

STATI

Podpora v nezaměstnanosti ve světle flexibilní novely zákoníku práce

Veronika Kvapilová*

Abstrakt: Podpora v nezaměstnanosti a zejména její výše je jedním z klíčových institutů zákona o zaměstnanosti, a to především pro uchazeče o zaměstnání a osoby, kterým končí jejich pracovněprávní vztah a nový prozatím nemají. Čeští zákonodárci se zejména s ohledem na stagnaci českého pracovního trhu rozhodli přijmout tzv. flexibilní novelu zákoníku práce, která si klade za cíl zpružnit a „rozhýbat“ tak český pracovní trh. Po druhém čtení tzv. flexibilní novely zákoníku práce v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky byl podán pozměňovací návrh, jehož obsahem je mimo jiné novela podpory v nezaměstnanosti. Tento pozměňovací návrh byl podán s cílem posílit oblast security (sociální jistoty), aby byla vyvážena tzv. flexibilní novelou zvyšující se flexibilita zákoníku práce. Pozměňovací návrh byl přijat a od 1. ledna 2026 nabude účinnosti. Cílem mého článku je představit novelu podpory v nezaměstnanosti, a to především s ohledem na její cíl a možné důsledky, které může tato novela přinést. Vzhledem k medializovaným tvrzením, že tato novela, respektive celá tzv. flexibilní novela zákoníku práce, se inspirovala v Dánsku, Německu či Rakousku, obsahuje tento článek také srovnání podpory v nezaměstnanosti v tuzemsku s úpravou v těchto státech.

Klíčová slova: nezaměstnanost, podpora v nezaměstnanosti, flexibilní novela, uchazeč o zaměstnání, flexicurita

Úvod

Hodně diskutovaná tzv. flexibilní novela¹ zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, (dále jen „zákoník práce“) byla dne 29. dubna 2025 vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 120/2025.² Obsahem flexinovy není pouze novelizace zákoníku práce, ale také poměrně podstatná změna zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), zce- la konkrétně změna úpravy podpory v nezaměstnanosti. Změna úpravy podpory v nezaměstnanosti se stala součástí flexinovy na základě pozměňovacího návrhu č. 5971³ (dále jen „pozměňovací návrh“), který byl podán až po druhém čtení flexinovy v Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“), třebaže záměr

* Mgr. Veronika Kvapilová, doktorandka, katedra finančního práva a národního hospodářství, oddělení sociálního práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: 488397@mail.muni.cz. ORCID: <http://orcid.org/0009-0007-7071-9976>. Základ tohoto článku byl přednesen na konferenci COFOLA 2025, kterou pořádala Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Telči ve dnech 10. až 11. 4. 2025. Právní stav textu je k 25. 7. 2025.

1 V tomto textu ji budu uvádět jako „flexinova“.

2 Sněmovní tisk 775. Novela z. – zákoník práce – EU. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2024 [cit. 2025-05-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=775>.

3 Pozměňovací návrh poslanců Ing. Mariana Jurečky, prof. Ing. Mgr. Martina Dlouhého, Dr., MSc., Bc. Jiřího Navrátila, MBA, Ing. Jany Bačíkové, MBA, Mgr. Ing. Pavly Pivoňky Vaňkové, Ing. Jana Bauera a Mgr. Marie Jílkové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „Pozměňovací návrh poslanců.“). Sněmovní tisk 775. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 27. 1. 2025 [cit. 2025-02-03]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&t=775&snzp=1>.

podat jej byl Ministerstvem práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“) zveřejněn již v říjnu roku 2024.⁴ Proč nebyla změna úpravy podpory v nezaměstnanosti již ve vládním návrhu flexinovelu či proč nebyl pozměňovací návrh podán dříve, mi není známo. Cíl změny podpory v nezaměstnanosti ovšem zřejmý a známý je, a to všeobecně. Je jím zejména posílení oblasti tzv. security (sociální jistoty) takovým způsobem, aby byla vyvážena flexinovelou se zvyšující se flexibilita zákoníku práce.

Cílem tohoto textu je představit pozměňovací návrh, zejména s přihlédnutím k jeho cíli a možným důsledkům, které může přinést, a to především v oblasti státního rozpočtu. V textu se proto zabývám dvěma vzájemně se prolínajícími výzkumnými otázkami. První otázkou je: Jak zásadní a významná je aktuální novelizace podpory v nezaměstnanosti? Na tuto otázku pak navazuje s předmětnou flexinovelou bezprostředně související otázka: Lze se inspirovat německou, rakouskou a dánskou vyšší podporou v nezaměstnanosti a podpůrcí dobou, aniž by se zohlednila a srovnala česká a tamní právní úprava hrazení příspěvku na politiku zaměstnanosti či pojištění pro případ nezaměstnanosti? K nalezení relevantních, argumentačně podložených odpovědí na tyto otázky je nutné popsat a spolu s tím i analyzovat nejen nově přijatou tuzemskou právní úpravu podpory v nezaměstnanosti, ale také tu stávající. Stejně tak bude zapotřebí se věnovat německé, rakouské a dánské právní úpravě této problematice, aby bylo možné zodpovědět druhou výzkumnou otázku, která je s těmito právními úpravami bezprostředně spojena.

Německá, rakouská a dánská problematika je jako inspirační pro českou novelu uváděna jak zákonodárci,⁵ tak i odborníky⁶ na problematiku zaměstnanosti. Proto považuji za potřebné, aby se jimi zabýval rovněž tento text, jelikož dle mého názoru jak zákonodárci, tak někteří odborníci na problematiku zaměstnanosti při odkazování se na tyto konkrétní úpravy hovoří pouze o tom, jak jsou jmenované zahraniční úpravy vůči uchazečům o zaměstnání vstřícné, nikoliv však o tom, jaké povinnosti mají tyto osoby v době, kdy mají své příjmy z výdělečné činnosti. Třebaže je jedním z cílů textu zodpovědět otázku zaměřenou na zahraniční právní řády, je nutné v tomto textu uvedené srovnání zahraničních právních úprav podpory v nezaměstnanosti s českou právní úpravou vnímat spíše jako reakci na slova zákonodárců. Samotná detailní analýza a kritické zamyšlení se nad zahraniční úpravou celého institutu podpory v nezaměstnanosti a možnostmi, které nabízí z hlediska tamního fungování systému sociálního zabezpečení, by si dle mého názoru zasloužily vlastní samostatný text (možná i texty). Ten by mohl sloužit jako komparace celé problematiky podpory v nezaměstnanosti, nikoliv pouze jako srovnání zaměřené zejména na vyšší podporu v nezaměstnanosti a délku podpůrcí doby, jako tomu bude v tomto textu.

⁴ Ministr Jurečka představil změny podpory v nezaměstnanosti pro větší ochranu a motivaci při hledání práce. Tisková zpráva. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 15. 10. 2024 [cit. 2024-10-17]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/ministr-jure-c4-8dka-p-c5-99edstavil-zm-c4-9bny-podpory-v-nezam-c4-9bstnanosti-pro-v-c4-9bt-c5-a1-c3-ad-ochranu-a-motivaci-p-c5-99i-hled-c3-a1n-c3-ad-pr-c3-a1ce>.

⁵ RICHTEROVÁ, O. In: Pátek 7. března 2025 stenoáznam části projednávání bodu pořadu schůze. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 7. 3. 2025 [cit. 2025-03-09]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/131schuz/bqbs/b13217701.htm>.

⁶ Viz např. MACHKOVÁ, K. Za nízkými mzdami stojí i dotační ekonomika, míní prezidentka Asociace personalistů. In: *Interview ČT24* [online]. 1. 5. 2025 [cit. 2025-05-02]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/domaci/za-nizkymi-mzdami-stoji-i-dotacni-ekonomika-mini-prezidentka-asociace-personalistu-360574>.

Metodologie

Text bude rozčleněn do několika částí, logicky na sebe navazujících. V jeho úvodní části představím novelu podpory v nezaměstnanosti. Konkrétně se budu zabývat jejím prvním představením veřejnosti, které se uskutečnilo již v říjnu roku 2024, třebaže samotný pozměňovací návrh, kterým byla změna úpravy podpory v nezaměstnanosti „přilepená“ k flexinovele, byl podán k projednání v Poslanecké sněmovně až v lednu 2025 před třetím, tj. závěrečným čtením flexinovele v Poslanecké sněmovně. V této části se rovněž zaměřím na důvod vzniku flexinovele, kterým je stagnace českého pracovního trhu, a na analýzu vytvořenou MPSV,⁷ ze které pozměňovací návrh mj. vychází.

Následující část věnuji ústavněprávnímu základu institutu podpory v nezaměstnanosti. Představení ústavněprávního základu je důležité zejména pro pochopení důležitosti předmětné problematiky, důležitosti nastavení a zachování alespoň trochu důstojného standardu podpory v nezaměstnanosti a v neposlední řadě je důležité také pro odůvodnění existence podpory v nezaměstnanosti jako takové. V rámci této části analyzuji čl. 26 odst. 3 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který vytváří státu závazek postarat se o své občany, kteří nemají práci, třebaže pracovat chtějí a mohou. Dále zde vysvětlím rozdíly mezi úpravou čl. 26 odst. 3 Listiny a čl. 30 Listiny, který upravuje tzv. práva sociálního zabezpečení, mezi něž bývá někdy problematika zaměstnanosti rovněž řazena. Také zde jako příklad uvedu úpravu německého a dánského ústavněprávního základu institutu podpory v nezaměstnanosti.

V další části rozeberu prozatím účinnou úpravu podpory v nezaměstnanosti, konkrétně podmínky, které musí být pro její získání splněny. Podmínky, jejichž splnění je pro přiznání podpory v nezaměstnanosti klíčové, jsou upraveny v § 39 zákona o zaměstnanosti a lze je označit spolu s vedením žadatele v evidenci uchazečů o zaměstnání⁸ za nepominutelné pro přiznání podpory v nezaměstnanosti. Zde je na místě rovněž uvést, že podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti nejsou flexinovelou novelizovány.

Po představení základních podmínek potřebných pro získání nároku na podporu v nezaměstnanosti se zaměřím na tzv. jádro pozměňovacího návrhu.⁹ Postupně představím podpůrní dobu upravenou v § 43 zákona o zaměstnanosti, rozeberu její novelizaci, která proběhla v roce 2009 a jednalo se o jedinou novelizaci tohoto ustanovení až do stávající novelizace. Následně provedu srovnání a analýzu stávající účinné úpravy podpůrní doby s úpravou účinnou od 1. ledna 2026. Na tuto část pak volně naváže pasáž věnující se další změně, kterou novela přináší, a to změně v oblasti výše podpory v nezaměstnanosti. Tuto změnu lze považovat za, minimálně pro veřejnost, nejpodstatnější změnu celé novely podpory v nezaměstnanosti. Je tomu tak zejména proto, že novela navyšuje výši podpory v nezaměstnanosti v prvotní fázi pobírání podpory o 15 %.¹⁰ V této části textu, stejně jako v části, která se věnuje podpůrní době, představím, analyzuji a rovněž srovnám stávající úpravu s úpravou účinnou od 1. ledna 2026.

Po vysvětlení změn, které flexinovela v oblasti podpory v nezaměstnanosti přináší, se zaměřím na úpravu podpory v nezaměstnanosti v Německu, Rakousku a Dánsku, abych

⁷ Analýza změn podpory v nezaměstnanosti: cesta k flexibilnímu trhu práce. In: *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. 16. 4. 2025 [cit. 2025-05-04]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/analiza-zmen-podpory-v-nezamestnanosti>.

⁸ Ust. § 24 an. zákona o zaměstnanosti.

⁹ Tím je novela délky podpůrní doby a výše podpory v nezaměstnanosti.

¹⁰ Viz *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 2.

si mohla zodpovědět otázku, zda je možné se úpravou podpory v nezaměstnanosti účinné v těchto zemích opravdu inspirovat.¹¹ Za tímto účelem provedu analýzu dané problematiky a následně učiním souhrnné srovnání zmíněných úprav s českou právní úpravou podpory v nezaměstnanosti.

V poslední části textu se zaměřím na ekonomické aspekty a možné nedostatky pozměňovacího návrhu. Proto se budu v této části textu blíže věnovat analýze vytvořené MPSV¹² a odůvodnění pozměňovacího návrhu.¹³

V závěru textu komplexně popíšu potřebnost novely podpory v nezaměstnanosti, shrnu podstatné části textu a v neposlední řadě komplexně zodpovím výzkumné otázky.

V textu budou jednotlivé dílčí problémy nejprve popsány a následně rozebírány za účelem jejich vysvětlení či zodpovězení výzkumných otázek.

Mezi hlavní zdroje textu patří zákon o zaměstnanosti a pozměňovací návrh.¹⁴ Dalším zdrojem je relevantní komentářová¹⁵ a odborná¹⁶ literatura a informace zveřejněné státními institucemi.¹⁷ V části věnované zahraniční právní úpravě jsou hlavními zdroji zejména oficiální webové stránky příslušných státních institucí.¹⁸

1. Novela podpory v nezaměstnanosti

Navrhované znění novely podpory v nezaměstnanosti bylo představeno na tiskové konferenci Ministerstva práce a sociálních věcí již v říjnu roku 2024, tj. v době, kdy se v Poslanecké sněmovně začala projednávat flexinovela. Dle tiskové zprávy MPSV¹⁹ je přijetí novely podpory v nezaměstnanosti nutností, a to zejména s ohledem na flexinovelu, kterou se v té době zabývala Poslanecká sněmovna. Podle vyjádření MPSV, respektive ministra práce a sociálních věcí, přináší navrhované znění novely podpory v nezaměstnanosti²⁰ zásadní změny pravidel ve výši podpory v nezaměstnanosti, zvýšení ochrany uchazečů o zaměstnání ve věku nad 55 let, finanční podporu i pro osoby bez předchozích příjmů.²¹

Tiskovou zprávou²² avizovaná a představená novela podpory v nezaměstnanosti byla dne 27. ledna 2025 podána skupinou poslanců v čele s Marianem Jurečkou jako pozměňovací návrh k flexinovele,²³ která v té době prošla již 2. čtením v Poslanecké sněmovně. Úkolem pozměňovacího návrhu bylo doplnit opatření „v oblasti politiky zaměstnanosti,

¹¹ Lze se inspirovat německou, rakouskou a dánskou výší podpory v nezaměstnanosti a podpůrčí dobou, aniž by se zohlednila a srovnala česká a tamní právní úprava hrazení příspěvku na politiku zaměstnanosti či pojištění pro případ nezaměstnanosti?

