veřejné konzumace alkoholu) s možností uložení pokuty osobám porušujícím zákaz (a zároveň i cíl předpisu), nebude podle mého názoru namístě, aby například strážníci městské policie pokutovali osobu pokojně požívající alkoholický nápoj (sedící na lavičce v parku se skleničkou a knihou v ruce), byť tak bude činit v zóně zákazu. Z hlediska znění právního předpisu je zjevné, že zákaz konzumace alkoholu v určitých místech musí být vymezen obecně a že tedy čtenář porušuje zákaz. Na druhou stranu nelze nevidět cíle a smysl právní úpravy, které nám může přednést právě důvodová zpráva. Domnívám se, že právě uvedený (poněkud paradoxní) příklad, ukazuje na užitečnost důvodové zprávy, neboť ta může „přestupci“ pomoci argumentovat konkrétním legitimním písemným podkladem pro výklad předpisu, že neporušil cíle a záměry úpravy. Ostatně v nastíněné situaci by pak bylo možné uvažovat o tom, zda vůbec byly naplněny všechny znaky skutkové podstaty přestupku, neboť po mém soudu nebyl narušen samotný objekt přestupku, a to zájem společnosti na „nerušivé“ veřejné konzumaci alkoholu.

Na druhou stranu by podle mého soudu mohlo být velmi problematické, kdyby veřejná správa vykládala a aplikovala předpis proti znění důvodové zprávy a zároveň v takové situaci uložila povinnost či nepřiznala právo. I důvodová zpráva je jedním z doplňkových prostředků, kterým zákonodárce vyjádřil svůj záměr, jak má správní orgán uvážení užít. Důvodovou zprávu považuji za určitý sdělovací prostředek, kterým zákonodárce předkládá své záměry pomocí textu, který nemusí být nutně psán obtížným právním jazykem. To může být cenné jak pro laickou, tak i odbornou veřejnost, zejména při další práci s textem předpisu. Znění důvodové zprávy tak může do jisté míry založit i legitimní očekávání adresáta veřejné správy, že bude předpis vykládán v jejích intencích a že veřejná správa bude postupovat v souladu s ní (tedy, že ve výše uvedeném příběhu čtenář nedostane pokutu). Je však nezbytné zdůraznit, že výše nastíněným způsobem lze využít

informace z důvodové zprávy právě jen v situaci, kdy nebude text předpisu v průběhu přijímání změněn, případně bude důvodová zpráva v průběhu přijímání odpovídajícím způsobem upravena.

ZÁVĚR

Závěrem tohoto článku lze uvést, že při vhodném přístupu připravovatelů zákonů a důvodových zpráv k jejich tvorbě mohou jistě být důvodové zprávy zdrojem cenných informací o záměrech zákonodárce a zároveň i argumentů použitelných při interpretaci právního předpisu. To ostatně potvrzuje ta skutečnost, že na důvodové zprávy v řadě případů odkazují ve své argumentaci i české vrcholné soudy. Přesto však odkazy na důvodové zprávy nejsou standardní součástí odůvodnění (nejen správních orgánů). Důvody mohou být různé. Velmi často například text důvodové zprávy neodpovídá textu zákona, což neumožní dále důvodovou zprávu využít. Nezřídka pak důvodová zpráva neobsahuje vhodné informace a jen omezeně komentuje text zákona, pročež je argumentační využití důvodové zprávy pro správní orgán mizivé. Obdobné platí i o vyjádření principů nové právní úpravy, kdy přijímající orgán může relevantním způsobem vyjádřit své záměry. Přesto tak zákonodárce nečiní příliš často a nadto nijak obsáhle. Jakkoliv jsem tedy výše poukazoval na čtyři funkce důvodových zpráv, velmi často se v důsledku nedůsledné práce při jejich tvorbě či pro změny textu předpisu při jeho schvalování tyto funkce nenaplní. Bylo i naznačeno, že důvodová zpráva může v určitých situacích založit legitimní očekávání adresátů veřejné správy. V tomto lze jistě spatřovat potenciál v oblasti ochrany veřejných subjektivních práv a očekávat (nebo možná doufat v) relativní stálost výkladu právního předpisu. Nezbývá než do budoucna vyjádřit přání, aby přístup k důvodovým zprávám odpovídal jejich potenciálu být velmi silným informačním zdrojem a umožnil tak všem osobám, které s nimi přijdou do styku, plně využít jejich funkcí a odpovídajícím způsobem s nimi pracovat.

JUBILEUM

PĚTAŠEDESÁTINY JANA BÁRTY

Na sklonku poslední listopadové dekády oslaví 65. narozeniny významný znalec správního práva a dalších veřejnoprávních disciplín *JUDr. Jan Bárta, CSc.*, jedna z profilujících osobností Ústavu státu a práva Akademie věd České republiky, muž spjatý s naším časopisem dlouhá léta jako přispěvatel, člen redakční rady a *last but not least* donedávna činný téměř šestiletí jako statutární orgán vydavatele *Právníka*.

Jubilant se narodil v Praze 27. listopadu 1951. Bezprostředně po absolutoriu Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze nastoupil v roce 1975 do Ústavu státní správy, kde setrval deset let. Poté krátce působil na své *alma mater* (1985–1987), kde také již v roce 1984 dokončil aspiranturu v oboru správního práva, a na Ústředí české advokacie (1987–1988). Ještě v roce 1988 však *Jan Bárta* nastoupil jako vědecký pracovník do Ústavu státu a práva ČSAV a zůstal mu dosud věrný. Akademie také již před časem ocenila *Bártovu* činnost v její prospěch, když oslavence 11. listopadu 2010 vyznamenala Čestnou medailí za zásluhy o Akademii věd České republiky. Na manažerském poli se *Jan Bárta* zasloužil o Ústav státu a práva, byv 2. října 2009 pověřen jeho vedením, především tím, že jej vyvedl z bouřlivých vod, v nichž se ocitl na přelomu let 2009/2010. Ve funkci ředitele ústavu, kterou vykonával v letech 2010 až 2015, se významně přičinil o jeho konsolidaci a rozvoj. To se ostatně projevilo i ve vztahu k *Právníku*, jehož příznivcem a podporovatelem *Jan Bárta* byl a je. Zastávaje funkci ředitele ústavu, provedl v administrativní správě i v redakční radě časopisu významné změny. Jejich odrazem je mimo jiné i fakt, že *Právník* získal v červnu 2013 na Karlovarských právnických dnech cenu Nejlepší právnický časopis ČR. Jubilant se o náš časopis zasloužil rovněž podporou vydání mimořádné knihy k 150. výročí našeho časopisu, editované *Zdeňkem Masopustem*, nazvané *Právo a stát na stránkách Právníka*, vydané Ústavem státu a práva v roce 2011.

Bártova profilace ve veřejnoprávních oborech se nepromítá jen do jeho publikačních aktivit, ale odráží se i v jeho dalších činnostech. Kromě našeho časopisu, do jehož redakční rady se vrátil po ukončení své ředitelské mise, působí v redakčních radách periodik *International Review of Administrative Sciences*, *Právny obzor* a *Správní právo*. Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy je činný jako člen vědecké rady fakulty a oborové rady pro teoretické právní vědy. Dlouhodobě spolupracuje s Ministerstvem financí ČR v různých expertních pozicích; aktuálně jako člen rozkladové komise ministra financí ve věci daní a poplatků, působí také jako člen disciplinárního výboru Rady pro veřejný dohled nad auditem, v České advokátní komoře je členem veřejnoprávní sekce. Striktní *Bártova* korektnost plně odůvodňuje jeho členství v komisi pro etiku vědecké práce Akademie věd České republiky. Kromě uvedených působil i působí *Jan Bárta* také v jiných funkcích, z nichž uveďme alespoň jeho práci ve funkci ředitele právního odboru Kanceláře prezidenta republiky (2004–2008) a členství v Legislativní radě vlády (1991–1998) a v komisi LRV pro finanční právo (1995–2004). Přehlížet nelze ani *Bártův* podíl na organizaci a pořádání vědeckých konferencí uskutečňovaných Ústavem státu a práva, ať již samostatně, nebo v součinnosti s dalšími institucemi. Příkladem může být *Bártovo* členství v mezinárodním vědeckém výboru pro tradiční konferenci *Právo – obchod – ekonomika* ve Štrbském Plese, jejíž VII. ročník se právě završil.

Odborný *Bártův* záběr je široký a nejviditelněji se odráží v jeho publikační činnosti. Jeho texty se vztahují k problematice práva ústavního a správního, věnuje se kromě jiného správnímu procesu, otázkám veřejného vlastnictví, obecního zřízení, státním podnikům, veřejným

listinám, tématům práva daňového, stavebního, honebního, horního, rozpočtového nebo veřejnoprávních deliktů. Nejednou se však vydal také do hájemství civilistiky, komercialistiky nebo komunitárního práva. Hledáme-li knihy z *Bártova* pera, najdeme publikace *Právo v nevýrobních odvětvích* (Praha: VŠE, 1988), *Právní úprava zdanění příjmů* (Brno: Komora daňových poradců, 1996) a obsáhlý komentář zákona o dani z přidané hodnoty zpracovaný společně s *Olgou Hochmannovou* a *Jiřím Škampou* (Praha: Aleš Čeněk, 2011, 2013, 2015), jehož třetí vydání zahrnuje přes 500 stran. Mnohem bohatší je výčet *Bártových* studií publikovaných časopisecky, v kolektivních monografiích, konferenčních sbornících a poctách vydaných k životním jubileím slovutných akademiků. Na stránkách *Právníka* se *Jan Bárta* poprvé představil obsáhlou recenzí sborníku k humánním a sociálním důsledkům tvorby životního prostředí v rozvojových zemích *Ecosocial Systems and Ecopolitics* uspořádaného *Karlem Deutschem* (*Právník*. 1979, CXVII, s. 782 a násl.), o tři roky později zprávou o pracovním zasedání ke srovnávacímu výzkumu Mezinárodního ústavu správních věd (*Právník*. 1982, CXXI, s. 1042 a násl.). Ale již tyto příspěvky, v kontextu dobových relací ne zcela typické, ukazují na zvláštnosti rozvíjející se *Bártovy* vědecké osobnosti. První *Bártovou* statí v *Právníku* je příspěvek *K vývoji správy a jejímu postavení ve státním mechanismu* (*Právník*. 1986, CXXV, s. 1 a násl.). Následující obhajoba *Možnosti rozvíjení soudní kontroly jako prostředku zkvalitnění práce a řízení ve státní správě* (*Právník*. 1987, CXXVI, s. 735 a násl.) uzavřená myšlenkou o vhodnosti prohlubování soudní kontroly nad prováděním správních agend charakterizuje autora zastávajícího nejednou názory mimo většinový hlavní proud. Jako svébytný autor se *Jan Bárta* zvlášť výrazně projevil v posledním čtvrtstoletí. Z početných statí, které v té době publikoval v *Právníku*, můžeme uvést jen některé. Z 90. let připomeňme alespoň pojednání *Pěkné nadělení (Stavba jako předmět vlastnictví a jako předmět administrativněprávní úpravy)* (*Právník*. 1993, CXXXII, s. 859 a násl.), z následujícího ročníku pak *Zase stavba, tentokrát v zákoně o půdě* (*Právník*. 1994, CXXXIII, s. 469 a násl.) a úvahu nad Vídeňskou úmluvou o občanskoprávní odpovědnosti za jaderné škody *Některé otázky přístupu k mezinárodní úmluvě a potřeby transformace do vnitrostátního práva* (*Právník*. 1994, CXXXIII, s. 797 a násl.), dále *Systém procesních úprav v platném správním právu* (*Právník*. 1995, CXXXIV, s. 193 a násl.), *Státní rozpočet jako součást majetku státu a jako předmět právní úpravy* (*Právník*. 1996, CXXXVI, s. 230 a násl.). Z následujícího desetiletí lze poukázat na *Otázky ochrany osobnosti s ohledem na soudy myslivecké a soudy církevní* (*Právník*. 2001, CXL, s. 261 a násl.) nebo na stati *Prezident republiky a jeho pravomoci v ústavním systému* (*Právník*. 2007, CXLVI, s. 135 a násl.) či *Modus operandi ústavních delikventů* (*Právník*. 2010, CIL, s. 473 a násl.). Jubilant vedle rozpravných článků přispívá do *Právníka* pravidelně také hodnocením právnických publikací a významně tak obohacuje naši recenzní rubriku texty, které ukazují volbou posuzovaných titulů na široký záběr *Bártových* zájmů i znalostí a mohou být úrovní zpracování vzorem méně zkušeným autorům. Na občasné recenze pro *Právníka* si nalezl *Jan Bárta* čas i v dobách, kdy mu zatížení jinými úkoly při vedení Ústavu státu a práva podstatně omezilo prostor k rozsáhlejším publikačním aktivitám.

Kdo poznal *Jana Bártu* osobně, potvrdí, že celkový jubilantův habitus, jeho mluva, gesta podtrhují jeho odborný profil ukotvený ve sféře veřejného práva. Vědeckým projevem a názory je *Bárta* v dobrém slova smyslu svůj, přidržuje se zásady, že dobrý vědec spoléhá jen na svou vlastní analýzu. Ne vždy byly přijaty jeho závěry s nadšením nebo s obecným souhlasem. Vzpomeneme-li například na *Bártova* stanoviska k otázkám znaleckého ocenění letounů pořízených Ministerstvem obrany nebo k pravomoci prezidenta republiky jmenovat členy vlády, uvědomíme si, jaký rozruch vyvolala. Nejednou si však věda i praxe *Bártovy* názory osvojily. Lze poukázat kupříkladu na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 325/99 z 25. listopadu 1999, jímž bylo vyhověno stěžovateli dovolávajícímu se argumentačně *Bártova* článku

Zánik účasti ve společnosti a jeho význam pro podmíněné osvobození od daně z převodu nemovitosti (*Právní praxe v podnikání*. 1997, VI, s. 16 a násl.), přičemž z usnesení sp. zn. II. ÚS 13/09 z 12. února 2009 plyne, že shoda právního názoru Ústavního soudu s *Bártovými* závěry vytrvala. Podobně se praxe shodla s výkladem zaujatým *Janem Bártou* a *Martinem Kopeckým* ve stati *Rozhodování soudů o opravných prostředcích proti rozhodnutím správních orgánů* (*Právník*. 1995, CXXXIV, s. 1048 a násl.), jak plyne z rozhodnutí Vrchního soudu v Praze (sp. zn. 7 A 1/97) v souvislosti s usnesením Ústavního soudu sp. zn IV. ÚS 499/99 z 15. prosince 1999, nebo s *Bártovými* názory v článku *Lhůty pro rozhodnutí ve správním a přestupkovém řízení* (*Správní právo*. 1997, XXX, s. 3 a násl.), jak plyne například z rozhodnutí Vrchního soudu v Olomouci z 25. května 2002 (sp. zn. 2 A 11/2001 – 70). Inu, dochází i k tomu, že justiční praxe vědeckého názoru nedbá a vydá se jinou cestou, jak se i *Janu Bártovi* občas stane. Například Vrchní soud v Praze v rozhodnutí sp. zn. 7 A 55/94 z 18. března 1996 uzavřel, že závazná informace vydaná podle celního zákona je individuálním správním aktem, jakkoli „*pro úplnost nutno poznamenat, že v právní teorii – pokud jde o charakter závazné informace – se vyskytují i názory odlišné*“ s odkazem na *Bártovo* pojednání *Některé souvislosti a následky věci pravomocně skončené ve správním řízení* (*Správní právo*. 1995, XXVIII, s. 257 a násl.). To se ostatně přihází nejednomu z členů akademické obce juristů. Náš jubilant příběhy tohoto druhu jistě přechází s typickým stoicismem.

Doktor obojího práva a kandidát právních věd *Jan Bárta* patří k významným personám Ústavu státu a práva profilujícím tuto vědeckou instituci. A protože se také o *Právníka* nadmíru zasloužil, přeje mu redakce *ad multos annos* všechno dobré obzvlášť ráda. *Quod bonum, felix, faustum, fortunatumque sit.*

RECENZE

Colotka Peter – Káčer Marek – Berdisová Lucia. Právna filozofia dvadsiateho storočia. Praha: Leges, 2016, 304 s.

Málokdy se v českých a slovenských poměrech člověku poštěstí psát recenzi na knihu o právní filozofii, o které je přesvědčen, že je skutečně kvalitní a přínosná. *Právna filozofia dvadsiateho storočia* takovouto prací podle mého názoru je. Zpracovat přehled právní filozofie v období tak rozporuplném, jakým bylo 20. století, představuje riskantní podnik jak po stránce výběru reprezentativních autorů, tak jejich hodnocení, strukturování jednotlivých směrů, zvýraznění zásadních problémů atd. Je známo, že francouzští právní filozofové při takové příležitosti neopomenou zdůraznit přínos *Balzaka* a opomenout *Harta* či *Fullera*, zatímco angličtí právní filozofové zdůrazní, že *Montesquieu* všechno opsal od Angličanů. Naštěstí my jsme zejména ve 20. století mnoho právních filozofů neměli, takže můžeme zaujmout alespoň v otázce reprezentace jistý nadhled a odstup, který se autorům recenzovaného díla daří udržet u všech probíraných směrů.

Autoři rozčlenili knihu na *Úvod*, I. knihu nazvanou *Co je právo*, II. knihu *Současná situace*, *Závěr* a *Literaturu*. Z věcného hlediska jde ale spíše o tři části, kdy první představuje klasický přehled směrů a) spíše pozitivistických, tj. normativismus a analytická jurisprudence (*Právo jako systém*), b) přirozenoprávních (*Právo jako idea – renesance přirozenoprávních učení*) a c) sociologických (*Právo jako život*). Druhá část, nazvaná *Právo jako vůle*, se zabývá totalitním právem oproti demokratickému právu a třetí část (*Současná situace*) se zaměřuje na tři okruhy: a) právní komparatistiku, b) postmoderní pojetí práva a c) právní stát a lidská práva. Je to členění, které respektuje klasický přístup, poté reflektuje napětí mezi doktrínami demokratickými (představovanými *Dahlem*) na straně jedné a doktrínami fašistickými, nacistickými a leninsko-stalinskými na straně druhé a konečně se soustředí na tři témata, která považuje za nejaktuálnější.

V části první je třeba zvláště ocenit rozsah věnovaný sociologickým směrům, a to zejména francouzské sociologii práva, skandinávskému právnímu realismu a právní antropologii. V současné záplavě tzv. analytické jurisprudence jde o přístup osvěžující a patrně také realističtější. U popisu totalitních doktrín autoři nesklouzávají k primitivnímu ideologizování, ale snaží se rekonstruovat společenské podmínky, které je vyvolaly, a k jakým důsledkům jejich aplikace vedla. Výběr okruhů, majících reprezentovat současnou situaci, zaujme především rozumným odstupem, tj. spíše realistickým pohledem na to, co považujeme za závažné v kontextu s mizernými výsledky, kterých jsme při řešení těchto otázek dosáhli. Budiž ještě zdůrazněno, že celá kniha je napsána srozumitelně a autorům se podařilo sjednotit výsledný dojem, což při rozsahu a rozmanitosti jednotlivých směrů není vůbec jednoduché. Každá kapitola je uvedena klíčovými slovy, která vystihují její nejzávažnější termíny. Škoda jen, že chybí věcný rejstřík, který by umožnil rychlejší orientaci v knize, s kterou budou jistě studenti práv běžně pracovat.

Následující poznámky nemají v žádném případě sloužit k relativizaci celkově vysoce pozitivního hodnocení daného díla, ale spíše přispět k úvahám a inspiraci pro další vydání, které lze u této práce očekávat.

Ke kapitole *Normativní teorie* (s. 13–27) nelze mít v zásadě námitek z hlediska faktů a zpracování základních otázek, ale přece jen se mně zdá, že normativisty autoři příliš šetří. Vzhledem k tomu, že *F. Weyr* byl jeden z mála našich filozofů, kteří významem překročili naše

hranice, to lze i pochopit. Nicméně stěží lze popřít, že normativisté obecně sice o logice hodně hovořili, ale pramálo ve smyslu moderní logiky založené na konceptu vyplývání, spíše šlo o logiku tradiční, koketující s tzv. myšlením. Koneckonců žádný deontický kalkul nepředvedli a normativní vyplývání je pro ně samozřejmostí. U *Kelsena* by asi stálo za to zdůraznit rozdílnost jeho vývojových etap, kdy původní teze neustále oslaboval. Podobně se zdá, že autoři se příliš nezabývají rozdílem mezi brněnskou a vídeňskou školou. Konečně zatímco u *Hägerströma* a *Lundstedta* (s. 108 a násl.) se jejich „nihilismus" vyrovnává chováním v praktickém životě (v pozitivním smyslu), u *Weyra* se jeho praktická právnická činnost, zcela rozporná s teoretickými tvrzeními, vlastně vůbec nezmiňuje.

Kapitola *Analytická jurisprudence* (s. 28–62) podle mého názoru rozumně zahrnuje debatu *Hart-Fullera*, *Dworkina*, *Raze* a *Finnise*, i když se tím analytická jurisprudence *de facto* přesahuje. Jde však spíše o název kapitoly, než o vlastní text. Nejsem si ovšem jist, zda příklon autorů k *Hartovi* je zcela oprávněný. Nezdá se mně, že by trochu morálky, pravidlo uznání a otevřená textura mohly zachránit slabiny pozitivismu pro 20. století. Temná otevřená struktura, ještě ke všemu interpretovaná jako vágnost, není vlastně vůbec operacionalizovatelná, zejména po zklamáních spojených s *fuzzy* logikou. Míra otevřenosti nejsou asi malá vrátka, ale pořádně otevřený prostor. Že by *Hartova* teorie byla skutečně použitelná pro všechny právní systémy, se mně jeví silně optimistickým předpokladem.

Kapitola *Renesance přirozenoprávních učení* (s. 63–74) se věnuje především *Vecchiovi* a je překvapivě krátká, vzhledem k tomu, jak se naše oficiální pojetí práva přirozeným právem rádo ohání. *Radbruch* je sice rozebírán v kapitole věnované právnímu státu a lidským právům (s. 251 a násl.), ale čtenář se neubrání dojmu, že autoři na přirozená práva moc nevěří. Pokud tomu tak je, pak to nelze než ocenit.

Sociologické směry pojednané v kapitole *Právo jako život* (s. 75–126) tvoří nejrozsáhlejší podíl v první části věnované klasickým směrům právní filozofie, což patrně odpovídá i jejich významu. Potěšitelná je zmínka o *Pospíšilovi*, který svým vlivem zdaleka přesáhl českou kotlinu a zřejmě by si zasloužil pojednání poněkud rozsáhlejší.

Přirozeně, že každému dílu tohoto typu lze vyčítat, co všechno opomnělo a koho nezmínilo. Osobně se domnívám, že výrazně mně nikdo takový v práci nechyběl, a kdybych snad měl někoho zmínit, pak by to byl hermeneutik *Betti*, nový logik-rétorik *Perelmann* a *Garapon* pracující kvalitativními sociologickými metodami, ale to jen na okraj.