¹² *Analýza změn podpory v nezaměstnanosti. Cesta k flexibilnímu trhu práce.*

¹³ *Pozměňovací návrh poslanců.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Např. STÁDŇÍK, J. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2023.

¹⁶ Např. DOUŠOVÁ, J. *Úřad práce a uchazeč o zaměstnání.* V Praze: C. H. Beck, 2020.

¹⁷ Např. MPSV, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky.

¹⁸ Např. Bundesagentur für Arbeit.

¹⁹ *Ministr Jurečka představil změny podpory v nezaměstnanosti pro větší ochranu a motivaci při hledání práce. Tisková zpráva.*

²⁰ Spolu se změnami podpory v nezaměstnanosti byly navrženy a přijaty také změny v oblasti rekvalifikací. Problematikou rekvalifikací se však tento text nezabývá, a proto je neuvádím.

²¹ *Ministr Jurečka představil změny podpory v nezaměstnanosti pro větší ochranu a motivaci při hledání práce. Tisková zpráva.*

²² *Ibidem.*

²³ *Pozměňovací návrh poslanců.*

kteřá by zvýšenou flexibilitu (delší zkušební doba, zkrácení výpovědní doby pro některé případy atd.) kompenzovala i posílenou securitou“.²⁴ Zároveň pozměňovací návrh reagoval na požadavky, které měla nejen odborná veřejnost, ale i Legislativní rada vlády v době, kdy projednávala návrh flexinovel.²⁵ Tento pozměňovací návrh byl dne 7. března 2025 v nezměněné podobě Poslaneckou sněmovnou schválen. Zároveň dne 7. března 2025 došlo ke schválení celého sněmovního tisku 775 (flexinovel).²⁶ Dne 9. dubna schválil celou flexinovelu, včetně pozměňovacího návrhu, Senát České republiky.²⁷ Prezident republiky flexinovelu podepsal dne 25. dubna 2025²⁸ a dne 29. dubna 2025 byla flexinovela vyhlášena jako zákon ve Sbírce zákonů pod číslem 120/2025 Sb.²⁹ Flexinovela má dělenou účinnost. Část novelizující podporu v nezaměstnanosti nabude účinnosti 1. ledna 2026, zatímco zbytek flexinovel je účinný již od 1. června 2025.³⁰

Potřebnost novely podpory v nezaměstnanosti je zdůvodňována strachem Čechů ze změny zaměstnání, který je tak vysoký, že raději zůstávají zaměstnaní někde, kde jsou v některých případech i dlouhodobě nespokojeni.³¹ Je tomu tak zejména proto, že pro ně stávající zaměstnání představuje jistotu, která jim zaručuje příjem, ze kterého jsou schopni hradit své závazky, živit rodiny a nemohou si dovolit změnu zaměstnání. Ta pro ně totiž většinou znamená nejistotu a riziko rychlejší ztráty zaměstnání a tím i zvýšení pravděpodobnosti, že by se museli spolehnout na stát, a tím tedy i na to, že možná dostanou podporu v nezaměstnanosti a případně další sociální dávky, jejichž výše však není dostatečná pro zaplacení všech nutných měsíčních výdajů. Na základě toho lze v České republice pozorovat stagnaci pracovního trhu.

Z analýzy změn podpory v nezaměstnanosti³² vyplývá, že změna práce znamená pro zaměstnance, který se rozhodne práci změnit, navýšení jeho mzdy až o 12 %, pokud změní svoji práci napřímo (tj. ukončení stávajícího pracovního poměru a bezprostřední vznik nového pracovního poměru) a navýšení mzdy až o 8 %, jestliže zaměstnanec ukončí pracovní poměr, je zařazen a veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a až následně si najde, respektive mu vzniká nový pracovní poměr.³³ Ani tato analýza, která je hodně diskutována i napříč médii,³⁴ však prozatím nepřiměla české zaměstnance ke změnám jejich zaměstnavatelů. Flexinovela by měla, dle jejich předkladatelů, pomoci zvýšit pracovní mobilitu, zflexibilnit trh práce, zajistit přiměřené finanční zabezpečení pro nezaměstnané, zvýšit ochranu uchazečů o zaměstnání starších 52 let věku, zrušit redukci procentní sazby

²⁴ Ibidem, s. 4.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Viz *Sněmovní tisk 775. Novela z. – zákoník práce – EU*.

²⁷ Viz 151. usnesení Senátu z 8. schůze konané dne 9. dubna 2025 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony /senátní tisk č. 70/. In: *Senát PČR* [online]. 9. 4. 2025 [cit. 2025-04-09]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=115361>.

²⁸ Viz *Sněmovní tisk 775. Novela z. – zákoník práce – EU*.

²⁹ Předpis 120/2025. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2025 [cit. 2025-05-01]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?O=9&T=775>.

³⁰ Čl. XIV. zákona č. 120/2025 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³¹ *Ministr Jurečka představil změny podpory v nezaměstnanosti pro větší ochranu a motivaci při hledání práce. Tisková zpráva*.

³² *Analýza změn podpory v nezaměstnanosti. Cesta k flexibilnímu trhu práce, s. 4.*

³³ Ibidem.

³⁴ Viz např. MACHKOVÁ, K. *Za nízkými mzdami stojí i dotační ekonomika, míní prezidentka Asociace personalistů*.

podpory v nezaměstnanosti a také zajistit přiměřené finanční zabezpečení pro osoby bez předchozích příjmů.³⁵

Konkrétní změny podpory v nezaměstnanosti, které flexinovela přináší, představím a vysvětlím v následujících částech textu. Nejprve se však zaměřím na ústavněprávní základ podpory v nezaměstnanosti, který představuje jádro odůvodnění existence podpory v nezaměstnanosti jako takové. Analýza ústavněprávního základu podpory v nezaměstnanosti rovněž poskytne vysvětlení důležitosti zachování alespoň trochu důstojného standardu podpory v nezaměstnanosti a vysvětlí, proč musí podporu v nezaměstnanosti stát pro své občany zajišťovat.

2. Ústavněprávní základ podpory v nezaměstnanosti

Ústavněprávní základ podpory v nezaměstnanosti je upraven v čl. 26 odst. 3 Listiny. Toto konkrétní ustanovení obsahuje závazek státu postarat se o své občany v době, kdy nemohou bez svého zavinění získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Na jednu stranu se jedná o závazek státu postarat se o své občany, na stranu druhou se jedná o právo občanů na hmotné zajištění při neschopnosti pracovat, třebaže pracovat chtějí a mohou. Celý článek 26 Listiny patří mezi tzv. hospodářská práva, a kromě práva na hmotné zajištění při neschopnosti pracovat bez vlastní viny³⁶ v sobě obsahuje další tři práva: právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, právo na práci a právo na podnikání.³⁷ Těmto dalším třem právům obsaženým v článku 26 Listiny se nebudu věnovat, jelikož nemají přímou souvislost s tématem tohoto textu.

Právo na hmotné zajištění při neschopnosti pracovat zajišťuje ochranu těm občanům, kteří jsou nezaměstnaní, ačkoliv pracovat chtějí a mohou. Jedná se o právo, které je považováno spíše za součást práva sociálního zabezpečení, avšak z hlediska systematiky Listiny je toto právo vloženo mezi tzv. pracovněprávní práva, nikoliv mezi práva sociálního zabezpečení, která jsou upravena v čl. 30 Listiny.³⁸ Ze samotného textu Listiny tak lze usuzovat, že tvůrci Listiny nepovažovali ochranu nezaměstnaných za problematiku řadící se mezi práva sociálního zabezpečení. Podle Moravce se čl. 30 odst. 1 Listiny vztahuje na situace, kdy je obecně dána nemožnost výkonu práva na práci, zatímco čl. 26 odst. 3 Listiny se vztahuje na situace, kdy je způsobilost osoby k práci zachována.³⁹ Zde je také namístě zdůraznit, že existuje rozdíl, vyplývající mj. z Listiny, mezi osobami, které jsou nezaměstnané, ačkoliv pracovat chtějí a mohou, a osobami, které jsou nezaměstnané, pracovat chtějí, ale nemohou, a to např. ze zdravotních důvodů. Osoby, které objektivně nemohou pracovat, jsou chráněny prostřednictvím čl. 30 odst. 1 Listiny – hmotné zabezpečení při nezpůsobilosti v práci, a nikoliv prostřednictvím čl. 26 odst. 3 Listiny.⁴⁰

³⁵ *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 4–5.

³⁶ Čl. 26 odst. 3 Listiny.

³⁷ Čl. 26 odst. 1 Listiny.

³⁸ KRATOCHVÍL, J. Právo na práci a související práva hospodářská (čl. 26.–29. Listiny). In: BARTOŇ, M. – KRATOCHVÍL, J. – KOPA, M. – TOMOSZEK, M. – JIRÁSEK, J. a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 486.

³⁹ MORAVEC, O. Čl. 26 [Právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost]. In: HUSSEINI, F. – BARTOŇ, M. – KOKEŠ, M. – KOPA, M. a kol. *Listina základních práv a svobod*. 2021 [cit. 2025-05-25]. Dostupné z: <https://app.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembsgfpwk232ge4texzr&docid=nnptembsgfpwk232ge4texzr#>.

⁴⁰ KRATOCHVÍL, J. *Právo na práci a související práva hospodářská (čl. 26.–29. Listiny)*, s. 486.

Ustanovení čl. 26 odst. 3 Listiny je provedeno zákonem o zaměstnanosti, ustanoveními věnujícími se podpoře v nezaměstnanosti.⁴¹ Těmito ustanoveními stát naplňuje svoji povinnost přijmout takovou právní úpravu, která alespoň částečně zmírní negativní důsledky, jež sebou nedobrovolná nezaměstnanost pro jednotlivce a osoby na něm závislé přináší. Účel této úpravy ovšem nespočívá pouze ve zmírnění negativních důsledků, nýbrž i v poskytnutí prostoru pro vypořádání se s nezaměstnaností a řešení této situace.⁴²

Pro srovnání, např. německá ústava,⁴³ která obsahuje ústavněprávní základ pro podporu v nezaměstnanosti, je výrazně obecnější než česká Listina. V německé ústavě je zakotveno právo na práci a svobodnou volbu povolání.⁴⁴ Právo na sociální ochranu, respektive na pomoc ze strany státu, v případě neschopnosti občana obstarat pro sebe prostředky pro živobytí prací, je upraveno velmi obecně v čl. 20 odst. 1 Grundgesetz, který pouze lakonicky uvádí, že Spolková republika Německo je demokratický a sociální stát. Detailní rozvinutí tohoto práva pak obsahuje až zákon – Sociální zákoník, Třetí kniha, podpora v nezaměstnanosti (dále jen „SGB III“). Do kontrastu s německou úpravou lze dát dánskou úpravu ústavněprávního základu podpory v nezaměstnanosti. Dánská ústava rovněž upravuje právo na práci,⁴⁵ avšak zároveň, obdobně jako česká Listina, upravuje nárok na pomoc státu osobám, které nejsou schopny uživit sebe či své blízké. Na rozdíl od německé ústavy i české Listiny však dánská ústava stanovuje státu povinnost pomoci pouze těm osobám, vůči kterým nemá vyživovací povinnost jiná osoba.⁴⁶ Dánská ústava pomoc státu nezaměstnané osobě navíc výslovně podmiňuje tím, že se nezaměstnaná osoba, která o pomoc žádá, podřídí povinnostem, které stanoví zákon.⁴⁷

Institut podpory v nezaměstnanosti v České republice má svůj ústavněprávní základ v čl. 26 odst. 3 Listiny, ze kterého je odvozován a na jehož základě nemůže stát podporu v nezaměstnanosti zrušit, porušil by tak totiž ústavněprávní, respektive i lidskoprávní závazek. Zároveň však má stát pouze danou povinnost předmětné občany hmotně zajistit v přiměřeném rozsahu. Hmotné zajištění konkretizuje zákon o zaměstnanosti jako finanční zajištění, jestliže by se však stát rozhodl pro poskytování hmotného zajištění v přiměřeném rozsahu jinak než finančně, nebylo by to protiústavní, avšak rozhodně by to bylo, minimálně v Evropě, podle mého názoru, neobvyklé. Konkrétní podmínky podpory „nedobrovolně“ nezaměstnaných osob, upravuje dle Listiny zákon, tj. zákon o zaměstnanosti. Které konkrétní podmínky musí žadatel o podporu v nezaměstnanosti splňovat, kde jsou tyto upraveny a zda jsou také novelizovány, rozeberu v následující části textu.

3. Kdo má nárok na podporu v nezaměstnanosti

Podmínky, jejichž splnění je pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti vyžadováno, upravuje § 39 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 24 an. zákona o zaměstnanosti, kde je upraven institut uchazeče o zaměstnání a jeho vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. V případě žádosti o podporu v nezaměstnanosti platí, že každý žadatel musí být ucha-

⁴¹ Ust. § 39 an. zákona o zaměstnanosti.

⁴² Nález pléna Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 1/12, bod 243.

⁴³ Grundgesetz.

⁴⁴ Viz čl. 12 Grundgesetz.

⁴⁵ Viz § 75 odst. 1 Danmarks Riges Grundlov.

⁴⁶ Viz § 75 odst. 2 Danmarks Riges Grundlov.

⁴⁷ Viz ibidem.

žečem o zaměstnání, který je veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Kdo není uchazečem o zaměstnání vedeným v evidenci, nemá nárok na podporu v nezaměstnanosti.