S nadhledem je zpracována kapitola nazvaná *Leninsko-stalinistická třídnost práva (z) vůle diktatury* (s. 159–186). Členění na *Marxe*, *Lenina* a *Stalina* s důrazem kladeným na spor *Bakunin–Marx* a na přínos *Pašukanise* kladeného proti *Vyšinskému* svědčí o seriózním přístupu autorů k této problematice, kdy se nespokojují s primitivním ideologickým odsouzením. Snad pouze u *Marxe* bych dal přednost *Ekonomicko-filosofickým rukopisům* z roku 1844, rukopisům *Grundrisse* a *Kapitálu* před, nevím proč, stále zdůrazňovaným politickým pamfletem s názvem *Komunistický manifest*.

Poslední část (*Současná situace*, s. 207–277) přesahuje přehled právních filozofických doktrín a zaměřuje se na autory vybrané závažné otázky řešené ve 20. století a na počátku 21. století. Právní komparatistika, tak slibně počínající na úsvitu 20. století, je na začátku 21. století konfrontována s pozoruhodně malými výsledky své stoleté aktivity. Autoři tuto skutečnost nikterak nezastírají a snad mnozí čtenáři pochopí, že současné ohánění se právní komparatistikou stojí na věru chabých základech.

Pojednání o postmodernismu v právu vcelku střízlivě upozorňuje na jeho kritický osten, ovšem více méně s malým dopadem na právní procesy. Je-li společnost v krizi, proč by se krize měla vyhýbat právu. Když už s tím nemůžeme nic dělat, je asi rozumné to kriticky odhalovat.

Právní stát v kontextu právního myšlení 20. století: lidská práva (s. 244–277) je poslední kapitolou celého díla. Rozbor původu termínů formální a materiální právní stát velmi pěkně a srozumitelně ukazuje, o co v podstatě jde. Kritický pohled na liberální kořeny formálního právního státu, neoliberální koncepty *Nozicka*, rakouskou pomstu *F. Hayeka* atd. naznačuje, že patrně tudy cesta do budoucnosti nepovede. A pokud ano, máme se na co těšit. V tomto smyslu bych interpretoval i poslední větu *Závěru*: „*Čekají nás zajímavé časy.*" (s. 282) s odkazem na 17. díl *Pratchettovy Zeměplochy*.

Celkově, jak už jsem uvedl na počátku, považuji knihu *Právna filozofia dvadsiateho storočia* za velmi zdařilou. Je výsledkem dvanáctileté práce autorů a je to na ní vidět. Lze ji doporučit všem studentům právnických fakult jako doplněk k výuce právní filozofie, ale i všem, kdo se zajímají o právní filozofii a chtějí si učinit přehled o jejím vývoji ve 20. století.

František Cvrček*

Vozár Jozef. Významní slovenskí právnici z Liptova. Bratislava: VEDA Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2016, 208 s.

Slovenský knižný trh v tomto roku obohatila publikácia *doc. JUDr. Jozefa Vozára, CSc.*, pojednávajúca o štyroch slovenských právnikoch, ktorí sa významným spôsobom zapísali do histórie právneho myslenia nielen na Slovensku a ktorých okrem iného spája aj to, že pochádzajú z krásnej časti Slovenska – Liptova. Autor predstavuje právnikov *Emila Stodolu*, *Augustína Ráta*, *Adolfa Zátureckého* a *Štefana Lubyho* – osobnosti, ako uvádza autor, „*ktoré presiahli nielen hranice regiónu, ale aj štátu, v ktorom sa narodili. Boli to Európania v pravom zmysle slova, ovládajúci niekoľko jazykov, študujúci vo viacerých štátoch, rozhľadení a majúci zmysel pre spravodlivosť.*"

Emil Stodola (1862–1945), politik, publicista a advokát. Študoval vo Viedni (1881), kde navštevoval prednášky *T. G. Masaryka*, ktoré ho tak zaujali, že vplyv *T. G. Masaryka* bol zrejmý u *Stodolu* počas celého života. V Prahe potom absolvoval letný seminár na českej časti pražskej univerzity (1883). V rokoch 1911–1918 pôsobil ako advokát v Budapešti. Po vzniku Československej republiky bol *Stodola* krátko *chargé d'affaires* československého štátu v Budapešti.

Najvýznamnejším monografickým dielom *Stodolu* je *O samospráve Slovenska; Kúpa a predaj podľa Obchodného zákona uhorského a podľa uzansov bratislavskej burzy.* V ďalších knižných a časopiseckých prácach sa venoval otázkam menšín a súkromnoprávnej problematike. Mimoriadne sa zaslúžil o vznik a rozvoj slovenskej právnej terminológie. Spolu s doktorom *Zátureckým* preložil, rozpracoval a abecedne usporiadal právne pojmy z maďarského jazyka do jazyka slovenského. Práca vyšla v roku 1919 pod názvom *Návrh slovenského právneho názvoslovia.* Sám *Stodola* k tomu uvádza: „*Odborné názvoslovie tvorí si každý národ namáhavou prácou, ono nevyskočí hotové z hlavy jedného… treba je k tomu účasť viacerých.*" *Stodola* vydal ako sedemdesiatročný v roku 1933 publikáciu *Prelom – spomienky a úvahy*, ktorá vyšla v Prahe u nakladateľa *L. Mazáča*.

Pre mnohé generácie právnikov má *Stodola* tiež mimoriadny význam preto, že v roku 1917 založil časopis *Právny obzor*. Odborný právnický časopis písaný po slovensky, ktorého dva

* Doc. JUDr. František Cvrček, CSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., a Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni. E-mail: frantisek.cvrcek@ilaw.cas.cz.

ročníky vyšli v Budapešti. Ide o najstarší slovenský odborný časopis vôbec, ktorý od roku 1917 kontinuálne vychádza až dodnes.

Augustín Ráth (1873–1942), advokát, sudca a pedagóg. Štúdium na budapeštianskej univerzite ukončil obhajobou doktorátu (1899). Pôsobil ako advokát na Slovensku na rôznych miestach. Najdlhšie v Námestove, kde prevzal advokátsku kanceláriu po známom slovenskom spisovateľovi *P. O. Hviezdoslavovi*. Z advokácie odišiel do súdnictva. Pôsobil ako sudca sedrie v Novom Sade. Po vzniku Československa pôsobil ako sekčný šéf na Ministerstve pre zjednotenie zákonodarstva a organizáciu správy v ČSR (ministerstvo pre unifikáciu). V roku 1921 sa stal prvým dekanom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a neskôr v roku 1922 sa stal rektorom Univerzity Komenského.

Vo svojich prácach sa venoval napríklad otázkam k zbieraniu obyčajového práva, socializácii práva, ako aj prvkom záväzkov. Z titulu svojej funkcie sa intenzívne venoval aj unifikácii práva a nevynechal ani v čase vzniku Československej republiky takú dôležitú otázku, akou bola slovenská právna terminológia. Známa je jeho stať *Maličkosť z terminológie*, ktorú publikoval pod pseudonymom *Konšel K.*

Adolf Vladimír Záturecký (1884–1958) advokát, sudca. Právnickú fakultu vyštudoval na Univerzite v Kluži, kde aj promoval na doktora práv. Po skončení pôsobil ako advokát. Po vzniku Československa v roku 1919, po krátkom pôsobení na Ministerstve s plnou mocou pre správu Slovenska v Bratislave bol vymenovaný za radcu Najvyššieho súdu v Prahe, ktorý zakrátko presunuli do Brna. Po úspešnej sudcovskej kariére sa stal druhým prezidentom Najvyššieho súdu v Brne. V roku 1920 bol zriadený Ústavný súd ČSR. V roku 1931 sa *Záturecky* stal najskôr náhradníkom ústavného sudcu *Františka Weyra* a v roku 1935 bol vymenovaný do funkcie ústavného sudcu a napokon zastával funkciu podpredsedu Ústavného súdu ČSR.

Spolu s *Vladimírom Fajnorom* vydal dielo *Nástin súkromného práva platného na Slovensku a Podkarpatskej Rusi* (vyšlo v dvoch vydaniach 1924, 1935), ktoré malo pre právnikov zásadný význam. *Záturecký* sa systematicky venoval slovenskému právnemu názvosloviu. To bolo zrejme aj motívom, že keď *Stodola* začal vydávať časopis *Právny obzor*, ponúkol mu svoju spoluprácu, ktorá sa prejavila hneď v prvom čísle, kde publikovali svoj spoločný článok *Právne názvoslovie*. V roku 1921 vydáva v spolupráci s doktorom *Vladimírom Fajnorom Právnický terminologický slovník, I. časť maďarsko-slovenská* a v roku 1923 vydávajú II. časť *Právnická terminológia slovensko-maďarská*.

Po oslobodení pri Povereníctve pre spravodlivosť bola zriadená Subkomisia pre prípravu slovenského textu Občianskeho zákonníka, jej predsedom sa stal *A. Záturecký*. Výsledkom tejto práve bol už v roku 1945 slovenský text vládneho návrhu Občianskeho zákonníka.

Štefan Luby (1910–1976), právny vedec a pedagóg. Študoval právo v Bratislave a absolvoval štúdia práva aj na Právnickej fakulte v Paríži. Neskôr študoval ešte v Lipsku, vo Viedni a v Zurichu. *Luby* sa venoval pedagogickej práci a zastával vysoké vedecko-pedagogické funkcie – bol dekanom Právnickej fakulty, prorektorom Univerzity Komenského, rektorom Vysokej školy obchodnej. Neskôr, spolu so vznikom Slovenskej akadémie vied, sa zaslúžil o založenie Ústavu štátu a práva SAV, v ktorom od roku 1957 aj pôsobil. Zastával okrem iných aj funkciu podpredsedu Sekcie ekonómie práva a filozofie ČSAV a v SAV podpredsedu spoločenskovednej sekcie. Bol členom Medzinárodnej akadémie pre porovnávaciu právnu vedu v Paríži a profesorom Medzinárodnej fakulty porovnávacej právnej vedy v Štrasburgu.

Osobnosť profesora *Lubyho* nie je potrebné dôkladnejšie predstavovať nielen slovenskej, ale ani českej právnickej verejnosti. Jeho práce aj pre dnešnú generáciu právnikov sú zdrojom poznania, o čom svedčí frekvencia ich citácií. Vo svojich prácach položil základy a fundamentálne rozpracoval najmä nasledujúce oblasti: prevenciu a zodpovednosť v občianskom práve;

autorské právo; zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú rozhodnutím alebo úradným postupom; vlastníctvo bytov a ďalšie.

Pri čítaní recenzovanej publikácie, v rámci ktorej podáva autor biografiu štyroch významných slovenských právnikov, je zrejmý význam časopisu *Právny obzor* v historickom kontexte pre rozvoj právneho myslenia na Slovensku. Všetky štyri osobnosti, ich pôsobenie a tvorba, sú úzko spojené so vznikom a existenciou *Právneho obzoru*. *E. Stodola* ako jeho zakladateľ dal do vienka časopisu hlavné úlohy, ktoré mal časopis plniť: vybudovať slovenskú právnu terminológiu; informovať o platnom práve; vydávať judikatúru; pestovať právnu vedu. Ako vyplýva z recenzovanej publikácie, všetky uvedené osobnosti prispievali k napĺňaniu tohto cieľa mierou významnou. Uvedomujeme si to aj prostredníctvom tejto publikácie, z ktorej je zrejmá výnimočnosť a historický význam časopisu *Právny obzor* pre rozvoj práva a právneho myslenia na Slovensku. Dôležité je to pripomenúť aj v súvislosti so storočnicou, ktorú tento časopis oslávi v budúcom roku.