Podle § 24 an. zákona o zaměstnanosti se uchazečem o zaměstnání může stát pouze fyzická osoba s bydlištěm na území České republiky,⁴⁸ která požádá o zprostředkování zaměstnání dle jejího bydliště příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce a ta ji na základě splnění podmínek pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání⁴⁹ do této evidence zařadí. Splněním této podmínky uchazeč o zaměstnání, respektive žadatel o podporu v nezaměstnanosti, deklaruje, že chce a může pracovat, čímž naplňuje požadavek čl. 26 odst. 3 Listiny pro možnost nárokovat si hmotné zajištění v nezaměstnanosti ze strany státu.⁵⁰

Pokud se tedy žadatel stane uchazečem o zaměstnání, pak se zkoumá, zda splňuje základní podmínky pro to, aby měl nárok na podporu v nezaměstnanosti. Zaprvé musí být v rozhodném období, kterým jsou dva roky před jeho zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání,⁵¹ alespoň dvanáct měsíců pojištěn v rámci systému důchodového pojištění.⁵² Za získanou dobu důchodového pojištění se podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti považuje pouze to období, ve kterém byl žadatel důchodově pojištěn na základě zaměstnání či jiné výdělečné činnosti. Jinak získanou dobu důchodového pojištění nepovažuje zákon o zaměstnanosti, pro posouzení splnění této podmínky, za relevantní,⁵³ ovšem s výjimkou tzv. náhradní doby zaměstnání,⁵⁴ jejímž započtením lze podmínku stanovenou v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti rovněž splnit.⁵⁵ Tato podmínka dále vylučuje překryv doby důchodového pojištění, tj. pokud uchazeč o zaměstnání získal potřebnou dobu důchodového pojištění tak, že měl ve stejný čas dvě a více zaměstnání či jinou výdělečnou činnost, ze kterých by se mu obě zaměstnání či jiná výdělečná činnost započítávaly do důchodového pojištění, pro účely nároku na podporu v nezaměstnanosti se mu bude počítat tato doba pouze jednou, aby bylo opravdu zajištěno, že pojistnou výdělečnou činnost vykonával alespoň dvanáct měsíců.⁵⁶

Jako druhou podmínku pro získání nároku na podporu v nezaměstnanosti zákon o zaměstnanosti stanovuje podání žádosti o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti, a to u té krajské pobočky Úřadu práce, u které je žadatel veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.⁵⁷ Z tohoto požadavku vyplývá, že se podpora v nezaměstnanosti přiznává na základě řízení o žádosti, které se vede podle § 44 a § 45 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „správní řád“) a „které je procesně nezávislé na řízení o zařazení evidence o zaměstnání.“⁵⁸ Žádost o podporu v nezaměstnanosti lze podat kdykoliv v průběhu vedení uchažeče v evidenci uchazečů o zaměstnání.⁵⁹

⁴⁸ Tuto podmínku stanovuje § 25 zákona o zaměstnanosti.

⁴⁹ Ust. § 26 zákona o zaměstnanosti.

⁵⁰ DEKAN, J. – STÁDŇÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti]. In: STÁDŇÍK, J. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 252.

⁵¹ Viz § 41 zákona o zaměstnanosti.

⁵² Ust. § 11 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“).

⁵³ Viz § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

⁵⁴ Ust. § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁵⁵ Ust. § 41 odst. 2 zákona o zaměstnanosti.

⁵⁶ DEKAN, J. – STÁDŇÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti], s. 253.

⁵⁷ Ust. § 39 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

⁵⁸ DEKAN, J. – STÁDŇÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti], s. 256.

⁵⁹ Ibidem.

Nárok na podporu v nezaměstnanosti má, dle třetí obligatorní podmínky stanovené v § 39 zákona o zaměstnanosti,⁶⁰ pouze takový uchazeč o zaměstnání, který není v den, ke kterému má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, poživatelem starobního důchodu. Je tomu tak proto, že podpora v nezaměstnanosti má zajistit ty osoby, které se nacházejí z důvodu ztráty zaměstnání (obživy) v obtížné situaci, kdy nejsou objektivně schopné získávat prostředky na své hmotné zajištění prací. U osob, které jsou poživateli starobního důchodu, však toto neplatí. Tyto osoby jsou zajištěny prostřednictvím starobního důchodu, což znamená, že hmotné zajištění jim je zajištěno, a to i navzdory ztrátě příjmů ze zaměstnání.⁶¹

V souvislosti s představením základních podmínek pro získání nároku na podporu v nezaměstnanosti považují za důležité také uvést situace, kdy žadatel o podporu v nezaměstnanosti nárok nemá, třebaže jinak splňuje všechny podmínky uvedené v § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Tyto situace neboli překážky jsou uvedeny v § 39 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemá uchazeč, kterému skončil pracovní právní či jiný pracovní vztah z důvodu zvláště hrubého porušení jeho pracovní povinnosti⁶² v době šesti měsíců předcházejících jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání⁶³ nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zákoníku práce.⁶⁴ Dále nárok na podporu v nezaměstnanosti pozbyl uchazeč, kterému vznikl nárok na výsluhový příspěvek podle zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání, nebo podle zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, jestliže je měsíční výše výsluhového příspěvku vyšší než měsíční výše podpory v nezaměstnanosti. Pokud by byla výše měsíčního výsluhového příspěvku nižší než měsíční výše podpory v nezaměstnanosti, pak je podpora v nezaměstnanosti vyplácena pouze ve výši rozdílu (dá se říct, že jde o dorovnání výše výsluhového příspěvku na roveň výše podpory v nezaměstnanosti, na kterou by měl uchazeč nárok).⁶⁵ Dle Dekana se Stádníkem⁶⁶ ovšem není současné nastavení legislativy u tohoto bodu správné, jelikož pro rozhodování o nároku na podporu v nezaměstnanosti se nezohledňuje skutečnost, zda je výsluhový příspěvek skutečně vyplácen, nýbrž se zohledňuje pouze skutečnost, zda na něj má uchazeč nárok, či nikoliv.⁶⁷ Může se tak stát, že uchazeči nebude vyplácen ani výsluhový příspěvek, ani podpora v nezaměstnanosti a nebude tak hmotně zajištěn, tedy nebude naplněn čl. 26 odst. 3 Listiny. Nárok na podporu v nezaměstnanosti nemají rovněž uchazeči, kteří mají ke dni, k němuž má být podpora v nezaměstnanosti přiznána, uzavřený právní vztah za účelem výkonu nekolidujícího zaměstnání v souladu s § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.⁶⁸ Poslední skupinou, která nemá ze zákona nárok na podporu v nezaměstnanosti, jsou uchazeči, kteří vykonávají různé zákonem⁶⁹ specifikované funkce nebo činnosti v rámci obchodních korporací či družstev.⁷⁰ Jestliže by však uchazeč vykonával

⁶⁰ Ust. § 39 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

⁶¹ DEKAN, J. – STÁDNÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti], s. 256.

⁶² Ust. § 52 písm. g) zákoníku práce, k tomu viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. 21 Cdo 735/2000.

⁶³ Ust. § 39 odst. 2 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

⁶⁴ Ust. § 39 odst. 2 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

⁶⁵ Ust. § 39 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

⁶⁶ DEKAN, J. – STÁDNÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti], s. 258.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Ust. § 39 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.

⁶⁹ Viz § 25 odst. 1 písm. c) až f), s) zákona o zaměstnanosti.

⁷⁰ Ust. § 39 odst. 2 písm. e) zákona o zaměstnanosti.

některou z uvedených funkcí či činností bezplatně a nevykonával by pro danou společnost jiný mimo pracovněprávní vztah, pak by nárok na podporu v nezaměstnanosti měl.⁷¹

Z výše uvedeného vyplývá, že nárok na podporu v nezaměstnanosti mají pouze ty osoby, které splňují všechny základní podmínky. Esenciální podmínkou je, že žadatelé musí být vedeni jako uchazeči o zaměstnání v příslušné evidenci Úřadu práce, nejsou-li vedeni, automaticky nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, i kdyby splňovaly zbylé tři podmínky, které požaduje § 39 zákona o zaměstnanosti. Pokud žadatel se svojí žádostí o podporu v nezaměstnanosti uspěje a podpora mu je skutečně přiznána, pak jsou pro něj nezbytně důležité dva body, a to délka doby, po kterou mu bude podpora v nezaměstnanosti vyplácena, a výše vyplácené podpory. Těmito body se budu v následujících dvou částech textu zabývat.

4. Podpůrčí doba a její změny

Podpůrčí doba je v zákoně o zaměstnanosti upravena v ustanoveních nacházejících se mezi ustanoveními upravujícími podmínky pro získání nároku na podporu v nezaměstnanosti⁷² a ustanoveními, která rozebírají výši samotné podpory v nezaměstnanosti.

Podpůrčí doba je doba, po kterou se uchazeči o zaměstnání poskytují podpora v nezaměstnanosti.⁷³ Podpůrčí doba je v české právní úpravě odstupňována podle věku do tří skupin. Flexinovela přináší změnu věkových hranic jednotlivých skupin, přičemž tato změna je první změnou věkových hranic od účinnosti zákona o zaměstnanosti, tj. od roku 2004. V minulosti již jedna změna v oblasti podpůrčí doby proběhla, ta se však týkala pouze zkrácení délky podpůrčí doby v jednotlivých skupinách. K této změně došlo 1. ledna 2009 na základě zákona č. 382/2008 Sb., zákon, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. V roce 2009 se podpůrčí doba upravená v § 43 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti pro osoby do 50 let věku zkrátila z 6 měsíců na 5 měsíců, v § 43 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti pro osoby nad 50 do 55 let věku zkrátila z 9 měsíců na 8 měsíců a v § 43 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti pro osoby nad 55 let věku zkrátila z 12 měsíců na 11 měsíců. Důvodem pro tehdejší zkrácení délky podpůrčí doby o 1 měsíc pro všechny stanovené věkové kategorie „*bylo motivovat uchazeče o zaměstnání k rychlé změně jejich nepříznivé sociální situace pomocí opětovného začtenění na trh práce.*“⁷⁴

Délka podpůrčí doby zůstává od roku 2009 pořád stejná, tj. 5, 8 a 11 měsíců. Od 1. ledna 2026 se z důvodu zvýšené věkové hranice pro odchod do důchodu⁷⁵ zvýší i věkové hranice jednotlivých podpůrčích dob. Pětiměsíční podpůrčí doba se bude uplatňovat vůči uchazečům o zaměstnání do 52 let věku, namísto současných 50 let. Podpůrčí doba v délce 8 měsíců se bude vztahovat na uchazeče ve věku nad 52 let do 57 let věku a podpůrčí doba

⁷¹ DEKAN, J. – STÁDNÍK, J. § 39 [Podmínky nároku na podporu v nezaměstnanosti], s. 258.

⁷² Je upravena zejména v § 43 zákona o zaměstnanosti.

⁷³ DOUŠOVÁ, J. *Úřad práce a uchazeč o zaměstnání*, s. 156.

⁷⁴ Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. 2008 [cit. 2025-04-02]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=26667&pdf=1>.

⁷⁵ Viz § 32 zákona o důchodovém pojištění.

v délce 11 měsíců bude pro uchazeče o zaměstnání starší 57 let věku.⁷⁶ Důvodem této změny je skutečnost, že k 1. lednu 2025 došlo novelizací k prodloužení důchodového věku, což vyvolalo potřebu zvýšit věkové hranice i u podpůrčí doby.⁷⁷ Je totiž zapotřebí, aby i nadále platilo, že podpůrčí doba 11 měsíců náleží těm žadatelům o podporu v nezaměstnanosti, kteří splní všechny podmínky uvedené v § 39 zákona o zaměstnanosti a zároveň jsou ve věku, který je o 10 let nižší (= 57 let), než je strop důchodového věku. Strop důchodového věku je aktuálně, podle § 32 odst. 3 zákona o důchodovém pojištění, 67 let.⁷⁸ Podpůrčí doba 8 měsíců je pak určena pro ty uchazeče, kteří jsou ve věku o 15 let nižším (= 52 let), než je strop důchodového věku a podpůrčí doba v délce 8 měsíců platí pro uchazeče, kteří jsou ve věku o 16 a více let nižším, než je strop důchodového věku.⁷⁹

Z výše uvedeného vyplývá, že aktuální novelizace podpůrčí doby, v souvislosti se zvýšením věku odchodu do důchodu,⁸⁰ zvyšuje věkovou hranici o 2 roky ve všech skupinách. Samotná délka podpůrčí doby zůstává stejná (tj. 5, 8, 11 měsíců), avšak nárok na podpůrčí dobu v délce 8 a 11 měsíců budou mít od 1. ledna 2026 uchazeči o zaměstnání, kteří budou o 2 roky starší, než tomu bylo dosud. K první výzkumné otázce (Jak zásadní a významná je aktuální novelizace podpory v nezaměstnanosti?) lze konstatovat, že posun věku v jednotlivých skupinách délky podpůrčí doby bude zásadní a bezpochyby i významný zejména pro osoby, které se nachází ve věku velmi blízkém nově stanoveným hranicím. Lze očekávat, že zejména pro osoby, které např. dosáhnou 55 let věku a v lednu zjistí, že mají nárok pouze na 8 měsíců podpůrčí doby, bude, zejména z psychologického hlediska, tato novela subjektivně velmi nepříznivá, možná nespravedlivá, jelikož si uvědomí, že pokud by jim pracovní poměr skončil v roce 2025, měly by nárok na podporu v nezaměstnanosti v délce 11 měsíců, zatímco podle novelizované úpravy mají nárok pouze na 8 měsíců. Obecně se však domnívám, že změna věku pro jednotlivé skupiny podpůrčí doby není obecně nijak zásadní či významná.