Uviedli sme stručnú charakteristiku štyroch významných slovenských právnikov ktorých život a dielo spracoval *J. Vozár* v recenzovanej monografii preto, aby sme aspoň čiastočne priblížili českému čitateľovi aj tie osobnosti, ktoré pravdepodobne nie sú natoľko známe v právnickej verejnosti v Čechách ako na Slovensku. Domnievame sa, že už z uvedených charakteristík bude aj pre českého čitateľa zrejmý význam recenzovanej práce pre poznanie a pochopenie vývoja právneho myslenia na Slovensku.

Autor usporiadal systematiku výkladu uvedených právnikov podľa ich rokov narodenia. Mnohé informácie a dokumenty ktoré možno nájsť v knihe získal autor štúdiom materiálov vo viacerých inštitúciách: archív Ústavného súdu ČR, Univerzitná knižnica v Bratislave, Slovenská národná knižnica v Martine, archív Univerzity Komenského, archív Najvyššieho súdu SR, knižnica Ústavu štátu a práva SAV, Múzeum Janka Kráľa v Liptovskom Mikuláši ako aj archív Slovenskej advokátskej komory.

Recenzovaná práca *Významní slovenští právnici z Liptova* poskytuje komplexný pohľad na život a dielo uvedených osobností. Nezameriava sa len na životopisné údaje. Pripomína a vyzdvihuje ich dielo a najvýznamnejšie oblasti, v ktorých pôsobili. Práca je doplnená celým radom dobových dokumentov, fotografií z verejného, ale aj osobného života. Zaujímavé sú aj spomienky, či už publikované, alebo v niektorých prípadoch aj osobne získané od rodinných príslušníkov. Práca nám v mnohom ponúka aj niektoré menej známe alebo zabudnuté okolnosti zo života týchto osobností. Cenným je aj prehľad publikačnej činnosti, ktorú autor uvádza na záver výkladu pri každej osobnosti.

Ide o publikáciu, ktorá neprináša len faktografické informácie, ale v značnej miere pripomína významný prínos týchto osobností o rozvoj právneho myslenia, ich životnú múdrosť a zmysel pre spravodlivosť. Za všetkých si pripomeňme slová *Š. Lubyho*: „*Právo v rukách dobrých právnikov, a preto per maiorem v rukách právnického stavu, je nástrojom slušnosti a spravodlivosti.*“ Všetci právnici by sme sa mali usilovať, aby sa tento postulát naplnil v čo najväčšej miere.

Napokon, vďaka patrí autorovi *doc. JUDr. J. Vozárovi, CSc.*, za spracovanie a napísanie recenzovanej publikácie. Za to, že pripomenul aj dnešnej generácii právnikov tých, ktorých prácu, myšlienky a ich snaženie je hodno poznať a v mnohých ohľadoch aj zahrnúť do vlastných myšlienkových postupov, rozmýšľať o nich a ich diele, a tým ich uchovávať v pamäti.

Oľga Ovečková*

* Prof. JUDr. Oľga Ovečková, DrSc., Ústav štátu a práva SAV. E-mail: usapovec@savba.sk.

Hodás Milan. Historický vývoj ľudských práv a ústavného štátu (a niektoré súčasné výzvy). Bratislava: História ľudských práv, 2016, 428 s.

Slovenskú a českú právnoteoretickú spisbu obohatilo tento rok dielo kolegu *JUDr. Milana Hodása, PhD.*, s ambicióznym názvom *Historický vývoj ľudských práv a ústavného štátu*. Sloveso „obohatila" je použité adekvátne, pretože autor sa pokúsil aj o menej tradičný pohľad na ľudské práva, ktorý by ešte pred niekoľkými rokmi bol takmer neprijateľný. Dnes je len dôkazom, že opätovne začínajú byť kladené otázky, ktoré narušujú tú koncepciu ľudských práv, ktorá sa stala paradigmou v šesťdesiatych rokov.

Kniha má viac než štyristo strán a z toho poslednú štvrtinu tvoria prílohy. Pritom kniha akoby sa pri písaní vyvíjala – z podoby, ktorú by sme označili za prechodnú formu medzi učebnicou a monografiou sa postupne transformuje na voľnejšiu esejistickú formu so zádrapčivými otázkami.

Dielo obsahuje 41 krátkych no hutne písaných kapitol. Text sa číta pomerne dobre, autor nepoužíva košaté súvetia ani zložité vetné konštrukcie. (Osobne som tiež celý život zastával tézu, že nezrozumiteľnosť alebo ťažká pochopiteľnosť nie je sama o sebe znakom vedeckosti.) Oceniť treba aj relatívne vysokú grafickú kvalitu diela, ktorá sa (konečne) stáva štandardom aj v našich pomeroch.

Autor chápe ľudské práva ako fenomén, ktorý je úzko spojený s demokraciou, slobodou a právnym štátom. Fakticky vypovedajú o postavení človeka v spoločnosti. Možno dokonca povedať, že z predstáv o mieste a úlohe jednotlivca boli a sú odvodzované. Ich vývoj možno sledovať v dvoch rovinách: prvej filozofickej a právno-teoretickej a tiež v rovine ich kodifikácie a aplikácie. Ľudské práva (zjednodušene) „*označujú nároky, ktoré sa musia zakotviť vo fakticky platnom (písanom) práve, ale ktorých legitimita je zdôvodnená vyšším normatívnym poriadkom*" (s. 21). V nejakej podobe sa ochrana základných práv jednotlivca vyskytuje v každej spoločnosti (i keď zrejme nie pre úplne každého jednotlivca – v tomto sa môj pohľad od autorovho líši). Tichá dohoda o ich ochrane je zakomponovaná do recipročného mechanizmu práv a povinností, na ktorom je založené fungovanie spoločnosti a jej organizácia vrátane prípadnej štátnej moci. Z princípu podriadenia sa štátnej (verejnej) moci výmenou za ochranu vyplýva zrejme neodstrániteľný rozpor medzi bytím a vôľou jednotlivca a na druhej strane nutnosťou podriadiť sa väčšiemu celku (štátu). Na rozdiel od podobných diel a učebníc, ktoré sa na Slovensku objavili v deväťdesiatych rokoch, cítime opätovné upozorňovanie na význam sociálnych práv (napr. s. 36) – je to zrejme návrat k vyrovnanejšiemu postoju oproti zdôrazňovaniu politických a občianskych práv v porevolučnom období po roku 1989, v ktorom zas existovala prirodzená snaha sa vyhraniť proti dovtedy hegemonistickej komunistickej ideológii.

Úvahy o právach jednotlivca a ich podobe sa podľa autora objavovali od historicky najstarších čias. Európska koncepcia vychádza z kombinácie prirodzeného práva obsiahnutého v antickej filozofii a z humanizmu v jeho najširšej podobe. V uvedenom duchu v prvých dvoch tretinách textu opisuje podstatu aj vývoj koncepcie ľudských práv v západnej civilizácii – v podstate tradičným a pre odborníka predvídateľným spôsobom. Sympatické je hľadanie ich koreňov nie len v antike, ale už v starovekej civilizácii Sumerov, Babylončanov, Židov, Peržanov (s. 48 a nasl.).

Z prirodzeného entuziazmu sa však na strane 50 kolega *Hodás* (a pred ním profesor *Oskar Krejčí*, od ktorého údajnú citáciu prevzal) nechal fascinovať falošným prekladom *Kýrovho ediktu* zo 6. storočia pr. n. l. (známy aj ako *Kýrov valec*), ktorý koluje na internete, a z času na čas sa dostáva aj do publicistických a odborných diel. Citovaný odsek akoby definoval na starovek nebývalú škálu sociálnych, majetkových, pracovných, osobných práv a slobôd,

zakazuje otroctvo apod., čím pôsobí neuveriteľne revolučne, no má jednu základnú chybu – na pôvodnom hlinenom valci sa jednoducho nevyskytuje. Vymyslený text vznikol zrejme v USA niekedy po roku 1990 azda v dobrej snahe dokázať starobylosť koncepcie ľudských práv alebo ako pokračovanie úsilia iránskej vlády prezentovať tento edikt ako prvý dokument o ľudských právach.

V skutočnosti v oblasti relevantnej k našej téme z *Kýrovho valca* možno – a aj to nepriamo – odvodiť len prísľub nastolenia náboženskej slobody a vnútornej bezpečnosti a tiež garancií životov, pre tých, ktorí sa *Kýrovi* podrobia (i keď to tiež nie je málo). Azda tiež aj odsúdenie a ukončenie politiky deportácií, ktorá bola praxou predchádzajúcich babylonských a asýrskych kráľov (hoci Peržania sa k nej v obmedzenej podobe neskôr vrátili).

Ale neodsudzujem nášho autora a ani profesora *Krejčího* príliš príkro! Citáciu z falošného znenia *Kýrovho valca* použil v roku 2006 aj prezident *George W. Bush*. Je len potvrdením toho, že v čase masívnej produkcie internetových *hoaxov* a hybridnej propagandistickej vojny o to viac treba rešpektovať staré pravidlo, že citovať by sme mali z čo možno najpôvodnejších zdrojov.

Je však pravdou, že perzský zoroastrizmus podobne ako judaizmus a budhizmus (a možno aj niektoré vtedajšie iné, no dnes už dávno zabudnuté náboženstvá toho obdobia) v sebe obsahoval značný humanistický étos a ich objavenie takmer súčasne v jednom relatívne krátkom období nebude náhodné a vypovedá o myšlienkovom kvase, ktorý v prvej polovici 1. tisícročia pr. n. l. panoval na Blízkom a Strednom východe.

V skutočnosti však predstavy blízke našej koncepcii ľudských práv sa formujú až na prelome stredoveku a novoveku a autor ich vzniku venuje dostatočnú pozornosť a správne opisuje aj istý rozdiel medzi vývojom v anglosaských krajinách a na kontinente. Historický prehľad sa končí v dobách najnovších, a to opisom procesu, v rámci ktorého sa ľudské práva a základné slobody stali agendou aj na úrovni Európskej únie a jej Súdneho dvora.

No od strany 222 začína byť kniha skutočne zaujímavou. Sústreďuje sa na paradoxy našej modernej koncepcie ľudských práv, ktorá sa stala paradigmou v šesťdesiatych rokoch, a upozorňuje na jej istú vnútornú rozporuplnosť a pretrvávajúce slabé stránky a nezodpovedané otázky. Osobne som poctený, že sa pri tom opiera aj o niektoré moje provokačné myšlienky z prác, ktoré som písal okolo roku 2000 a ktoré v tom čase neboli príliš pozitívne prijaté. Zrejme však zmena spoločenskej atmosféry a strata pôvodného naivného optimizmu vedie v súčasnosti k väčšej otvorenosti aj tiež k úvahám, ktoré čiastočne spochybňujú dnes prevládajúcu paradigmu. Možno sme dokonca na začiatku obdobia zmeny či výmeny paradigmy v oblasti ľudských práv ako takej.