S délkou podpůrčí doby, a logicky tedy i s věkem uchazeče o zaměstnání, respektive žadatele o podporu v nezaměstnanosti, bezprostředně souvisí také výše podpory v nezaměstnanosti, která se od 1. ledna 2026 zásadně mění. Změny v této oblasti představím a rozeberu v následující části textu.

5. Výše podpory v nezaměstnanosti a její změny

Výše podpory v nezaměstnanosti je, dle mého názoru, klíčová při rozhodování se zaměstnání o tom, zda je vhodné, respektive zda si může dovolit, ukončit svůj stávající pracovní poměr a až posléze si začít hledat novou práci. Stávající právní úprava „sankcionuje“ všechny osoby, které ukončily své zaměstnání, aniž by pro to měly vážný důvod nebo jej ukončily na základě dohody o rozvázání pracovního poměru. Tyto osoby mají nárok na podporu v nezaměstnanosti pouze ve výši 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.⁸¹ Takto nastavená úprava přitom nezohledňuje skutečnost,

⁷⁶ Ust. § 43 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a § 43 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2026.

⁷⁷ Viz *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 5.

⁷⁸ Tento „nový“ strop byl shledán Ústavním soudem v souladu s ústavněprávními předpisy. K tomu viz náleží Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2025, sp. zn. Pl. ÚS 11/25, bod 98, 101.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Viz § 32 zákona o důchodovém pojištění.

⁸¹ Viz § 50 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

že mnohé dohody o rozvázání pracovního poměru mohou zaměstnanci uzavřít na základě požadavku zaměstnavatele a v době uzavření takové dohody o rozvázání pracovního poměru si ne vždy jsou schopni uvědomit důsledky svého rozhodnutí, které se následně objeví v podobě snížené podpory v nezaměstnanosti. Dle mého názoru lze sice legitimně tvrdit známé právní úsloví *vigilantibus iura scripta sunt*,⁸² zároveň se domnívám, že takto nastavená úprava nereflexuje realitu českého pracovního trhu a do jisté míry lze tvrdit, že nedostatečně chrání zranitelné osoby, kterými jsou bezpochyby mnohdy zaměstnanci pracující na pozicích, kde není vyžadována odborná kvalifikace.⁸³ V tomto bodě proto velmi kvituji novelu podpory v nezaměstnanosti, která automatické snížení podpory v nezaměstnanosti z důvodu absence vážného důvodu pro rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnance či uzavření dohody o rozvázání pracovního poměru ruší.

Výše podpory v nezaměstnanosti není po celou podpůrní dobu stejná. Spolu s tím, jak se prodlužuje doba, po kterou je uchazeč o zaměstnání nezaměstnaný a pobírá podporu v nezaměstnanosti, dochází k jejímu postupnému snižování. Toto postupné snižování se děje celkem dvakrát, kdy druhé snížení na výši 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu je zároveň snížení poslední. Podporu v nižší částce, než je 45 % výše podpory v nezaměstnanosti, uchazeč nemůže dle stávající úpravy dostat, ledaže by uplynula celá podpůrní doba, kterou má stanovenou podle § 43 zákona o zaměstnanosti, a uchazeč o zaměstnání by v důsledku toho pozbyl nárok na podporu v nezaměstnanosti jako takovou. Dle stávající úpravy se výše podpory v nezaměstnanosti snižuje po každých dvou měsících trvání podpůrní doby. V prvotní fázi nezaměstnanosti⁸⁴ činí výše podpory 65 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu. V období třetího a čtvrtého měsíce podpůrní doby se výše podpory snižuje na 50 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu a od pátého měsíce podpůrní doby klesá výše podpory v nezaměstnanosti na její mezní výši, tj. 45 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu. Uváděné procentní výše však nelze vždy automaticky počítat ze skutečného příjmu uchazeče o zaměstnání, který měl v době, kdy byl zaměstnaný. Výše podpory v nezaměstnanosti je totiž limitována maximální možnou výší podpory, kterou je 0,58násobek průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o podporu v nezaměstnanosti.⁸⁵

Od 1. ledna 2026 bude výše podpory v nezaměstnanosti vyšší a také budou zvýhodněni uchazeči o zaměstnání starší 52 let. Podpora v nezaměstnanosti bude první dva měsíce podpůrní doby ve výši 80 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu, třetí a čtvrtý měsíc podpůrní doby se podpora sníží na 50 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu a od pátého měsíce do konce podpůrní doby bude ve výši 40 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu. U uchazečů o zaměstnání starších 52 let bude podpora v nezaměstnanosti ve výši

⁸² Bdělý svého práva.

⁸³ Typicky se jedná o zaměstnance pracující ve směnných provozech ve velkých korporátech, jejichž práci lze popsat jako „práci u pásu“. Přitom i tito zaměstnanci jsou velmi důležití a skutečnost, že nemají vždy dostatečnou znalost práva, může být způsobena nejen sociálním prostředím, ve kterém se pohybují, ale i nedostatečně fungujícím vzdělávacím systémem, kde problematika zaměstnanosti často nebývá vůbec probírána.

⁸⁴ Tj. první dva měsíce podpůrní doby.

⁸⁵ Ust. § 50 odst. 6 zákona o zaměstnanosti.

80 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu vyplácena první tři měsíce podpůrní doby, následující tři měsíce bude její výše snížena na 50 % a po zbytek podpůrní doby bude ve výši 40 % průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.⁸⁶

Změny nastanou také ve výši podpory v nezaměstnanosti u osob, u kterých není možné určit průměrný měsíční čistý výdělek, jelikož tyto osoby nejsou schopné doložit své příjmy. Výše podpory v nezaměstnanosti pro tuto skupinu uchazečů o zaměstnání je stanovena v § 51 zákona o zaměstnanosti, který zároveň taxativním způsobem upravuje tři situace, které mohou nedoložitelnost příjmů způsobit.⁸⁷ První situací je situace, kdy uchazeč splnil podmínku předchozí doby zaměstnání tím, že mu byla započtena náhradní doba zaměstnání,⁸⁸ která je posouzena jako poslední zaměstnání uchazeče.⁸⁹ Druhou situací je nemožnost doložení výše průměrného měsíčního čistého výdělku či vyměřovacího základu bez zavinění uchazeče o zaměstnání,⁹⁰ např. z důvodu nesočinnosti zaměstnavatele.⁹¹ Třetí situací je situace, kdy objektivně nelze stanovit průměrný měsíční čistý výdělek či vyměřovací základ.⁹² Takovou situaci může zapříčinit například smrt či zánik zaměstnavatele.⁹³ Stávající právní úprava přiznává této skupině žadatelů podporu v nezaměstnanosti pouze ve výši 0,15násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu pro první dva měsíce podpůrní doby, další dva měsíce je výše podpory snížena na 0,12násobek a po zbytek podpůrní doby dosahuje podpora výše 0,11násobku. Flexinovela přináší navýšení, a to pro první dva měsíce trvání podpůrní doby na 0,4násobek, následující dva měsíce 0,2násobek a zbytek podpůrní doby je vyplácena podpora ve výši 0,15násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu. Zároveň i zde dochází ke zvýhodnění uchazečů o zaměstnání starších 52 let. Tito uchazeči mají nárok na podporu ve výši 0,4násobku první tři měsíce podpůrní doby, 0,2násobku následující tři měsíce a po zbývající podpůrní dobu mají nárok na podporu ve výši 0,15násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.⁹⁴

Spolu se zvýšením procentních sazeb podpory v nezaměstnanosti se také zvyšuje maximální výše podpory,⁹⁵ kterou může uchazeč získat, a to ze současného 0,58násobku průměrné mzdy za předchozí první až třetí čtvrtletí minulého roku na 0,8násobek. Maximální měsíční výše podpory v nezaměstnanosti, kterou může uchazeč o zaměstnání dostat v roce 2025, činí 26 163 Kč. Pokud by již nyní platila novelizovaná úprava, pak by uchazeč mohl dostat podporu vyšší o téměř 10 000 Kč, a to 36 086 Kč.

⁸⁶ Viz *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 2.

⁸⁷ Viz § 51 odst. 1 písm. a) až c) zákona o zaměstnanosti.

⁸⁸ Náhradní doba zaměstnání je upravena v § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

⁸⁹ Ust. § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

⁹⁰ Ust. § 51 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti.

⁹¹ DEKAN, J. § 51 [Výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci z průměrné mzdy v národním hospodářství]. In: STÁDNÍK, J. a kol. *Zákon o zaměstnanosti. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, s. 312.

⁹² Ust. § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

⁹³ DEKAN, J. § 51 [Výše podpory v nezaměstnanosti a podpory při rekvalifikaci z průměrné mzdy v národním hospodářství], s. 312.

⁹⁴ Ust. § 51 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném od 1. 1. 2026.

⁹⁵ Ust. § 50 odst. 6 zákona o zaměstnanosti.

Ze zde uvedeného vyplývá, že výše podpory v nezaměstnanosti se od 1. ledna 2026 mění zcela zásadně. Navýšení podpory v nezaměstnanosti v počátku nezaměstnanosti o 15 % může, podle mě, dodat odvalu některým nespokojeným zaměstnancům, kteří by se mohli rozhodnout své zaměstnání změnit, i když nebudou mít v době realizace svého rozhodnutí nové zaměstnání. Takové osoby se totiž nebudou muset natolik obávat např. toho, že nemají dostatečnou finanční rezervu pro období bez stabilního příjmu, a navíc v případě rozvázání pracovního poměru bez vážného důvodu již nebudou sankcionováni sníženou výší podpory.

Ze zde uvedeného lze odvodit i odpověď na první výzkumnou otázku (Jak zásadní a významná je aktuální novelizace podpory v nezaměstnanosti?). Aktuální novelizace v oblasti změn výše podpory v nezaměstnanosti je velice zásadní a významná, a to zejména pro nezaměstnané osoby, k nimž je nově přijatá úprava opravdu štedrá a dává jim možnost změnit zaměstnání, aniž by se osoby, které se pro tuto změnu rozhodnou, musely obávat případného nezdaru v novém zaměstnání či toho, že se jim ihned po ukončení stávajícího pracovního poměru nedaří najít nové místo, jelikož tyto neúspěchy nebudou od ledna 2026 automaticky pro většinu těchto osob znamenat možné velké finanční problémy. S ohledem na stanovení maximální možné výše podpory v nezaměstnanosti nelze vyloučit, že pro osoby s nadprůměrným měsíčním příjmem není ani tato novela příliš výhodná a nebude důvodem pro to, aby i tyto osoby začaly uvažovat o změně svého zaměstnavatele, byť třeba nejsou u stávajícího zaměstnavatele zcela spokojené. Myslím si však, že u osob s nadprůměrným měsíčním příjmem je legitimní očekávat, že jsou schopné si kontinuálně vytvářet finanční rezervu pro případ náhlé ztráty příjmů, a proto by se i ony mohly v některých případech rozhodnout změnit svého zaměstnavatele, přičemž by pokles jejich příjmů, v případě pobírání podpory v nezaměstnanosti nebyl od ledna 2026 ve srovnání s aktuální úpravou tak fatální.

Novela zároveň zohledňuje i skutečnost, že ve starším věku se nové zaměstnání hledá obtížněji, a proto pro osoby starší 52 let věku umožňuje čerpání 80% podpory v nezaměstnanosti o měsíc déle než pro osoby mladší 52 let věku. Toto zohlednění starších osob může pro tyto osoby znamenat významnou pozitivní pomoc, a to zejména z psychologického hlediska.

Přehledová tabulka před a po novelizaci podpory v nezaměstnanosti při znalosti výše předchozího příjmu

Věk	Do 50 let (do 31. 12. 2025)	Do 52 let (od 1. 1. 2026)	50–55 let (do 31. 12. 2025)	52–57 let (od 1. 1. 2026)	Nad 55 let (do 31. 12. 2025)	Nad 57 let (od 1. 1. 2026)
Podpůrčí doba	5 měsíců	5 měsíců	8 měsíců	8 měsíců	11 měsíců	11 měsíců
Schéma měsíců pro jednotlivé fáze podpůrčí doby a na to navázané výše podpory	2 – 2 – 1	2 – 2 – 1	2 – 2 – 4	3 – 3 – 2	2 – 2 – 7	3 – 3 – 5
Sazba v % pro jednotlivé fáze podpůrčí doby	65 – 50 – 45	80 – 50 – 40	65 – 50 – 45	80 – 50 – 40	65 – 50 – 45	80 – 50 – 40

Přehledová tabulka před a po novelizaci podpory v nezaměstnanosti při neznalosti výše předchozího příjmu

Věk	Do 50 let (do 31. 12. 2025)	Do 52 let (od 1. 1. 2026)	50–55 let (do 31. 12. 2025)	52–57 let (od 1. 1. 2026)	Nad 55 let (do 31. 12. 2025)	Nad 57 let (od 1. 1. 2026)
Podpůrčí doba	5 měsíců	5 měsíců	8 měsíců	8 měsíců	11 měsíců	11 měsíců
Schéma měsíců pro jednotlivé fáze podpůrčí doby a na to navázané výše podpory	2 – 2 – 1	2 – 2 – 1	2 – 2 – 4	3 – 3 – 2	2 – 2 – 7	3 – 3 – 5
Výše násobku v jednotlivých fázích podpůrčí doby	0,15 – 0,12 – 0,11	0,4 – 0,2 – 0,15	0,15 – 0,12 – 0,11	0,4 – 0,2 – 0,15	0,15 – 0,12 – 0,11	0,4 – 0,2 – 0,15

6. Německá, rakouská a dánská inspirace

V souvislosti se změnami v oblasti podpory v nezaměstnanosti se vyskytují informace, že při tvorbě pozměňovacího návrhu se jeho autoři inspirovali německou, rakouskou, a především dánskou právní úpravou podpory v nezaměstnanosti.⁹⁶ Na základě těchto informací vznikla i druhá výzkumná otázka, kterou se tento text zabývá. Právě tuto otázku (Lze se však inspirovat německou, rakouskou a dánskou výší podpory v nezaměstnanosti a podpůrčí dobou, aniž by se zohlednila a srovnala česká a tamní právní úprava hrazení příspěvku na politiku zaměstnanosti či pojištění pro případ nezaměstnanosti?) zodpoví tato část textu.

6.1 Německo

V Německu je, rovněž jako v České republice, určený pro provádění veškerých záležitostí v oblasti zaměstnanosti úřad práce.^{97, 98} Dle německé právní úpravy zaměstnanosti, povinně hradí pojištění pro případ nezaměstnanosti zaměstnavatelé i zaměstnanci. Podíl odvodu pojistného je reciproční, zaměstnavatel i zaměstnanec jsou povinni zaplatit pojistné ve výši 1,3 % hrubé mzdy zaměstnance, dohromady je tedy za jednu osobu pracující v závislém vztahu odváděno pojistné pro případ nezaměstnanosti ve výši 2,6 % hrubé mzdy konkrétního zaměstnance. Německé úřady práce jsou připraveny aktivně nezaměstnaným pomoci a na základě SGB III mají osoby povinnost zaregistrovat se jako uchazeč o zaměstnání již v okamžiku, kdy se dozví, že jejich pracovní poměr skončí. Včasným zaregistrováním se zvyšují dle úřadu práce tyto osoby pravděpodobnost nalezení nového vhodného zaměstnání, zajišťují si tak i poskytování vícera příležitostí a podpory ze strany úřadu práce. Jestliže se uchazeč o zaměstnání registruje na úřadu práce pozdě, hrozí mu finanční postih (podpora v nezaměstnanosti mu může být snížena).⁹⁹

O podporu v nezaměstnanosti mohou v Německu požádat nezaměstnané osoby, které jsou evidovány v evidenci nezaměstnaných osob, byly zaměstnány a odváděly pojistné pro případ nezaměstnanosti alespoň po dobu 12 měsíců v období 30 měsíců předcházejících dni jejich zařazení do evidence nezaměstnaných osob. Stejně tak mohou o podporu v nezaměstnanosti požádat osoby, které v období 30 měsíců předcházejících dni jejich zařazení do evidence nezaměstnaných osob alespoň 6 měsíců platily pojistné pro případ nezaměstnanosti s podmínkou, že v tomto období byla většina jejich zaměstnání klasifikována jako dočasné zaměstnání, což znamená, že pro jednoho zaměstnavatele tyto osoby pracovaly maximálně 14 týdnů.¹⁰⁰

Pojistné pro případ nezaměstnanosti mohou na bázi dobrovolnosti hradit v Německu také osoby samostatně výdělečně činné. Pro získání podpory v nezaměstnanosti není nutné vždy splnit odpracovanou pojistnou dobu, v rámci posuzování jejího splnění se

⁹⁶ K tomu srov. RICHTEROVÁ, O. In: *Pátek 7. března 2025 stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze; též MACHKOVÁ, K. Za nízkými mzdami stojí i dotační ekonomika, miní prezidentka Asociace personalistů.*

⁹⁷ Bundesagentur für Arbeit.

⁹⁸ Arbeitslos und Arbeit finden. In: *Bundesagentur für Arbeit* [online]. [cit. 2025-04-04]. Dostupné z: <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden>.

⁹⁹ Arbeitslos melden und Arbeitslosengeld. In: *Bundesagentur für Arbeit* [online]. [cit. 2025-04-04]. Dostupné z: <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-melden/>.

¹⁰⁰ *Arbeitslos und Arbeit finden.*

zohledňuje též výchova dítěte (do tří let věku dítěte), nemocenské, absolvování dobrovolné vojenské služby, absolvování dobrovolného programu – Spolkové dobrovolnické služby, Dobrovolnické služby pro mladé.¹⁰¹ Žadatelé musí být schopni pracovat alespoň 15 hodin týdně, a to v takovém zaměstnání, ze kterého se platí pojistné pro případ nezaměstnanosti.¹⁰² Žadatelé si také musí hledat takovou práci, kde výdělek podléhá pojistnému pro případ nezaměstnanosti.¹⁰³

Výpočet výše podpory v nezaměstnanosti v Německu závisí na mnoha proměnných. Zjednodušeně je základem pro určení výše podpory hrubá mzda (plat) žadatele za posledních 12 měsíců, přičemž se zohledňuje pouze ta část mzdy (platu), ze které bylo placeno pojistné pro případ nezaměstnanosti. Tato částka se vydělí 365, čímž se určí hrubá denní mzda (plat) neboli vyměřovací základ. Z vyměřovacího základu se následně odečítá daň z příjmu, případný solidární příspěvek a paušální částka sociálního pojištění ve výši 20 %. Konečným výsledkem je čistá denní mzda (plat). Podpora v nezaměstnanosti činí 60 % této čisté denní mzdy (platu) – počítá se na jednotlivé dny. Pokud má žadatel, jeho manžel, manželka, partner, partnerka alespoň jedno dítě,¹⁰⁴ pak má žadatel nárok na podporu v nezaměstnanosti ve výši 67 % jeho čisté denní mzdy.¹⁰⁵

Podpůrčí doba závisí na dvou faktorech – na době, po kterou byla osoba pobírající podporu pojištěna pro případ nezaměstnanosti, a na věku této osoby v době vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti. Podpůrčí doba trvá maximálně 12 měsíců, jestliže byla nezaměstnaná osoba pojištěna pro případ nezaměstnanosti po dobu alespoň 24 měsíců. Pokud by osoba mladší 50 let byla pojištěna pro případ nezaměstnanosti pouze po dobu 12 měsíců, pak má nárok na podpůrčí dobu 6 měsíců. U osob ve věku 50 let a více se podpůrčí doba prodlužuje až na 24 měsíců, přičemž podpůrčí doba 24 měsíců může být čerpána až osobami od 58 let věku. Přitom však musí mít tyto osoby splněný požadavek placení pojistného pro případ nezaměstnanosti po dobu alespoň 48 měsíců.¹⁰⁶

6.2 Rakousko

Pokud se podíváme na rakouskou právní úpravu podpory v nezaměstnanosti, pak zjistíme, že v Rakousku existuje také pojištění pro případ nezaměstnanosti, které je povinné pro zaměstnavatele i zaměstnance a dobrovolně se jej účastní osoby samostatně výdělečně činné. Nárok na podporu v nezaměstnanosti mají v Rakousku nezaměstnané osoby, které jsou schopné a ochotné pracovat, jsou registrovány jako nezaměstnané u rakouského úřadu práce,¹⁰⁷ mohou pracovat alespoň 20 hodin týdně. Pokud tyto osoby pečují o dítě mladší 10 let nebo o dítě se zdravotním postižením a prokazatelně není k dispozici služba či osoba, která by péči o dítě převzala v takovém rozsahu, aby nezaměstnaná osoba

¹⁰¹ Arbeitslosengeld: Anspruch, Höhe, Dauer. In: *Bundesagentur für Arbeit* [online]. [cit. 2025-04-04]. Dostupné z: <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>.

¹⁰² *Arbeitslosengeld: Anspruch, Höhe, Dauer*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Definice dítěte pro tyto případy je uvedena v zákoně o dani z příjmu.

¹⁰⁵ *Arbeitslosengeld: Anspruch, Höhe, Dauer*.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Arbeitsmarktservice.

mohla pracovat minimálně 20 hodin týdně, pak pro přiznání podpory v nezaměstnanosti stačí, pokud tato osoba může pracovat alespoň 16 hodin týdně. Žadající osoba musí být také plátcem pojištění pro případ nezaměstnanosti a nesmí mít vyčerpanou maximální podpůrčí dobu.¹⁰⁸

Pro získání podpory v nezaměstnanosti je pak potřeba, aby žadající osoba měla za poslední 2 roky, které bezprostředně předchází žádosti o podporu, odpracováno 52 týdnů, přičemž musí tato odpracovaná doba podléhat odvodům pojistného v nezaměstnanosti. Jestliže osoba žádá o podporu v nezaměstnanosti již podruhé, pak je potřeba, aby měla v posledním roce odpracováno 28 týdnů, přičemž tato odpracovaná doba musí podléhat odvodům pojistného v nezaměstnanosti. Jestliže je žadající osoba mladší 25 let, pak postačuje, aby měla odpracováno pouze 26 týdnů v posledním roce, přičemž tato odpracovaná doba musí podléhat odvodům pojistného v nezaměstnanosti a musí se jednat o první žádost o podporu v nezaměstnanosti této osoby.¹⁰⁹

Podpora v nezaměstnanosti se v Rakousku skládá ze základní částky, případné doplňkové částky a rodinných přídávků, jestliže má žadatel dítě. Případná doplňková částka se vyplácí v případě, kdy je základní částka nižší než referenční sazba vyrovnávacího příplatku, tj. pokud je základní částka nižší než 60 % denního čistého příjmu nebo 80 % denního čistého příjmu u osob, které mají nárok na rodinné přídávky.¹¹⁰ Výpočet podpory v nezaměstnanosti je poměrně složitý, na což upozorňuje i rakouský úřad práce na svém webu,¹¹¹ kde žadatelé zároveň naleznou průvodce tímto výpočtem a odkaz na online průvodce,¹¹² kde si mohou jednoduše vyšší své podpory v nezaměstnanosti zjistit. Obecně lze uvést, že základní výše podpory v nezaměstnanosti je 55 % čistého příjmu.¹¹³ Zároveň platí, že pokud příjemce podpory nemá nárok na rodinné přídávky, pak výše jeho podpory v nezaměstnanosti včetně doplňkové částky nesmí přesáhnout 60 % denního čistého příjmu této osoby. Jestliže má příjemce podpory nárok na rodinné přídávky, pak jemu vypláčená podpora v nezaměstnanosti nesmí v součtu s doplňkovou částkou podpory a rodinnými přídávky přesáhnout 80 % denního čistého příjmu.¹¹⁴ Maximální výše denní dávky v nezaměstnanosti v Rakousku pro rok 2025 činí 76,75 €. ¹¹⁵

Výše pojištění pro případ nezaměstnanosti je odstupňována podle výše platu konkrétní osoby. Maximální výše, kterou odvádí zaměstnanec i zaměstnavatel, činí 2,95 % (dohromady odvedou 5,9 %, protože na toto pojištění přispívají rovnoměrně), tuto výši odvádí zaměstnanci (a jejich zaměstnavatelé) s příjmem vyšším než 2 451 €, naopak zaměstnanci (a jejich zaměstnavatelé) vydělávající do 2 074 € neodvádí na pojištění pro případ

¹⁰⁸ Arbeitslosengeld. In: *AMS Österreich* [online]. [cit. 2025-04-05] Dostupné z: <https://www.ams.at/arbeitsuchende/arbeitslos-was-tun/geld-vom-ams/arbeitslosengeld#wielangehabensieanspruchaufarbeitslosengeld>.

¹⁰⁹ *Arbeitslosengeld*. In: *AMS Österreich* [online].

¹¹⁰ Arbeitslosengeld. In: *Oesterreich.gv.at* [online]. 25. 4. 2025 [cit. 2025-04-27]. Dostupné z: https://www.oesterreich.gv.at/themen/steuern_und_finanzen/unterstuetzungen_beihilfen_und_foerderungen/unterstuetzungen_bzw_beihilfen_fuer_arbeitsuchende_sowie_arbeitgeber/1/1.html.

¹¹¹ Viz *Arbeitslosengeld*. In: *AMS Österreich* [online].

¹¹² Höhe des Arbeitslosengeldes. In: *AMS Online Ratgeber* [online]. [cit. 2025-04-30]. Dostupné z: <https://www.amsratgeber.at/ratgeber-arbeitsuchende/hoehel/>.

¹¹³ *Arbeitslosengeld*. In: *AMS Österreich* [online].

¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹⁵ Arbeitslosigkeit. In: *Sozialstaat im Überblick* [online]. [cit. 2025-04-27]. Dostupné z: <https://www.sozialleistungen.at/b/Arbeitslosengeld>.

nezaměstnanosti nic.¹¹⁶ Pojištění pro případ nezaměstnanosti se odvádí spolu s dalším sociálním pojištěním.¹¹⁷

Základní podpůrčí doba trvá v Rakousku 20 týdnů, maximální délka podpůrčí doby činí až 78 týdnů. Pokud uchazeč odpracoval tři roky a po tuto dobu odváděl pojistné pro případ nezaměstnanosti, pak se mu podpůrčí doba prodlužuje na 30 týdnů. Jestliže je uchazeči 40 a více let a v průběhu posledních 10 let odváděl 6 let pojistné pro případ nezaměstnanosti, pak má nárok na podpůrčí dobu v délce 39 týdnů. Uchazeči ve věku 50 a více let, kteří během posledních 15 let hradili alespoň 9 let pojištění pro případ nezaměstnanosti, mají nárok na podpůrčí dobu 52 týdnů. Na maximální podpůrčí dobu, tj. 78 týdnů, mají nárok osoby, které pobírají podporu v nezaměstnanosti poté, co absolvovaly program pracovní rehabilitace.¹¹⁸

6.3 Dánsko

Dánský systém nezaměstnanosti se od českého, rakouského i německého odlišuje zejména tím, že pojištění pro případ nezaměstnanosti je dobrovolné, spravují jej dánské fondy pojištění pro případ nezaměstnanosti,¹¹⁹ nikoliv stát. Dánské fondy pro případ nezaměstnanosti jsou soukromá sdružení zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných, jejichž jediným účelem je zajistit ekonomickou podporu pojištěným osobám v případě nezaměstnanosti.¹²⁰ Tyto dánské fondy jsou také přidruženy k odborovým svazům a dalším profesním organizacím, členství ve fondu ovšem není podmíněno členstvím v odborovém svazu.¹²¹ Fondů pro případ nezaměstnanosti v Dánsku existuje celkem 22.¹²² Třebaže jsou tyto fondy soukromé, jsou velmi úzce propojeny se státem.¹²³

Nárok na podporu v nezaměstnanosti má v Dánsku nezaměstnaná osoba, která hradí pojištění pro případ nezaměstnanosti, tj. je členem fondu pojištění pro případ nezaměstnanosti, alespoň po dobu 1 roku a v posledních 3 letech byly její příjmy podle registru příjmů ve výši alespoň 254 328 dánských korun (příjem za rok 2023), jestliže pracovala ve standardním rozsahu nebo pokud měla příjmy ve výši alespoň 169 548 dánských korun (příjem za rok 2023), jestliže pracovala „na zkrácený úvazek“. Podporu v nezaměstnanosti lze pobírat po dobu 3 let, avšak maximální výše vyplacené podpory odpovídá výši pod-

¹¹⁶ Viz *Arbeitslosenversicherung*. In: *AK Oberösterreich* [online]. [cit. 2025-04-01]. Dostupné z: <https://ooe.arbeiterkammer.at/beratung/steuertundeinkommen/lohnundgehalt/Arbeitslosenversicherung.html>.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Arbeitslosengeld*. In: *AMS Österreich* [online].