Kolega *Hodás* sa snaží analyzovať situácie, o ktorých môžeme povedať, že povinnosť rešpektovať ľudské práva v nich neposkytuje rozumný návod na konanie (stroskotanci na mori, s. 229). Taktiež sa pýta, či prílišný dôraz na dodržiavanie ľudských práv spoločnosť vlastne nezbavuje schopnosti ich vedieť zabezpečiť a vynútiť (najmä voči tým, čo ľudské práva ohrozujú, s. 223). V zhode s citovaným doktorom *E. Bárányom* za seba odpovedám, že presadiť ľudské práva možno len za situácie určitých mocensko-bezpečnostných predpokladov (napr. potlačenie zbojníctva a nastolenie autority štátnej moci na celom území štátu). Vytvorenie týchto predpokladov však nie je vždy možné pri rešpektovaní ľudských práv najnebezpečnejších ohrozovateľov formovaného vnútorného poriadku a bezpečnosti. Kolega *Milan Hodás* sa nevyhol diskusii ani o starej a zrejme nezodpovedateľnej dileme, či možno napr. zabiť nevinného, napríklad v situácii, že sa tak zachráni väčší počet životov (princíp najmenšej škody, s. 234–254). Tento problém pomerne detailne analyzuje aj na príklade situácie, či je možné a správne zostreliť civilné lietadlo s pasažiermi, ktorého sa zmocnili teroristi plánujúci ho využiť na samovražedný útok (s. 258–274).

V závere diela sa autor snaží upozorniť na aktuálne bezpečnostné ohrozenia pre demokratický právny štát, kvôli ktorým – v mene zachovania slobody a ľudských práv svojich občanov – štát musí používať efektívne opatrenia. Je však otázne, či terajšia koncepcia ľudských práv mu to umožňuje a či by používajúc drastické metódy neprestal byť právnym a demokratickým (a teda hodným ochrany).

Ľudské práva by však „*nemali byť svätuškársky zneužívané. Ľudské práva je potrebné chápať ako práva všetkých jedincov, teda dvojstranný, či viacstranný vzťah, ktorý nie je spojený nielen s právami, ale aj záväzkami, či povinnosťami, a to tak vertikálnymi (jednotlivec-štát), ako aj horizontálnymi (jednotlivec-jednotlivec)*“ (s. 286). Jasne teda platí, že ľudské práva musia byť spojené aj s povinnosťami voči spoločnosti a štátu.

Z textu diela sa dajú vyextrahovať otázky, ktoré doktor *Milan Hodás* v stále ešte trocha nesmelej podobe otvára: Naozaj máme priznať ľudské práva úplne všetkým? Nemalo by byť ich priznanie niečím podmienené? Napríklad nejakými povinnosťami? Existuje teda recipročný vzťah, v ktorom sa ľudské práva podmieňujú plnením nejakých povinností? Môžu sa vyskytnúť situácie, kedy je možné ich zo strany legitímnej verejnej moci obmedziť alebo odoprieť? Vieme definovať verejný záujem, ktorý umožňuje obmedziť ľudské práva vybraných jednotlivcov alebo skupín? Môže to byť napr. vyššia miera úžitku pre napr. veľkú skupinu, než je výška škody, ktorú utrpí jednotlivec alebo menšia skupina?

Čo s mimoriadne brutálnymi porušovateľmi ľudských práv (prípad *Breivik*) alebo jednotlivcami či skupinami, ktoré principiálne našu aktuálnu podobu ľudských práv na základe vlastnej ideológie odmietajú a chcú presadiť spoločenský model, ktorý by ich v sebe neobsahoval a ak áno, tak v odlišnej a veľmi osobitej forme (fašisti, islamskí fundamentalisti)?

Možno takmer s určitosťou predpovedať, že odpovede na tieto otázky budú spoludeterminovať podobu našej civilizácie na dlhé desaťročia, ak nie storočia. Kniha doktora *Milana Hodása* je tak u nás jednou z prvých lastovičiek znovuotvorenej diskusie o ľudských právach, v ktorej sa už nechceme uspokojiť len s ich pozitívnoprávnou enumeráciou, po ktorej nasleduje obligátne deklarovanie, že ľudské práva a základné slobody sú „neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné“.

Aj to je jeden z dôvodov, prečo je recenzované dielo hodné pozornosti.

Daniel Šmihula*

Kosek Jan. Jak (ne)být sám (se) sebou. Problém autenticity. Zrod a cíle moderního člověka ve světle filozofie a literatury. Praha: Dokořán, 2015, 327 s.

Téma modernity, respektive popisu člověka se v ní pohybujícího, lze bezpochyby považovat za téma čtenářsky vděčné – co jiného, když ne naše současnost a její kořeny by si mělo zasloužit naši pozornost? Dílo *Jana Koseka* nazvané *Jak (ne)být sám (se) sebou. Problém autenticity. Zrod a cíle moderního člověka ve světle filozofie a literatury* se vděčnému tématu pečlivě věnuje, činí tak navíc originálním způsobem.

Knihu můžeme označit za knihu *pomezní*, tj. stojící, a to hned v několika rovinách, na hranici mezi různými oblastmi. O jaká pomezí se jedná? V první řadě o způsob zkoumání moder-

* Doc. JUDr. et MUDr. Daniel Šmihula, PhD., Dr. Iur., Stredoeurópska vysoká škola v Skalici. E-mail: dsmihula@hotmail.com.

nity a moderního člověka. Autor si k němu vybral nejen díla *filozofická*, ale také díla *literární*. Zároveň text svědčí o tom, že se autor v obou oblastech bezpečně orientuje a že disponuje širokým přehledem. Pracuje s klasickými díly italskými, francouzskými, německými či anglickými, která příležitostně doplňuje také poukazy na autory české, severské a španělské. Provázání filozofie s literaturou přitom funkčně přispívá k ilustraci i snazšímu uchopení filozofických myšlenek. Příkladem budiž *Nietzscheho* oslava přirozených instinktů, síly a nerovnosti, představená (i) prostřednictvím díla s názvem *Čandala* švédského spisovatele *Augusta Strindberga*. Díla, ve kterém hlavního hrdinu, vzdělance a učitele, zneužívá a ponižuje správce panství, jenž má mrzké jednání „prostě v krvi". Ohavnost správcových činů hrdinu postupně přivádí k úvahám o relativní hodnotě lidského života a potřebě očištění společnosti od těch, kteří ji tyranizují. Vybuzen zdravými instinkty a za pomoci svých vědomostí naplánuje rafinovanou vraždu…

Další setkání různých oblastí lze spatřovat ve skutečnosti, že kniha sice zpracovává *odbornou látku*, využívá při tom však stylu srozumitelného a čtivého, až se čtenář téměř neubrání dojmu, že čte *knihu beletristickou*. Například při úvahách o moderním paradoxním tlaku na seberealizaci spočívající v povinné poslušnosti vlastních náklonností (v kantovském smyslu) se čtenáři dostane konstatování, že *by nám určitě neublížila přiměřená léčba Kantem*. V pasážích, ve kterých je přece jen třeba pracovat s méně přístupnou terminologií, čeká čtenáře vždy alespoň stručné vysvětlení. (Kupříkladu při poukazu na *Dostojevského* pohled na demokracii dojde k vysvětlení použité ochlokracie.) Filozofické úvahy navíc doplňují nejenom literární ilustrace, ale také – často více než pozoruhodné – životní „příběhy" jejich autorů a související zajímavosti, které usnadňují orientaci v množství autorů a myšlenek tím, že přispívají k jejich individualizaci. Za všechny zmiňme poznámku o *Schopenhauerově* zapřisáhlém staromládenectví a odporu k ženám, který je uveden do souvislosti s jeho komplikovaným vztahem ke strohé matce.

Pomezní postavení textu prospívá a činí z něj publikaci nejen informačně bohatou, ale i čtivou. Mezioborovost by pak čtenáře neměla překvapit právě u *Jana Koseka*. Autora, vysokoškolského učitele na Právnické fakultě UK, který se (s právním vzděláním) věnuje v činnosti odborné i pedagogické zejména sociální psychologii a sociologii práva. S *Janem Kosekem* se navíc čtenář na stránkách knihy setkává, a to nejen nepřímo prostřednictvím volby témat, autorů a jejich děl, ale především v místech, kde jsou autoři a představená díla *Kosekem* komentována, zasazována do kontextu, shrnována. Z celého textu je pak patrné autorovo „střední" naladění, když opakovaně vyslovuje varování před přístupem „nic než".

K pozitivnímu hodnocení je třeba doplnit ještě tři poznámky kritičtějšího charakteru, přičemž první z nich s výše uvedenou chválou komplementárně souvisí. Lehkost autorova pera, respektive šíře záběru, s kterou k tématu autenticity přistupuje, může totiž ne zcela pozorného čtenáře svést k tomu, že dílo přestane vnímat jako systematicky zpracované. Systematiku sice posiluje relativně chronologické zpracování, spíše ji však neprospívá svižné střídání autorů z různých zemí, ani volnost, s jakou jsou zpracovány názvy jednotlivých kapitol. (Např. kapitola nesoucí název *Cíl jako šance, past i oběť* s podkapitolami *Ulovený lovec*, *„Bajka o včelách", produktivní zlo, práce a spěch* tápajícímu čtenáři na přesnější představě nepřidá. Totéž platí pro čtenáře, který knihu na čas odložil, a proto pozapomněl, o čem přesně pojednával již přečtený text.) Plynulost a provázanost jednotlivých částí textu tak znamenají riziko „přehlédnutí" toho, že již hovoříme o jiném místě či jiné době, což přece jen může pro vnímání obsahu hrát významnou roli.

Poznámka druhá směřuje k samotnému pojmu *autenticita*, kterému je kniha věnována. Z textu je zřejmé, že se uvedeného tématu bezpochyby týká, konzervativnější čtenáři by ovšem – domnívám se – ocenili, pokud by alespoň základní nastínění obsahu pojmu nalezli

co možná nejdříve. *Jan Kosek* však explicitní identifikaci obsahu pojmu odkládá téměř až na samý konec díla (s. 273 a 274) za pojednání o *Ivanu Klímovi* a *Ivanu Martinu Jirousovi*. Své pojetí obsahu přitom toliko naznačuje s upozorněním, že se jedná o kategorii nesnadno definitivně uchopitelnou. (Konečně, závěr knihy nese název *Autenticita jako stálá výzva*.) Pořádkumilovného čtenáře takové konstatování jistě nepotěší, z knihy je ovšem patrné, že pojetí autenticity se u různých autorů liší a že zkrátka může znamenat mnohé. Je jistě dobře, že autor na tuto skutečnost poukázal, nabízí se ovšem úvaha, zda by čtenáři neusnadňovalo čtení, pokud by na řečené chápání pojmu byl upozorněn už na samém počátku.

Poznámka poslední spočívá v poukázání na to, že čtenář hledající v knize významnější přesahy do oblasti práva nebude uspokojen. Ne snad, že by téma hledání autenticity moderního člověka nemělo s právem styčné body. Jak upozorňuje autor, má-li autenticita spočívat v rozvíjení vnitřní svobody člověka, musí se nezbytně konfrontovat s požadavky společnosti (tj. i právem). Současně pak okolí člověka (společnost) umožňuje a přispívá k jedincovu nitternému dialogu. Právníka tak může čtení inspirovat už v nejobecnější rovině. Ptá-li se kniha po tom, jací *přirozeně* jsme, v závislosti na odpovědi můžeme formulovat (normovat), jací bychom *měli být* a jak toho dosáhnout – hledíme-li na sebe pesimisticky, nabízí se snaha bránit naší nepěkné přirozenosti, shledáme-li náš obraz podobný spíše andělům, není třeba se obávat… Neuspokojení eventuálního čtenáře-právníka tedy nebude pramenit ze skutečnosti, že mu nemá publikace co nabídnout, avšak z faktu, že přesahy k právu explicitně neidentifikuje. Mám za to, že se jedná o autorův záměr – svým dílem chce v první řadě oslovit člověka, lhostejno, jakého je zaměstnání či povolání. Čtenáře-právníka je však třeba na řečené upozornit. Bude-li chtít knihu číst v první řadě optikou svého právnictví, musí vynaložit zvýšené úsilí.