¹¹⁹ *A-kasse – Unemployment insurance*. In: *A-kasse and dagpenge* [online]. [cit. 2025-05-02]. Dostupné z: <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance/>.

¹²⁰ *Unemployment insurance funds*. In: *Danish Agency for Labour Market and Recruitment* [online]. 11. 12. 2024 [cit. 2025-03-20]. Dostupné z: <https://www.star.dk/en/about-the-danish-agency-for-labour-market-and-recruitment/unemployment-insurance-funds/>.

¹²¹ *Dánsko životní a pracovní podmínky*. In: *Úřad práce ČR* [online]. 14. 4. 2025. [cit. 2025-05-01]. Dostupné z: <https://www.uradprace.cz/dansko-1>.

¹²² Oficiální stránky Dánské agentury pro práci trh a nábor uvádí, že v Dánsku existuje 22 fondů, stejné číslo se uvádí v příslušném odkazovém řádku na stránkách, které obsahují souhrnné informace k těmto fondům a jejich seznam. Z textu na těchto webových stránkách ovšem vyplývá, že fondů je nyní pouze 21. Důvod této nepřesnosti se mi nepodařilo ke dni vzniku tohoto textu dohledat. Srov. *Information about A-kasse and Dagpenge*. In: *A-kasse and dagpenge* [online]. [cit. 2025-05-02]. Dostupné z: <https://www.a-kasser.dk/unemployment-insurance-funds/index.html>.

¹²³ *A-kasse – Unemployment insurance*.

pory, kterou by nezaměstnaná osoba nepřetržitě pobírala 2 roky. Výše podpory v nezaměstnanosti může dosahovat až 90 % předchozího příjmu nezaměstnané osoby. To však neplatí neomezeně, v Dánsku je stanoven strop výše podpory v nezaměstnanosti – nejvyšší možná sazba podpory, kterou mohla nezaměstnaná osoba obdržet, činila v roce 2023 19 728 dánských korun pro nezaměstnanou osobu, která pracovala ve standardním pracovním poměru, a 13 152 dánských korun pro nezaměstnanou osobu, která pracovala „na částečný úvazek“.¹²⁴

Členy fondu a oprávněnými pobírat dávky se mohou stát i absolventi bez předchozí pracovní zkušenosti. Musí pouze splnit podmínku stát se členem fondu bezprostředně po ukončení studia. Tito absolventi mají nárok pobírat podporu v nezaměstnanosti po dobu 2 let, ale maximální vyplacená podpora je rovna podpoře vyplácené nepřetržitě po dobu 1 roku. Nezaměstnaní absolventi mají nárok na podporu ve výši 71,5 % – 82 % po dobu prvních 3 měsíců nezaměstnanosti, přičemž určení konkrétní výše podpory závisí i na skutečnosti, zda absolvent pečuje o osoby, ke kterým má vyživovací povinnost. Po uplynutí 3 měsíců se podpora v nezaměstnanosti může, ale nemusí, snížit až na výši 49,17 %. Zde mj. záleží na tom, zda je osoba pobírající podporu v nezaměstnanosti absolvent mladší 30 let a zdá má povinnost vyživovat jiné osoby.¹²⁵

Pojištění pro případ nezaměstnanosti je v Dánsku dobrovolné, Dánové však musí platit příspěvek na politiku zaměstnanosti, a to ve formě daně ve výši 8 % jejich hrubého příjmu.¹²⁶ V Dánsku se tedy minimálně na fiskální úrovni důsledně odlišuje pojištění pro případ nezaměstnanosti a na to navázaná podpora v nezaměstnanosti a samotná politika zaměstnanosti.

7. Je srovnáváno srovnatelné?

Nyní, po analýze dotčených úprav, které mají být inspirací flexinovy, může být, jak jsem uvedla na začátku části textu věnující se zahraničním právním úpravám, zodpovězena výzkumná otázka: Lze se inspirovat německou, rakouskou a dánskou výší podpory v nezaměstnanosti a podpůrcí dobou, aniž by se zohlednila a srovnala česká a tamní právní úprava hrazení příspěvku na politiku zaměstnanosti či pojištění pro případ nezaměstnanosti? Podle mě lze tvrdit, že je novelizovaná podpora v nezaměstnanosti inspirována německou, rakouskou a dánskou úpravou, zároveň by se však mělo uvádět v čem přesně tato inspirace spočívala. Myslím si však, že by se česká právní úprava podpory nezaměstnanosti neměla srovnávat s německou, rakouskou či dánskou úpravou. Svůj názor zakládám na tom, že zatímco v Německu, Rakousku i Dánsku je podpora v nezaměstnanosti podmíněna placením pojištění pro případ nezaměstnanosti, v České republice toto pojištění není. Česká právní úprava zná pouze příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.¹²⁷ Tento příspěvek mají povinnost odvádět pouze zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné,¹²⁸ přičemž obě skupiny odvádějí 1,2 % z vyměřovacího základu stanoveného

¹²⁴ *Unemployment insurance funds.*

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ Tax Rates. In: *Skat.dk* [online]. [cit. 2025-05-15]. Dostupné z: <https://skat.dk/en-us/help/tax-rates>.

¹²⁷ Ust. § 1 odst. 1 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „zákon o pojistném“).

¹²⁸ Viz § 7 odst. 1 písm. a), b), c) a e) zákona o pojistném.

pro zaměstnavatele v § 5a zákona o pojistném a pro osobu samostatně výdělečně činnou v § 5b zákona o pojistném. Zaměstnanec neodvádí žádný příspěvek na státní politiku zaměstnanosti,¹²⁹ neplatí žádné pojištění pro případ nezaměstnanosti, a to ani na bázi dobrovolnosti. Přesto jsou to právě zaměstnanci, přesněji bývalí zaměstnanci, pro koho je podpora v nezaměstnanosti primárně vytvořena. Podpora v nezaměstnanosti i aktivní politika zaměstnanosti jsou instituty, které prakticky naplňují povinnost státu stanovenou v čl. 26 odst. 3 Listiny a lze je vnímat jako ochranu, kterou stát poskytuje propuštěnému zaměstnanci.¹³⁰ Zároveň je však podpora v nezaměstnanosti dávkou, která je hrazena z prostředků státu, které zaměstnanec „nevytváří“ přímo účelově sám.

Zda je toto nastavení správné a dlouhodobě udržitelné, pro mě zůstává otázkou, na kterou neznám přesnou odpověď. Na základě právní úpravy podpory v nezaměstnanosti, novelizace její výše a neměnného systému placení pojistného dle zákona o pojistném bych měla mít za to, že naše nastavení je v pořádku. Pokud ale porovnám odvody, nebo spíš „neodvody“ na pojištění pro případ nezaměstnanosti nebo na příspěvek na státní politiku zaměstnanosti českých zaměstnanců s odvody zaměstnanců v Německu, Rakousku či Dánsku, vede mě toto srovnání k pochybnostem ohledně správně nastaveného systému u nás, byť je v souladu s Listinou. Je minimálně zajímavé a pro všechny k zamyšlení, jak je možné, že v České republice postačuje platba příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ve výši 1,2 % z vyměřovacího základu, který hradí pouze zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné, zatímco v Německu musí zaměstnanci i zaměstnavatelé platit pojistné pro případ nezaměstnanosti dohromady ve výši 2,6 % hrubé mzdy, v Rakousku dokonce 5,9 % hrubé mzdy a v Dánsku si toto pojištění hradí zaměstnanci sami, dobrovolně, přičemž měsíční částka tohoto pojištění se pro rok 2025 pohybuje od 496 do 568 dánských korun, a navíc musí Dánové odvádět 8 % hrubého příjmu na politiku zaměstnanosti.

Jistou inspiraci při tvorbě novely podpory v nezaměstnanosti, zejména dánskou úpravou, lze vidět v navýšení výše podpory v nezaměstnanosti a posílení ochrany uchazečů o zaměstnání starších 52 let věku, jako je tomu i v Německu. Tato část úpravy podpory v nezaměstnanosti může být dle mého názoru srovnávána s německou či dánskou úpravou navzdory odlišnostem tuzemské právní úpravy a tamních právních úprav v oblasti pojištění pro případ podpory v nezaměstnanosti, jelikož potřeba chránit věkově starší zaměstnance je, podle mě, v Evropě obecně srovnatelná.

8. Změny podpory v nezaměstnanosti z ekonomického pohledu

Novela podpory v nezaměstnanosti, zejména její část navyšující výši podpory v nezaměstnanosti, má zcela jistě vliv nejen na uchazeče o zaměstnání, ale i na státní rozpočet. Dle pozměňovacího návrhu by výdaje na navýšenou podporu v nezaměstnanosti spolu s výdaji na zvýšení podpory při rekvalifikaci měly být vyšší o 27 %¹³¹ (pozměňovací návrh ve svém propočtu pracoval s daty z roku 2023, přičemž podle pozměňovacího návrhu by měla být tato data srovnatelná i s rokem 2026, tj. rokem, kdy novela podpory v nezaměstnanosti

¹²⁹ Viz § 7 odst. 1 písm. d) zákona o pojistném.

¹³⁰ SMEJKAL, M. Ochrana zaměstnance při skončení zaměstnání skrze podporu v nezaměstnanosti. *Právní rozhledy*. 2024, roč. 32, č. 4, s. 103.

¹³¹ Tj. o 2,4 mld. Kč.

nabude účinnosti).¹³² Pozměňovací návrh navýšené výdaje považuje za investici do trhu práce, která je ekonomicky výhodná a v budoucnu nezbytná.¹³³ Vychází přitom i ze studie soukromoprávní společnosti,¹³⁴ kterou si MPSV nechalo vypracovat.¹³⁵ Navýšení podpory v nezaměstnanosti na 80 % v prvních měsících podpůrčí doby zvýší dle MPSV flexibilitu na pracovním trhu, čímž dojde i k navýšení příjmů osob, které se díky této novele odhodlají změnit svoji práci. Pozměňovací návrh také, zřejmě na základě Analýzy podpory v nezaměstnanosti,¹³⁶ uvádí, že při změně práce již nyní dochází k navýšení příjmů u osob, které práci změnilly, a to o alespoň 8 % u poloviny osob, které změnilly svoji práci a v mezidobí byly vedeny jako uchazeči o zaměstnání v evidenci Úřadu práce, a o alespoň 12 % u poloviny osob, které změnilly svoji práci, aniž by byly vedeny jako uchazeči o zaměstnání v evidenci Úřadu práce.¹³⁷ Podle pozměňovacího návrhu vyšší příjmy zaměstnanců znamenají i vyšší výnosy z přímých a nepřímých daní a pojistného.¹³⁸

Podle Analýzy podpory v nezaměstnanosti v roce 2023 převyšovaly příjmy z příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (25,8 mld. Kč) výdaje na tuto politiku (23,7 mld. Kč), a to o 2,1 mld. Kč.¹³⁹ Zároveň je ale důležitá informace, že výdaje na zajištění rekvalifikačních kurzů byly ze 72 % kryty evropskými zdroji, nikoliv národními.¹⁴⁰

V odůvodnění pozměňovacího návrhu,¹⁴¹ v tiskové zprávě ministra MPSV¹⁴² i v celém stenozáznamu části projednávání pozměňovacího návrhu podpory v nezaměstnanosti¹⁴³ postrádám informaci o zdroji financování výdajů, které mají být o 27 % vyšší než stávající výdaje.¹⁴⁴ Analýza změn podpory v nezaměstnanosti uvádí, že příjmy státní politiky zaměstnanosti převyšují výdaje.¹⁴⁵ Pokud jsou tedy stávající výdaje, tj. výdaje za rok 2023 ve výši 23,7 mld. Kč a předpokládá se jejich 27% navýšení, pak se jedná o navýšení o bezmála 6,4 mld. Kč. Tímto navýšením tedy teoreticky mohou výdaje na státní politiku zaměstnanosti převyšovat příjmy, a to o bezmála 4,3 mld. Kč. A právě informace o konkrétním zdroji, ze kterého budou zvýšené výdaje čerpány, není nikde uvedena, což považuji, s ohledem na neustálé diskuse o státním rozpočtu a nevoli jeho navyšování, za netransparentní. Zároveň mě toto zjištění opět přivádí k myšlence, zda je současné nastavení plateb příspěvku na státní politiku zaměstnanosti správné a dlouhodobě udržitelné. Podle mého názoru je totiž nutné nezapomínat na rozpočtovou odpovědnost už při tvorbě právních předpisů či jejich novelizací. Rozpočtová odpovědnost patří mezi poměrně moderní instituty

¹³² Viz *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 7.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ WIEDERMANN, T. a kol. *Budoucnost českého pracovního trhu*. Únor 2025 [online]. [cit. 2025-05-04]. Dostupné z: <https://web-assets.bcg.com/97/eb/ed5a447d4661a52e99e69b68ad68/budoucnost-ceskeho-pracovniho-trhu-verze-25-3-2025.pdf>.

¹³⁵ *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 7.

¹³⁶ *Analýza změn podpory v nezaměstnanosti. Cesta k flexibilnímu trhu práce*, s. 2.

¹³⁷ *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 7.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Analýza změn podpory v nezaměstnanosti. Cesta k flexibilnímu trhu práce*, s. 20.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Pozměňovací návrh poslanců*.

¹⁴² *Ministr Jurečka představil změny podpory v nezaměstnanosti pro větší ochranu a motivaci při hledání práce. Tisková zpráva*.

¹⁴³ Pátek 7. března, 2025 stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. In: *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online] 7. 3. 2025. [cit. 2025-03-09]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/131schuz/bqbs/b13217701.htm>.

¹⁴⁴ *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 7.

¹⁴⁵ *Analýza změn podpory v nezaměstnanosti. Cesta k flexibilnímu trhu práce*, s. 20.

rozpočtového práva a je navázána zejména na principy hospodárnosti a dlouhodobé vyrovnanosti veřejných rozpočtů. Každý, kdo veřejné rozpočty sestavuje a schvaluje by proto měl při této činnosti dbát na to, aby nedocházelo k ne hospodárnostem a aby byla zachována dlouhodobá vyrovnanost rozpočtového hospodaření.¹⁴⁶ Myslím si, že rozpočtovou odpovědnost by proto měli zohledňovat i zákonodárci a předkladatelé pozměňovacích návrhů a věnovat jim patřičnou pozornost.

Nedomnívám se, že navýšení výdajů za účelem investice do budoucna, jak o tom hovoří pozměňovací návrh podpory v nezaměstnanosti,¹⁴⁷ je špatné. Myslím si však, že je legitimní již v textu odůvodnění novely uvést, z které části rozpočtu budou tyto zvýšené výdaje, alespoň pravděpodobně, financovány. V pozměňovacím návrhu i v Analýze změn podpory v nezaměstnanosti mi také chybí alespoň obecná informace o přibližné částce navýšení příjmů státního rozpočtu z příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ke kterému by podle mého názoru mělo dojít, pokud můžeme očekávat navýšení odměn z vykonané práce o alespoň 8 až 12 %.

Závěr

Cílem textu bylo představit novelu podpory v nezaměstnanosti, a to i s přihlédnutím k možným důsledkům, které může způsobit. V práci proto byly řešeny dvě výzkumné otázky, které se de facto vzájemně prolínají. První otázka¹⁴⁸ byla zaměřena na samotnou novelu a pro její zodpovězení bylo nezbytně nutné zkoumat dvě velké změny, které novela zavádí, a to změny v oblasti podpůrčí doby, které jsou bezprostředně navázané na zvýšenou hranici věku odchodu do starobního důchodu, a změny v oblasti výše podpory v nezaměstnanosti. Změnu rozpětí věkových kategorií u podpůrčí doby nepovažují, zejména v porovnání s navýšením podpory nezaměstnanosti, za příliš významnou či zásadní. Ovšem změna výše vyplácené podpory v jednotlivých obdobích podpůrčí doby má, podle mě, potenciál, možná i zásadně, ovlivnit postoj veřejnosti ke změně stávajícího zaměstnání. Také se domnívám, že zejména po nabytí její účinnosti bude zvýšení vyplácené podpory v nezaměstnanosti tématem pro širokou veřejnost, tj. i pro hlavní televizní vysílání a publicistické pořady či podcasty. Zároveň si však myslím, že kdyby tato novela podpory v nezaměstnanosti nenavyšovala dávku podpory v nezaměstnanosti o ne zcela zanedbatelnou částku, pak by byla stěžejní označitelná za zásadní nebo dokonce významnou. Nyní je, podle mě, Česká republika v očekávání, co konkrétně, a zda vůbec něco, navýšení podpory v nezaměstnanosti přinese. A to jak ve vztahu k trhu práce, který delší dobu stagnuje a který by měla celá flexinovele rozvíjet, tak i ve vztahu ke státnímu rozpočtu, který by měl díky flexinovele, dle MPSV, inkasovat vyšší státní příjmy.

Druhá výzkumná otázka byla zaměřena na to, zda je legitimní tvrdit, že je změna inspirována dánskou, německou a rakouskou úpravou.¹⁴⁹ Některé prvky z těchto právních úprav

¹⁴⁶ BOHÁČ, R. Rozpočtové právo. In: KARFIKOVÁ, M. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 141.

¹⁴⁷ Viz *Pozměňovací návrh poslanců*, s. 7.

¹⁴⁸ Jak zásadní a významná je aktuální novelizace podpory v nezaměstnanosti?

¹⁴⁹ Viz druhá výzkumná otázka: Lze se inspirovat německou, rakouskou a dánskou výší podpory v nezaměstnanosti a podpůrčí dobou, aniž by se zohlednila a srovnala česká a tamní právní úprava hrazení příspěvku na politiku zaměstnanosti či pojištění pro případ nezaměstnanosti?

zde lze skutečně nalézt a inspiraci tak nelze v zásadě vyloučit. Zároveň se však tyto právní úpravy diametrálně liší od české právní úpravy, a to zejména proto, že v Dánsku, Německu i Rakousku odvádí zaměstnanci povinně určitou procentuální výši ze svých příjmů na politiku zaměstnanosti, respektive pojistné pro případ nezaměstnanosti. V České republice tato povinnost není. Navýšení podpory v nezaměstnanosti v prvních měsících podpůrčí doby na 80 % se může na první pohled podobat dánskému systému podpory v nezaměstnanosti a zároveň se česká úprava po novele zdá být štedřejší než rakouská či německá. Je ovšem velmi důležité si uvědomit, že v Dánsku se osoby, které by chtěly pobírat podporu v nezaměstnanosti, musí pojistit samy, dobrovolně. Pokud se nepojistí, nemají nárok na podporu v nezaměstnanosti, byť třeba celý život tyto osoby pracovaly a podmínky pro získání podpory v nezaměstnanosti by splňovaly. V Německu a Rakousku mají nárok na vyšší podporu v nezaměstnanosti osoby, které pečují o osoby, které jsou na nich finančně závislé. A právě tyto, pro někoho možná drobné, odlišnosti by neměly být opomíjeny, když bude česká právní úprava podpory v nezaměstnanosti srovnávána například s tou dánskou.

Skutečnou významnost celé novely podpory v nezaměstnanosti ukáže, podle mého názoru, až čas. Domnívám se, že i s ohledem na současnou nestabilní situaci ve světě, nelze dopředu predikovat, zda, byť štedré navýšení podpory v nezaměstnanosti, opravdu přispěje k rozhýbání pracovního trhu v České republice. Dle odborných analýz by tomu tak mělo pravděpodobně být, jaká však bude skutečnost a zda bude ona skutečnost dlouhodobě udržitelná, se však projeví až, podle mě, minimálně za rok či za dva roky po nabytí účinnosti novely. A tehdy pak také bude prostor k provedení další analýzy a k zamyšlení se nad tím, zda je opravdu v pořádku, když příspěvek na státní politiku zaměstnanosti hradí ze zákona¹⁵⁰ pouze zaměstnavatelé a osoby samostatně výdělečně činné.

¹⁵⁰ Viz § 7 odst. 1 písm. a), b), c) a e) zákona o pojistném.

Správci nevýkonného úvěru jako povinná osoba ve smyslu regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Martin Mikulka*

Abstrakt: U právní úpravy boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu dochází v současné době k výraznému vývoji, a to jak na unijní, tak národní úrovni. Značným posunem v oblasti této regulace prošli mimo jiné správci nevýkonného úvěru. Tyto osoby se účinností nového regulativního rámce pro trh s nevýkonnými úvěry staly v České republice subjekty dohlíženými ze strany České národní banky. Předmětem zkoumání příspěvku jsou povinnosti dané správcům nevýkonného úvěru dle regulatorního prostředí v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu včetně požadavků na interní compliance systémy a koncept „poznej svého klienta“. Systematizací ukotvení správce nevýkonného úvěru ve finančním systému a následnou iniciální komparací požadavků unijní regulace trhu s nevýkonnými úvěry na správce nevýkonného úvěru v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a implementace těchto požadavků do českého právního řádu je položen základ pro hloubkový právní výzkum s relačně analytickými postupy pro zkoumání vztahovosti regulace správců nevýkonného úvěru jako subjektu trhu s nevýkonnými úvěry k regulaci správců nevýkonného úvěru jako povinných osob dohlížených Českou národní bankou. Cílem článku je odpovědět na výzkumnou otázku, k jakým změnám v rozsahu povinností v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu došlo u správců nevýkonného úvěru v souvislosti se změnou jejich postavení ve finančním systému.

Klíčová slova: nevýkonný úvěr, správce nevýkonného úvěru, povinná osoba, boj proti praní špinavých peněz (AML), obchodník s úvěry

Úvod

Pro dosažení cíle prohloubení stability bankovního systému a předcházení negativních dopadů akumulace vysokého hodnotového množství nevýkonných úvěrových expozic v podobě např. snížení výkonnosti bank a jejich schopnosti financování hospodářství^{1, 2}

* JUDr. Ing. Martin Mikulka, doktorand ve studijním programu Teoretické právní vědy – Finanční právo a finanční věda, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, absolvent Práva a právní vědy na PF UK a oboru Evropská integrace na Vysoké škole ekonomické v Praze. E-mail: mikulkamartin1@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0510-8023>. Předmět zkoumání tohoto článku je omezen na základní pojetí správy nevýkonných úvěrů v kontextu požadavků regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu na vnitrostátní úrovni v České republice.

1 EUROPEAN COMMISSION. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT. *The development of secondary markets for non-performing loans by removing undue impediments to loan servicing by third parties and the transfer of loans (Part 1/2) And Accelerated Extrajudicial Collateral Enforcement (Part 2/2) on credit servicers, credit purchasers and the recovery of collateral*, [COM(2018) 135 final] – [SWD(2018) 76 final], [SWD(2018) 75 final]. Brussels, 14. 3. 2018, s. 29–30 [cit. 2025-03-10]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52018SC0075>.

2 EVROPSKÁ KOMISE. SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE, *Třetí zpráva o pokroku při snižování úvěrů v selhání a snižování dalších rizik v bankovní unii*, [SWD(2018) 472 final] [COM(2018) 766 final]. Brusel, 28. 11. 2018, s. 1–2 [cit. 2025-03-10]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52018DC0766>.

byl na úrovni Evropské unie vymezen³ a přijat rámeček ve formě směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2167 o správcích úvěru a obchodnících s úvěry (NPLD)⁴ pro rozvoj sekundárního trhu s nevýkonnými úvěry. Tedy obecně s takovými expozicemi, u nichž je dlužník více než 90 dní po splatnosti nebo jsou vyhodnoceny tak, že je nepravděpodobné, že je dlužník splatí.^{5,6} Tento rámeček má kromě příspěvků ke stabilitě bankovního sektoru jít ruku v ruce se zajištěním ochrany dlužníků, zejména spotřebitelů při rozvoji tohoto sekundárního trhu.⁷ Regulační schéma sekundárního trhu pro nevýkonné úvěry tak přináší pravidla pro na jedné straně obchodníky s úvěry, tedy subjekty jiné než úvěrové instituce, které při své obchodní, podnikatelské nebo profesní činnosti nakupují nevýkonné úvěry, a správce nevýkonného úvěru, tedy osoby, které, v základu, při své obchodní činnosti jménem obchodníka s úvěry vykonávají činnosti správy nevýkonného úvěru.^{8,9}

1. Správci nevýkonného úvěru a proměna jejich role ve finančním systému

Již bylo naznačeno, že postavení správců nevýkonného úvěru se v nedávné době změnilo, a to s přijetím regulace pro činnost správy nevýkonných úvěrů představovanou NPLD a transponovanou do českého právního řádu hlavně dvojicí zákonů, a to zákonem č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry (zákon o trhu s nevýkonnými úvěry), a zákonem č. 85/2024 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

Je-li však řeč o proměně regulace aktivit správy nevýkonných úvěrů, je nezbytné nejprve popsat, o jaké činnosti se vlastně jedná. Za správu nevýkonného úvěru se považuje jedna nebo více z činností spočívajících ve i) vybírání nebo vymáhání plateb z nevý-

³ Viz např. Závěry Rady o Akčním plánu pro řešení úvěrů v selhání v Evropě. In: *Evropská rada. Rada Evropské unie* [online]. 11. 7. 2017 [cit. 2025-03-10]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/07/11/conclusions-non-performing-loans/>. Rada Evropské unie vyzývá Evropskou komisi, „aby vyvinula do léta 2018 evropský přístup, který by podpořil rozvoj sekundárních trhů s úvěry v selhání, zejména s cílem odstranit překážky pro převod úvěrů v selhání bankami na nebankovní subjekty a pro jejich vlastnictví nebankovními subjekty, a to při zachování práv spotřebitelů, a dále aby zjednodušila a potenciálně harmonizovala požadavky na udělení licencí třetím osobám spravujícím úvěry a aby v tomto směru případně zahájila legislativní iniciativu.“

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2167 ze dne 24. listopadu 2021 o správcích úvěru a obchodnících s úvěry a o změně směrnice 2008/48/ES a 2014/17/EU, v původním znění ze dne 24. 11. 2021.

⁵ Čl. 3 bod 13) NPLD ve spojení s čl. 178 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a o změně nařízení (EU) č. 648/2012, v konsolidovaném znění ke dni 01. 01. 2025 (CRR).

⁶ CHUIJLING, Ben – HOOF, Vincent – HUTTEN, Tom. Non-performing loans and the harmonisation of extrajudicial collateral enforcement across Europe. *International insolvency review*. 2019, Vol. 28, No. 3, s. 340–353 [cit. 2025-03-11]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1002/iir.1352>.

⁷ EVROPSKÁ KOMISE. *SDĚLENÍ KOMISE SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ A EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANCE. Řešení úvěrů se selháním v období po pandemii COVID-19 (COM(2020) 822 final)*. Brusel, 16. 12. 2020, s. 1–3 [cit. 2025-03-11]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=COM:2020:822:FIN>.