I přes uvedené připomínky kniha *Jana Koseka* představuje publikaci hodnou doporučení. Publikaci, ve které poučení a příležitost k zamyšlení najde stejně tak odborník, jako laik.

Tomáš Friedel*

* Mgr. Tomáš Friedel, Katedra politologie a sociologie Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: friedel@prf.cuni.cz. Zpráva vznikla v rámci programu P04 *Institucionální a normativní proměny práva v evropském a globálním kontextu*.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Zpráva z konference „Obchodní korporace a ochrana slabší strany – tradice a nové výzvy“

V pátek 10. června 2016 se při příležitosti setkání českých a slovenských vyučujících obchodního práva uskutečnila na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy vědecká konference s tématem *Obchodní korporace a ochrana slabší strany – tradice a nové výzvy*. Jak již název napovídá, předmětem příspěvků bylo téma, které silně rezonuje tuzemským i slovenským právem, a sice téma ochrany slabší strany v právu obchodních korporací.

Konferenci zahájila vedoucí katedry obchodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy *prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.*, která přivítala přítomné vyučující a poděkovala za hojnou účast, neboť konferenci navštívilo více než 50 hostů.

Po úvodním slově došlo již na jednotlivá vystoupení, která byla seřazena do tří bloků. Závěr každého z nich byl věnován diskuzi, do níž se aktivně zapojili nejen přednášející, ale i přítomní hosté.

Jako první se svého slova ujal *JUDr. Robert Pelikán, Ph.D.*, z Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, jenž přednesl svůj příspěvek na téma *Ochrana slabší strany v korporátním právu*. V něm se pokusil zodpovědět otázku, která se volně prolínala celým průběhem konference, a sice, zda jsou nástroje směřující k ochraně slabší strany obsažené v občanském zákoníku aplikovatelné také v právu korporačním, a to včetně úpravy tzv. adhezních smluv. Ačkoli i v právu obchodních korporací je možné nalézt řadu situací, kdy jedna ze smluvních stran nemůže ovlivnit obsah uzavírané smlouvy, je přednášející názoru, že úprava adhezních smluv na korporační právo nedopadá. Užití ochrany slabší strany v korporačním právu je nejen nevhodné, nýbrž i nepotřebné. Korporační právo je právním odvětvím, které se snaží vyvažovat rozličné zájmy a nerovnováhy, z čehož plyne, že sama obchodní korporace je právním konstruktem institucionalizované ochrany slabší strany. Jedinou cestou ke stabilitě právních a obchodních vztahů pak je, aby proměnlivý sociální konstrukt, který byl nadán právní subjektivitou, měl zajištěnu také určitou míru stability. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že české právo neobsahuje výslovnou výluku adhezních smluv pro korporační poměry, jako to činí právo německé. Důvodem je odlišná systematika občanského zákoníku, který obsahuje úpravu adhezních smluv v rámci relativních majetkových práv, zatímco v BGB jde o součást obecné úpravy právních skutečností.

Jako druhý se slova ujal *JUDr. Alexander Škrinár, CSc.*, z Právnické fakulty Trnavské univerzity v Trnavě. Na úvod svého tématu, zda *Je možné považovať člena štatutárneho orgánu za slabšiu stranu?* posluchačům ozřejmil, k jakým novelizacím slovenských právních předpisů týkajících se postavení členů statutárních orgánů v poslední době došlo, přičemž dle jeho názoru se výkon funkce člena statutárního orgánu stává čím dál rizikovějším. Po zdůvodnění, že i člena statutárního orgánu lze v řadě případů považovat za slabší stranu, se vystupující zaměřil na možnosti obrany, jaké právo tomuto členovi v různých situacích nabízí. Jednoduché je řešení případů, kdy se člen statutárního orgánu domnívá, že usnesení valné hromady ukládající mu určité úkoly, je v rozporu s právními předpisy. Tehdy má možnost dovolat se u soudu neplatnosti takového usnesení. Obtížnější bude jeho postavení, pokud valná hromada rozhodne o odměnách členů statutárního orgánu souhrnně, přičemž členy statutárního orgánu zároveň pověří, aby konkrétní rozdělení určili sami. Dva z členů tak mohou přehlasovat třetího, který v krajním případě nemusí obdržet dokonce nic. Slovenské právo pro tento

případ žádný speciální nástroj obrany nezná, v úvahu tak přichází zejména procesní institut mimořádného opatření.

Úvodní blok konference zakončil *Mgr. Peter Mészáros, PhD.*, z Právnické fakulty Trnavské univerzity se svým vystoupením na téma *Zákaz konkurencie v s. r. o. ako znevýhodňujúci faktor*. Nejprve vysvětlil, že slovenská úprava zákazu konkurence je shodná s dřívější úpravou obsaženou v českém obchodním zákoníku, přičemž obsah zákazu konkurence je právní úpravou i judikaturou řešen vcelku přehledně. Sporné však zůstává, která osoba se může zákazu konkurence domáhat. Podle obecné úpravy může práva vzniklá z porušení zákazu konkurence uplatnit společnost, přičemž Nejvyšší soud SR nejprve dovodil, že společníkovi tuto možnost zákonná úprava neposkytuje. Tento úsudek vyvolal v odborných kruzích velkou diskuzi, načež byl v roce 2014 prolomen Ústavním soudem (nález Ústavného súdu SR z 23. října 2014, sp. zn. II. ÚS 398/2014-27), který uvedené právo společníkovi přiznal. Tím však výčet možných osob domáhajících se porušení zákazu konkurence nekončí, v úvahu přicházejí např. věřitelé či sdružení spotřebitelů. Právní úprava by se *de lege ferenda* měla i těmito skupinami osob zabývat.

Druhý blok konference zahájila *prof. JUDr. Jarmila Pokorná, CSc.*, z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně. V příspěvku na téma *Menšinoví společníci – tradiční slabší strana uvnitř obchodních společností?* si v úvodu položila otázku, zda všichni společníci prosazují stejný zájem. Tak tomu dle jejího názoru není, neboť každý společník má svůj vlastní individuální zájem a právo jej sledovat, načež pomyslnou hranici tohoto zájmu tvoří povinnost loajality společníka vůči obchodní společnosti. Dále dovodila, že slabší stranou jsou ze svého postavení typicky menšinoví společníci. V závěru autorka zmínila rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, ve kterém bylo posuzováno usnesení valné hromady, jímž většinový akcionář rozhodl o zvýšení základního kapitálu společnosti. Nejvyšší soud konstatoval, že při posuzování neplatnosti usnesení valné hromady je třeba vždy také vážit účel společnosti a vztah usnesení nejen k současným, ale i k budoucím společníkům. Přednášející proto uzavřela, že slabší strana je v korporačním právu pojmem relativním. Hovoříme-li o ochraně slabší strany, musíme primárně zkoumat, zda má její ochrana vliv na existenci společnosti a na naplňování jejího účelu. Základem je rovnost šancí, respektive možnost ochrany vlastních zájmů.

Jako další vystoupil *Mgr. et. Mgr. Jan Petrov, Ph.D., LL.M.*, z Fakulty právnické Univerzity Palackého v Olomouci s tématem *Ochrana menšinového společníka při zvýšení základního kapitálu*. V počátku svého vystoupení na matematickém vzorci vysvětlil výhodnost zvýšení základního kapitálu pro minoritního společníka, přičemž rozebral také přednostní právo minoritního společníka při zvyšování základního kapitálu společnosti, jakož i riziko zneužití práva majoritním společníkem při zvyšování základního kapitálu. Pokud je přednostní právo společníků zachováno, pak ve spojení se zákazem zneužití práva představuje dostatečnou ochranu. Je-li však vyloučeno, bude nezbytné pečlivě zkoumat existenci důležitého zájmu společnosti na zvýšení základního kapitálu. Přednášející navrhuje dvě úrovně zkoumání: zda vůbec společnost peníze ke konkrétnímu účelu potřebuje a v případě že ano, kolik peněžních prostředků potřebuje. Důležitý zájem společnosti a újma menšinových společníků pak musí být dle přednášejícím citované judikatury vzájemně proporční.

Třetím vystupujícím v prostředním bloku byl *JUDr. Jozef Čorba, PhD.*, z Právnické fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košicích. Úvodem svého příspěvku na téma *Niektoré aspekty ochrany minoritných spoločníkov pri fúziách obchodných spoločností* uvedl, že menšinoví společníci povětšinou nedokáží prosadit svůj zájem a k fúzi často dojde i přes jejich nesouhlas. Následně se vystupující zabýval jednotlivými aspekty fúze z pohledu menšinových společníků, a sice zejména právem na odkoupení podílů a právem na doplatek při nesprávném určení výměnného poměru. Svoji pozornost následně obrátil na řízení o určení neplatností usnesení

valné hromady o fúzi, přičemž si položil otázku, zda se má v případě vyslovení neplatnosti usnesení obnovit existence společností zaniklých v průběhu fúze. K takovému závěru se autor postavil kriticky, neboť zápisem fúze se majetkové poměry zásadně mění. Revize právního stavu po zapsání fúze do obchodního rejstříku navíc není faktickým ani právním způsobem možná. Reálnou není ani možnost domáhat se náhrady škody, neboť její vyčíslení by bylo velmi problematické.

Druhý blok se svým příspěvkem *Ne/ochrana věřitelů v souvislosti s přeměnami obchodních korporací* uzavřel *JUDr. Jan Lasák, Ph.D., LL.M.*, z Fakulty právnické Univerzity Palackého v Olomouci. Vystoupení započal hypotézou, že česká právní úprava neposkytuje dostatečnou ochranu věřitelům při odštěpení společnosti. Přednášející uvedl dva základní nástroje ochrany věřitelů, kterými jsou ručení nástupnické společnosti a právo na poskytnutí dodatečné jistoty podle ustanovení § 35 zákona o přeměnách. Zmínil, že ani jeden z těchto nástrojů nemusí poskytovat dostatečnou ochranu. Uvedl příklad, kdy stávající společnost odštěpí svou lukrativní část do jiné existující společnosti. V tomto případě je ručení nástupnické společnosti omezeno buď do výše ocenění jmění, jež mělo podle projektu rozdělení na nástupnickou společnost přejít, a pokud se jmění neoceňuje, do výše rozdílu změny vlastního kapitálu nástupnické společnosti. Vystupující uvedl, že ručení nástupnické společnosti se může vyčerpat tím, že společnost zaplatí některému z jejích věřitelů. Vybere-li byť i spřáteleného věřitele, zaplacením se ručení do výše zvýšeného kapitálu vyčerpává, a to i vůči všem dalším věřitelům. U práva na dodatečné zajištění pak zdůraznil, že soud může určit, co je a není přiměřené, nicméně dle stávající výkladové praxe není soud oprávněn dodatečnou jistotu zřídit. V tomto ohledu vystupující plédoval za novelizaci právní úpravy.

Závěrečný odpolední blok svým příspěvkem otevřel *JUDr. Branislav Jablonka, PhD.*, z Právnické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Ve svém vystoupení s názvem *Spotrebiteľské obchody – piata generácia obchodných záväzkových vzťahov* se zaměřil na slovenskou regulaci spotřebitelských smluv. Reagoval především kriticky na nedávnou novelu slovenského občanského zákoníku, která s účinností od 1. 1. 2014 podřídila spotřebitelské smlouvy (včetně tzv. absolutních obchodů, typicky úvěrů) režimu občanského práva (viz § 52 odst. 2 slovenského občanského zákoníku). Polemizoval, nakolik je nyní možné, aby smluvní strany dobrovolně podřídily jejich smluvní (spotřebitelský) vztah režimu práva obchodního. Doplnil také, že dosavadní slovenská judikatura dovodila, že nová regulace dopadá i na již existující smluvní vztahy, tj. fakticky působí retroaktivně.

Jako další přednesl svůj příspěvek na téma *Kto má chrániť slabšieho. Pozitívne právo alebo súd? doc. JUDr. Milan Ďurica, PhD.*, z Právnické fakulty Univerzity Mateja Bela v Banské Bystrici. Své vystoupení otevřel úvahou o tom, že úprava spotřebitelského práva fakticky představuje odklon od dosavadních tradic a principů promítnutých do právní úpravy a judikatury. Extenzivní, a mnohdy také značně kazuistická, hmotněprávní kogentní regulace ochrany spotřebitele, a to jak na národní, tak na evropské úrovni, dle něj markantně zasahuje do tradičně obhajované smluvní autonomie. Navíc je stále zřetelněji doprovázena procesněprávními zásahy ve prospěch spotřebitele, kupříkladu zákazem vydat ve sporech se spotřebitelem rozsudek pro zmeškání. Tyto hypertrofované zásahy se však dle něj míjí účinkem. Své úvahy uzavřel konstatováním, že míra ochrany spotřebitele již přestává být efektivní. Plédoval proto za zachování významu tradičních soukromoprávních principů hmotného a procesního práva i v rovině práva spotřebitelského (a to i za cenu případného odklonu od textu právní normy) a za zdůraznění nezbytnosti aktivní role spotřebitele v procesu jeho ochrany.

Do problematiky ochrany společníků kapitálových obchodních společností posluchače svým vystoupením následně přenesl *doc. JUDr. Tomáš Dvořák, Ph.D.*, z Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. Ve svém příspěvku *Právní postavení kvalifikovaného společ-*

níka kapitálových obchodních společností po rekodifikaci obchodního práva vyšel z povahy práv kvalifikovaného společníka jako zvláštního způsobu ochrany minority. Dle něj je však tato ochrana nedostatečná a neefektivní. Má-li úprava práv kvalifikovaného společníka, respektive akcionáře sloužit zároveň jako ochrana společnosti proti šikanózním žalobám, pak ani tento účel neplní efektivně. Svou argumentaci opřel o znění čl. 36 LZPS, který garantuje rovný přístup k soudní ochraně. Uzavřel proto, že nevidí důvod, proč jsou společnická práva (např. právo podat derivativní žalobu ve společnosti akciové) v určitých případech svěřena pouze společníkům, respektive akcionářům kvalifikovaným. Není totiž dle něj zřejmé, proč si někteří společníci zaslouží vyšší míru práv než jiní. Tuto disproporci označil za nesprávnou.

Na předcházející vystoupení navázal *Ing. Mgr. Radek Ruban* z Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně se svým příspěvkem na téma *Právní povaha derivativních žalob*. V úvodu svého přednesu nastínil základní (původem americký) princip ovládající derivativní žaloby, a to *contemporaneous ownership rule*, dle něhož musí být žalující akcionář vlastníkem akcií v době, kdy došlo ke skutečnosti zakládající žalobní nárok. Následně posluchačům představil výjimky z tohoto pravidla, které dovodila i tuzemská judikatura (viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 9. 2011, sp. zn. 29 Cdo 2295/2010). V závěru svého vystoupení se pak zabýval důsledky zániku účasti žalujícího akcionáře (k tomu viz usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 18. 9. 2014, sp. zn. 29 Cdo 3677/2012) a rovněž zániku akciové společnosti (tj. zániku žalobce). Dovodil, že v takovém případě by zřejmě bylo možné uvažovat o odpovědnosti likvidátora zaniknuvší společnosti, který měl s nezbytnou péčí posoudit, nakolik je v rámci její likvidace vhodné vyčkat na výsledek řízení zahájeného na základě *actio pro socio* podané akcionářem.

Závěrečné vystoupení patřilo *Mgr. Eduardu Belšánovi* z Fakulty právnické Západočeské univerzity v Plzni. V příspěvku s názvem *Oslabování postavení věřitele v obchodních vztazích s ohledem na vývoj postoje k notářským zápisům s doložkou přímé vykonatelnosti* se zaměřil na judikaturu vyšších soudů týkající se notářských zápisů s doložkou přímé vykonatelnosti sepisovaných se spotřebiteli (viz kupříkladu usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 20. 1. 2005, sp. zn. 20 Cdo 207/2004 či usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 20 Cdo 965/2003). Upozornil, že vývojem judikatury se v současné době dostávají obchodní korporace, které tento zajišťovací instrument využívají, do postavení slabší strany. Slabší stranou se pak velmi briskně mohou stát nejen v rámci samotného exekučního řízení, ale také v rámci dalších typů civilních řízení – konkrétně řízení insolvenčního. V závěru se přednášející dotkl limitů materiální vykonatelnosti notářského zápisu se zřetelem k ochraně obchodní korporace při vymáhání svých věřitelských nároků v obchodních vztazích.

Po skončení plodné diskuze k posledním příspěvkům *prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.*, odbornou konferenci ukončila a poděkovala všem přítomným za hojnou účast, jakož i organizátorům a sponzorům za jejich pomoc a podporu. Poděkování patří zejména Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, která poskytla finanční podporu i potřebné organizační zázemí. Za sponzorský dar děkují organizátoři také České spořitelně, a. s.

Vydání kolektivní monografie, shrnující vybraná témata výše popsaná, je zamýšleno na konec roku 2016 v nakladatelství Wolters Kluwer.

Klára Hurychová* – Petr Tomášek** – Michael Zvára***

* Mgr. Bc. Klára Hurychová, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: Kulhankova.Kl@seznam.cz.
**Mgr. Petr Tomášek, Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: petantomasek@seznam.cz.
*** JUDr. Michael Zvára, LL.M., Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: zvara.michael@gmail.com.
Tato zpráva byla vypracována v rámci programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově, PRVOUK *POS – Soukromé právo XXI. století.*

Zpráva z XVIII. konference právních romanistů České a Slovenské republiky konané ve dnech 27. a 28. května 2016 v Trnavě

Letošní již XVIII. setkání českých a slovenských právních romanistů se konalo v historickém centru města Trnavy, na půdě zdejší Právnické fakulty Trnavské univerzity. Tématem konference bylo *Historia et interpretatio Digestorum seu Pandectarum*. Středem zájmu téměř tří desítek akademiků z českých, slovenských a německých univerzit se tak stala pro romanisty stěžejní část kodifikace východořímského císaře *Justiniána I.*, *Digesta*.

Konference byla slavnostně zahájena společnou páteční večeří účastníků v *Radničnej reštaurácii*, která nabízela venkovní posezení s výhledem na renesanční radnici města. Sobotní konferenci v prostorách funkcionalistické budovy Právnické fakulty zahájili organizátoři konference *Mgr. Peter Mach, PhD.*, *Mgr. Matej Pekarik, PhD.*, a *doc. JUDr. Vojtech Vladár, PhD.*, z katedry římského a církevního práva Právnické fakulty Trnavské univerzity. Konference byla tematicky rozdělena do dvou bloků, dále rozčleněných na sedm přednáškových částí, během kterých bylo předneseno celkem osmnáct příspěvků. Ačkoli téma konference na první pohled působí velmi úzce, jednotlivé příspěvky odkryly opravdu rozsáhlou paletu možných přístupů k tomuto tématu. Přednášející se věnovali jak dějinám, systematice a netradičním pohledům na *Digesta*, tak i konkrétním institutům v nich upraveným.

První příspěvek konference a zároveň i prvního bloku s názvem *Digesta ako objekt poznávania* přednesl *prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.* (PF UK, Praha). V příspěvku nesoucím název *Jak číst Digesta? Jako Ecovy romány?* se zamýšlel nad několika úhly pohledu, kterými lze ke čtení *Digest* přistupovat a které souvisí s předmětem zájmu čtenáře, neboť *Digesta* jsou cenným zdrojem informací jak pro klasického filologa, historika, tak i pro právníka. Těchto několik rovin poznání pak přirovnal k románům nedávno zesnulého italského spisovatele *Umberta Eca* († únor 2016). Zároveň ovšem zdůraznil, že *Digesta* jsou primárně odborným právním textem a především z tohoto pohledu by se k němu mělo přistupovat při jeho čtení a výkladu. Na dvou ustanoveních *Digest* (D. 1.1.1.2 a D. 50.16.199) pak demonstroval, že nepřesný výklad může vést k naprosto nesprávným závěrům o justiniánském právu. Správný výklad a význam latinských výrazů pak také vyvolal diskuzi mezi účastníky.

Druhý příspěvek na téma *Dějiny Digest* přednesl *Mgr. Martin Šlosar* (PF UK, Praha), který pojal svůj příspěvek o procesu vzniku *Digest* jako pohádku dobře známou, přesto stále oblíbenou. Na vyprávění o vzniku *Digest* navázal *Mgr. Matej Mlkvý, PhD., LL.M.*, (PF UK, Bratislava) svým příspěvkem *K vybraným otázkám systematiky Digest*. Ve svém příspěvku pohlížel na systematické řazení a rozdělení *Digest* poněkud netradičně optikou pythagorejské mystiky čísel a zdůraznil význam čísla sedm v koncepci *Digest*.

Po krátké pauze přednesl svůj příspěvek *Znovuobjevení Digest ve středověku a škola glosátorů doc. JUDr. Miroslav Černý, Ph.D., JU.D.* (FP ZČU, Plzeň). Zabýval se v něm opětovným sestavením *Digest* na přelomu 11. a 12. století, jež označil za stejnou záhadu, jakou bylo samotné rychlé zpracování *Digest* za vlády císaře *Justiniána*. V souvislosti s opětovným sestavením *Digest* hovořil především o zakladateli školy glosátorů *Irneriovi*, kterého nazval *Aristotelem práva*. V rámci svého výkladu se dotkl i vztahu *Irneria* s *Matyldou Toskánskou*, která jej při práci na znovusestavení *Justinánových* právních sbírek významně podporovala. Největší pozornost u posluchačů ovšem vyvolalo zmínění osoby právníka *Pepa*, dodnes zahaleného tajemstvím, který byl *Irneriovým* předchůdcem v Bologni. Na tento příspěvek navázal *Mgr. Matej Pekarik, PhD.*, (PF TU, Trnava) se svým tématem *Irnerius a glosátori – objavitelia Digest*. Ve své přednášce se zaměřil na hospodářské a společenské podmínky, které vyvolaly a umožnily obnovení nauky římského práva ve středověku, a tento jev po vzoru historického materialismu *Karla Marxe* přirovnal k materiální základně, která umožnila duchovní nadstavbu.

Poslední příspěvek věnující se tématu *Digest* ve středověku pak přednesli *Mgr. Adam Talanda* (PF UP, Olomouc) a *Mgr. et Mgr. Terezie Pilarová* (PF UP, Olomouc) s názvem *Rukopisy Digest v kontextu sporu o kontinuitu římského práva*. Ti se věnovali především snaze o nalezení odpovědi na otázku kontinuity římské jurisprudence na Apeninském poloostrově v období raného středověku, přičemž se zaměřili na problematiku výuky římského práva, existence rukopisů *Digest* a problematiku dochovaných citací *Digest*. Po uvedených příspěvcích následovala diskuze, která se zaobírala například osudy rukopisů *Digest* po vpádu Langobardů do Itálie (568) a jejich opětovným sestavením na přelomu 11. a 12. století, s ohledem na názor, vyslovený poprvé *Theodorem Mommsenem*, o možné existenci rukopisu zvaného *Codex Secundus*, z něhož měla být sestavena *Littera Bononiensis Irneriem*.

Další příspěvek, tentokrát v německém jazyce, na téma *Zum Wert der inscriptiones für die Quellen-Interpretation und zur Beweiskraft des palingenetischen Arguments* představil *prof. Dr. Dr.h.c.mult. Andreas Wacke, LL.D.h.c.* (*Rechtswissenschaftliche Fakultät, Universität zu Köln*), který se zabýval *inscriptiones*, tedy úvodními údaji o fragmentech v *Digestech*, a rozdílem mezi palingenesí a interpretací *Digest*. Po něm vystoupil *doc. JUDr. Petr Bělovský, Dr.*, (PF UK, Praha), který v příspěvku s názvem *O Digestech trochu jinak* zaměřil svou pozornost na *Digesta* jako na knihu. Zabýval se tedy praktickou stránkou vzniku *Digest* s důrazem na často opomíjené praktické, především časové hledisko, které hrálo významnou roli při sestavování a publikaci *Digest*. Svůj příspěvek zahájil přirovnáním *Digest* k chrámu Hagia Sofia v dnešním Istanbulu s ohledem na jejich srovnatelnou rozsáhlost, důležitost i období vzniku (6. století). Z praktických problémů při publikaci *Digest* se pak zabýval materiálem, který byl k sepsání *Digest* použit (zda papyrus nebo pergamen), a polemizoval o rozsahu hodin nutných k opsání celé sbírky, hlavně s ohledem na potřebný počet exemplářů *Digest*. *Interpolácie v Digestách*, tedy přizpůsobování textů klasických právníků kontextu doby vzniku *Digest*, představil *doc. JCDr. PaedDr. Róbert Brtko, CSc.*, (PF UK, Bratislava), který celou tuto problematiku uvedl na sporu o vhodnosti interpolační metody mezi italskými právními historiky *Emiliem Albertariem* a *Salvatorem Riccobonem*, kdy *Albertario* zastával názor, že justiniánské právo bylo díky interpolacím právem zcela novým, zatímco *Riccobono* interpolace nevnímal jako významný zásah do merita klasického práva.

Po obědě v *Radničnej reštaurácii* následoval druhý přednáškový blok *Digesta ako prameň poznania*, který zahájil *Mgr. Jan Šejdl, Ph.D.*, (PF UK, Praha) příspěvkem *Služebnosti a jejich terminologické změny v justiniánských Digestech*, který se zabýval především žalobami ve věcech služebností. Problematiku zástavního práva a jeho terminologie v *Digestech* představil *Mgr. Peter Mach, PhD.*, (PF TU, Trnava) v příspěvku *Et pignus, et hypotheca, et cetera – terminológia justiniánských Digest*. Poukázal především na nedůsledné označování zástavy v *Digestech* při nahodilém užívání pojmů *pignus* a *hypotheca*. *Marek Novák* (PF UK, Praha) v příspěvku *Terminologie vydržení v justiniánských Digestech na podkladě interpolací* představil změny provedené v oblasti úpravy vydržení za účelem zavedení jediného způsobu vydržení pro všechny druhy vlastnictví při interpolačních pracích kompilátorů *Digest*.

Problematikou propouštění otroků na svobodu vázaného na podmínku se zabývala *JUDr. Veronika Kleňová, PhD.*, (PF TU, Trnava) v příspěvku s názvem *Evincere in libertatem*. *Mgr. Ján Šurkala* (PF UK, Bratislava) se v příspěvku *Funkcia aequitas naturalis v kontexte Justiniánských Digest* snažil zjistit, v jakých vztahových souvislostech se používal pojem *aequitas naturalis* a co bylo jeho funkcí. *JUDr. Petr Dostalík, Ph.D.*, (PF UP, Olomouc) s příspěvkem *Přeměna Fides v Culpu* upozorňoval na rozdíly mezi klasickým a justiniánským právem při výkladu pojmu *fides* a rozebíral podstatu fiduciárního převodu vlastnictví a možnosti vymáhání navrácení věci takto převedené pomocí *actio fiduciae*, která měla za následek *infamii* žalovaného, a představil názor o možném použití *condictio* k vymožení věci převe-

dené fiduciárním převodem. Na tento příspěvek navázala vášnivá debata ohledně možnosti použití *condictio* pro případy fiduciárního převodu vlastnictví, kdy především profesor *Skřejpek* zastával názor, že užití *condictio* nebylo v případě fiduciárního převodu možné.

Doc. JUDr. Vojtech Vladár, PhD., (PF TU, Trnava) v příspěvku *Právne paralely v kodifikaciách císara Justiniána I. a pápeža Gregora IX.* poukázal na možnou podobnost mezi císařem *Justiniánem* a papežem *Řehořem IX.*, a to především v kodifikační činnosti, kdy *Řehoř IX.* byl iniciátorem sbírky *Liber Extra*, která se později stala základem pro *Corpus Iuris Canonici. JUDr. Bc. Radek Černoch, Ph.D.*, (PF MU, Brno) v němčině přednesl příspěvek *Perlový náhrdelník princezny Matidiae (D 35, 2, 26 pr.)*, ve kterém se zabýval institutem falcidiánské kvarty, tedy omezením odkazů k ochraně dědice. Konferenci pak svým příspěvkem *Digesta a nález pokladu* ukončila *Mgr. Veronika Štětinová* (PF UK, Praha), která se zabývala výkladem fragmentu D. 41.1.31.1, kdy se soustředila na nejednoznačnost některých ve fragmentu uvedených pojmů a jejich přesnější vysvětlení. Polemizovala například nad tím, zda lze podle uvedeného fragmentu za poklad považovat pouze věc nacházející se pod zemí, nebo které věci lze považovat za poklad.

Oproti avizovanému programu své příspěvky nepřednesli *JUDr. Pavel Salák, Ph.D.*, (PF MU, Brno) *s Mgr. Alžbětou Perejdovou* (PF MU, Brno), kteří se přihlásili s příspěvkem *Vydědění mlčky ve fragmentech titulu Dig. 29.1,* a *Lucie Mrázková* (PF MU, Brno) s příspěvkem *Vybrané aspekty způsobilosti být svědkem testamentu podle Digest.*

Tradiční setkání českých a slovenských romanistů, obohacené také o návštěvu německých kolegů, opět proběhlo v přátelském duchu a mezi účastníky došlo k navázání nejednoho nového kontaktu s vidinou budoucí spolupráce. Příspěvky z konference budou do konce roku 2016 vydány ve formě recenzovaného sborníku, který tak zprostředkuje jejich obsah i ostatním právním romanistům a zájemcům o římské právo, kteří se konference nezúčastnili. V průběhu konference bylo rovněž dohodnuto místo konání příštího setkání, Plzeň. Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni se tak zhostí pořadatelství již XIX. ročníku konference právních romanistů, tentokráte na téma *Římské právo a křesťanství.*

Terezie Pilarová* – Adam Talanda**

* Mgr. et Mgr. Terezie Pilarová, Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: Terezie.Pilarova@seznam.cz.

** Mgr. Adam Talanda, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: adam.talanda@gmail.com.

The Selection of Judges of the Constitutional Court of the Czech Republic

Jana Ondřejková

Abstract: *The Constitutional Court of the Czech Republic has been in existence for 22 years. During that time, the three Presidents of the Czech Republic have nominated 61 candidates for the position of Judge of the Constitutional Court. However, ensuing debates and arguments held during different terms of the Senate (during 1993 and 1994 of the Chamber of Deputies), only 41 of those 61 went on to be appointed to the post of Judge of the Constitutional Court. The aim of this article is to summarise the reasons that turned out to be decisive for the approval of the individual candidates. This enables us to test the extent to which the result of the appointment process of the constitutional judges reflects the vector sum of the political forces influencing the approval of candidates, as well as the emphasis put on the expertise and professional demeanour of the prospective constitutional judge.*

Key words: *Constitutional court, constitutional judge, the nomination process, law and politics, the selection of judges*

Causation and the Scope of Liability

Václav Janeček

Abstract: *The new Czech Civil code (CC) traditionally does not define causation and leaves this task to the judiciary and legal theory. Despite this statutory "silence", the changes that stand behind the CC may lead to a conception of causation that is very different from that which has been used in the Czech Republic until recently. The aim of this article is to develop this new theory of causation which is based on an analysis of two crucial reformative features of the CC. In particular, the author seeks to answer how our conception of causation might be influenced by the declared (1) departure from materialism and (2) inclination to the idealistic western tradition. He examines the extra-contractual fault-based liability regime (§ 2910 CC) by a historical, doctrinal and comparative method and shows that the causation under current Czech law can be understood as a two phased ideal test of factual and legal causation (i.e. a relation between a breach of a duty and damage). However, the factual causation test is only a negative one. A positive legal causation (adequacy/scope of liability) is then implied by the statute. According to the CC, the causal link can be presumed where the damage was foreseeable by a rational average human, or by a person of average abilities. Each of these two presumptions plays a crucial role when assessing different causation (relating to primary or consequential damage). This theory may then substantially strengthen the procedural position of the claimant.*

Key words: *liability, responsibility, causation, foreseeability, materialism, idealism, presumption, negligence, fault, accountability, recodification*

Administrative Law Procedures and Alternative Dispute-Settlement

Peter Molitoris

Abstract: *The continuous growth of agenda of administrative judiciary bodies results in disproportionate delays in the overall duration of court proceedings with the proceedings becoming ineffective and, oftentimes, also inefficient in terms of parties to the proceedings and their rights. The Administrative Procedure Code which, as a new procedural code applicable to administrative judiciary, becomes effective in July 2016 aims, inter alia, to form conditions allowing for faster, more economical and, thus, more efficient court procedures. Means of alternative disputes resolution could represent one of the tools contributing to the speeding up of court proceedings by eliminating the excess of administrative courts agenda. This paper analyses particular alternatives to litigation presented by the Recommendation Rec (2001)9 of the Council of Europe Committee of Ministers while confronting*

them with the new administrative judiciary legislation in the Slovak Republic. The author of the paper concludes that the space which has opened up during the drafting of the new comprehensive administrative courts adjudication codification for a wider utilisation of alternatives to litigation has been mostly left unused. This fact, connected with the absence of relevant regulations governing the procedures to be adhered to by administrative bodies in administrative proceedings, can potentially result in the situation when the anticipated effect represented by the speeding up of court proceedings secured, inter alia, by alternative means of disputes settlement is not achieved.

Key words: *alternative means of resolving administrative disputes, administrative procedure, administrative justice, mediation, The Administrative Procedure Code*

Reasoning of Normative (Administrative) Acts and their Relationship to Protection of the Public Subjective Rights

Radislav Bražina

Abstract: *The author deals with the important part of legal rule-making – issues related to the reasoning of draft of normative (administrative) act. In this context, the article points out the important role of public administration, which does not only prepare acts, but also accepts them. It follows that the explanatory memorandum in most cases creates public administration. The author analyzes the basic functions of explanatory memorandum of normative (administrative) acts. The author states that the explanatory memorandum should serve not only to make representative body familiar with the prepared law, but it can be legitimately used during the application of the legislation in question. The author also points out the deficiencies of current practice and inconsistencies in the treatment of explanatory memorandum, although the explanatory memorandum can be a source of valuable information. Although the explanatory memorandum can be source of valuable information, due to current practice very often becomes a dangling and its role is marginal. Critical analysis of the current practice author amends with considerations de lege lata and de lege ferenda.*

Key words: *Reasoning of normative administrative acts Explanatory Memorandum Features of explanatory memorandum The use of explanatory memorandum*