⁸ SPITZ, Nicolas – KANNAN, Arut – POULLE, Jean-Baptiste – KAHN, Sandra – SOTIROPOULOU, Anastasia. Chapter 14. Non-performing Loans Directive. In: SPITZ, Nicolas – KANNAN, Arut – POULLE, Jean-Baptiste – KAHN, Sandra – SOTIROPOULOU, Anastasia. *EU Banking and Financial Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024, s. 159–164 [cit. 2025-03-12]. Dostupné z: <https://doi.org/10.4337/9781035301959.00025>.

⁹ Čl. 3 body 6) a 8) NPLD.

konného úvěru, ii) jednání o změně obsahu závazku ze smlouvy o nevykonném úvěru, iii) vyřizování stížností a reklamací dlužníka souvisejících s nevykonným úvěrem, a/nebo iv) v informování dlužníka o změně úrokové sazby nebo úplaty související s nevykonným úvěrem nebo o splatnosti dluhu z nevykonného úvěru, a to jestliže je tato činnost vykonávána jménem obchodníka s úvěry.¹⁰

Správce nevykonného úvěru je pak subjektem (v českém právním prostředí právnickou osobou), který je oprávněn v rámci obchodního působení vykonávat alespoň některou z činností správy nevykonných úvěrů.^{11, 12} Výkon správy nevykonných úvěrů v českém právním prostředí v kontextu nového regulačního schématu může mít v základu dvojí podobu, a to jako:¹³

- správa nevykonného úvěru, kdy je správce nevykonného úvěru oprávněn přijímat peněžní prostředky od dlužníka;
- správa nevykonného úvěru bez oprávnění správce nevykonného úvěru k přijímání peněžních prostředků od dlužníka.

Změny, které ve vztahu k finančnímu systému přinesla regulace činnosti správce nevykonného úvěrů, tkví v tom, že výkon správcovské aktivity ve vztahu k nevykonným úvěrům byl podřazen pod služby, jejichž poskytování je vázáno na povolení ze strany orgánu dohledu, v České republice České národní banky, a tedy v základu na naplnění podmínek pro obdržení povolení ze strany orgánu dohledu nad finančním trhem.¹⁴

2. Správce nevykonného úvěru jako povinná osoba ve smyslu regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Aktuální znění NPLD ve vztahu k problematice postavení správců nevykonného úvěrů jako povinných osob pod dohledem orgánu pro supervizi nad finančním trhem nabízí jen určité přiblížení, když stanoví, že „by měli mít správci úvěru zavedeny vhodné postupy pro boj proti praní peněz a proti financování terorismu v případech, ve kterých byli ve vnitrostátních předpisech přijatých k provedení směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 [směrnice 2015/849]¹⁵ správci úvěru určeni za povinné subjekty pro účely předcházení praní peněz a financování terorismu a boje proti nim.“¹⁶ NPLD tak vlastně za pomoci odkazovací normy říká, že postavení správců nevykonného úvěrů jako povinných osob odvisí od rámce transpozice a implementace směrnice 2015/849 ve vnitrostátním právu České republiky.

¹⁰ Ust. § 2 písm. k) zákona o trhu s nevykonnými úvěry.

¹¹ SPITZ, Nicolas – KANNAN, Arut – POULLE, Jean-Baptiste – KAHN, Sandra – SOTIROPOULOU, Anastasia. *Chapter 14. Non-performing Loans Directive*, s. 159–160.

¹² Ust. § 5 zákona o trhu s nevykonnými úvěry.

¹³ Ust. § 6 odst. 2, § 7 odst. 3 zákona o trhu s nevykonnými úvěry; článek 6 NPLD.

¹⁴ Ust. § 5, § 6 an. a § 30 zákona o trhu s nevykonnými úvěry; články 4 a 21 NPLD.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, v konsolidovaném znění ke dni 30. 12. 2024.

¹⁶ Recitál 28 NPLD.

Je tak nezbytné podívat se, jakým způsobem regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v podobě zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (zákon č. 253/2008 Sb.) zakotvuje činnosti správy nevykonaných úvěrů ze strany správců nevykonaného úvěrů pod sledované činnosti v systematizaci povinných osob. Na správce nevykonaného úvěru jako povinnou osobu ve smyslu české regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu je možné pohlédnout ze dvou směrů, popsanych v následujících dvou podkapitolách.

2.1 Správce nevykonaného úvěru bez oprávnění k přijímání peněžních prostředků od dlužníka

Tento typ správců nevykonaného úvěrů není oprávněn při výkonu činnosti správy nevykonaných úvěrů přijímat peněžní prostředky od dlužníka na úhradu dluhu. Typově blízkými sledovanými činnostmi finančních institucí se jeví poskytování leasingu, záruk, úvěrů nebo peněžitých zápůjček anebo obchodování s nimi, zprostředkování spoření, leasingu, úvěrů nebo peněžitých zápůjček, vykupování dluhů nebo pohledávek anebo obchodování s nimi nebo poskytování služeb peněžního makléřství.¹⁷

Správce nevykonaného úvěru však při výkonu správy nevykonaných úvěrů úvěry ani zápůjčky neposkytuje, ani s nimi neobchoduje, pokud není současně i obchodníkem s úvěry, přičemž obdobný závěr je k dovození i pro vykupování (nevykonaných) úvěrů. Zprostředkování úvěrů nebo zápůjček je možné vnímat hlavně v kontextu zprostředkovatelství spotřebitelského úvěru a penzijního spoření dle příslušných právních předpisů.¹⁸ Avšak přímo zákon o trhu s nevykonanými úvěry v § 2 písm. k) bodu 2. explicitně stanoví, že součástí správy nevykonaného úvěru je sice též jednání o změně obsahu závazku ze smlouvy o nevykonaném úvěru, nesmí se však jednat o zprostředkování spotřebitelského úvěru vyžadující oprávnění podle zákona upravujícího spotřebitelský úvěr. K tomuto je možné též doplnit, že ani samotnou odbornou doktrínou není doposud vyjasněno postavení správců nevykonaného úvěru v obecné oblasti finančního zprostředkovatelství.¹⁹

Ve vztahu k peněžnímu makléřství je třeba uvést, že daný pojem vychází z oblasti bankovníctví a vyjadřuje primárně „zprostředkování na mezibankovním trhu, případně ještě zprostředkování obchodů s nástroji peněžního trhu a v praxi se bude často překrývat s investiční službou přijímání a předávání pokynů nebo provádění pokynů ve vztahu k nástrojům peněžního trhu“ a bývá označován jako podmnožina finančního makléřství.²⁰ Kromě silné vázanosti na bankovní sektor je zde i otázka působení správců nevykonaného úvěru

¹⁷ Ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona č. 253/2008 Sb.

¹⁸ Viz BÉREŠ, Ján. § 2. In: KATOLICKÁ, Michaela – BÉREŠ, Ján – HLADKÁ, Michaela. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2021 [cit. 2025-03-15]. „Tato zprostředkovatelská činnost může zahrnovat různé subjekty, které vykonávají příslušné činnosti. Zejména se jedná o prostředkování spotřebitelského úvěru, jak je regulováno v § 3 odst. 1 písm. b) zák. o spotřebitelském úvěru, nebo zprostředkování doplňkového penzijního spoření regulované v § 74 odst. 1 zák. o doplňkovém penzijním spoření.“

¹⁹ PSAROUDAKIS, Georgios. The NPLs Services Directive. The Restructuring Toolkit for Asset Quality. In: MIGLIONICO, Andrea – PSAROUDAKIS, Georgios. *Risk Sharing in the Euro Area*. Switzerland: Springer International Publishing, 2023, s. 5–22 [cit. 2025-03-15]. Dostupné z: https://doi.org/10.1007/978-3-031-19600-3_2.

²⁰ SMUTNÝ, Aleš – PIHERA, Vlastimil – CUNÍK, Tomáš. § 1 [Vymezení pojmů]. In: SMUTNÝ, Aleš – PIHERA, Vlastimil – ŠYKORA, Pavel – CUNÍK, Tomáš. *Zákon o bankách*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 65, marg. č. 162 [cit. 2025-03-16].

na mezibankovním trhu, když systém regulace trhu s nevykonnými úvěry zahrnuje primárně služby poskytované obchodníkům s úvěry, kteří nejsou úvěrovými institucemi, a to ve vztahu k nevykonným úvěrům bez ohledu na to, zda tyto naplňují znaky produktu peněžního trhu. Rozšířením doktrinnálního výkladu ohledně obsahu peněžního makléřství o systematický výklad definičních pojmů v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů (zákon o bankách) možno dovodit, že správa nevykonných úvěrů je specifickou oblastí služeb, když je uvedena výslovně zvlášť jako činnost, k jejímuž výkonu jsou banky oprávněny vedle peněžního, respektive finančního makléřství.²¹

2.2 Správce nevykonného úvěru s oprávněním k přijímání peněžních prostředků od dlužníka

Rozšíříme-li pojetí správy nevykonného úvěru o přijímání peněžních prostředků od dlužníka na úhradu dluhu, je vhodné na tento typ činnosti pohlédnout též optikou platebních služeb jako sledované činnosti, jelikož povinnou osobou ve smyslu zákona č. 253/2008 Sb. je též osoba oprávněná k poskytování platebních služeb ve smyslu zákona č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů (zákon o platebním styku). V systematizaci platebních služeb dle zákona o platebním styku je k pozornosti hlavně tzv. poukazování peněžních prostředků, kdy je níže uvedena stručná komparace jeho právního vymezení:

Právní předpis	Text ustanovení
Recitál 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015, o platebních službách na vnitřním trhu, v původním znění ze dne 25. listopadu 2015	<i>„jednoduchá platební služba založená na tom, že plátce poskytne hotovost poskytovateli platebních služeb, který příslušnou částku poukáže například prostřednictvím komunikační sítě příjemci nebo jinému poskytovateli platebních služeb, jenž jedná jménem příjemce. V některých členských státech poskytují supermarket, velkoobchodníci a maloobchodníci veřejnosti obdobnou službu umožňující platby za veřejné služby a placení dalších pravidelných účtů za domácnost. S těmito službami určenými k placení účtů by se mělo zacházet jako s poukazováním peněz, nepovažují-li příslušné orgány tuto činnost za jinou platební službu“</i>
Článek 4 bod 22 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/2366 ze dne 25. listopadu 2015, o platebních službách na vnitřním trhu, konsolidovaném znění ke dni 17. ledna 2025 (PSD II)	<i>„platební služba, při které dochází k přijetí peněžních prostředků od plátce, bez vytvoření jakéhokoliv platebního účtu na jméno plátce nebo příjemce, výhradně za účelem převodu příslušné částky příjemci nebo jinému poskytovateli platebních služeb jednajícím jménem příjemce nebo při níž dochází k přijetí těchto peněžních prostředků jménem příjemce a jejich zpřístupnění příjemci“</i>
§ 3 písm. f) zákona o platebním styku	<i>„provedení převodu peněžních prostředků, při němž plátce ani příjemce nevyužívají platební účet u poskytovatele plátce“</i>

Přijímání peněžních prostředků při výkonu správy nevykonného úvěru je pak rámováno takto: i) správce nevykonného úvěrů jedná jménem obchodníka s úvěry; ii) peněžní prostředky, které přijme správce nevykonného úvěru na úhradu dluhu od dlužníka je povinen evidovat odděleně od svých prostředků i prostředků jiných osob, s výjimkou ostatních peněžních prostředků, které správce nevykonného úvěru přijal jako plnění dluhu od dlužníka vůči stejnému obchodníkovi s úvěry; iii) takto přijaté peněžní prostředky musí bezodkladně správce nevykonného úvěru předat obchodníkovi s úvěry, nebo je povinen

²¹ Ust. § 1 odst. 3 písm. i), q), § 5d písm. j), p) zákona o bankách.

je uložit na účet určený pro prostředky na úhradu pohledávek daného obchodníka s úvěry; iv) okamžikem přijetí peněžních prostředků správcem nevýkonného úvěru na úhradu dluhu dlužníka je takovýto dluh dlužníka splněn.²²

Pohled na přijímání peněžních prostředků od dlužníka optikou platebních služeb nebyl doposud příliš jednotný. Historicky lze dohledat kontrastní prvek v podobě nastavení závazkového vztahu, kdy mezi věřitelem (zde obchodníkem s úvěry) a příjemcem platby (zde správcem nevýkonného úvěru) je dán smluvní vztah. Správce nevýkonného úvěru tak nevstupuje do závazkového vztahu vůči dlužníkovi. Jinými slovy dlužník nevstupuje přímo do závazkového vztahu vůči správci nevýkonného úvěru, a tedy neuskutečňuje vůči správci nevýkonného úvěru platební příkaz, kterým by jej případně žádal o provedení platební transakce poukazáním peněžních prostředků k příjemci (obchodníkovi s úvěry).²³ Podobně, byť s avizováním určitých nejasností, se vyjadřuje i zahraniční komentářová literatura k článku 4 bodu 22 PSDII, kdy dle této literatury „Z většiny definice v čl. 4 odst. 22 je zřejmé, že ‚platební služba‘ spočívající v ‚poukazání peněz‘, je pouze služba poskytnutá plátcem, nikoliv příjemci. Jediná pochybnost vyplývá ze závěrečného ustanovení definice, které odkazuje na ‚peněžní prostředky [...] přijaté jménem příjemce a poskytnuté mu‘. Toto ustanovení je však záhadné; pravděpodobně se týká situace, kdy je plátcem zástupcem příjemce“ [překlad autora].²⁴ Opačně však lze nalézt i stanoviska, která prvky poukazování v přijímání peněžních prostředků jménem příjemce na základě smluvního vztahu striktně nevyučovala.^{25, 26}

²² Ust. § 10 zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

²³ EUROPEAN COMMISSION. *Your questions on PSD Payment Services Directive 2007/64/EC, Questions and answers* (question 414). Nedatováno, s. 324 [cit. 2025-03-18]. Dostupné z: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/110222-faq-transposition-psd_en.pdf. „Zatímco některé obchodní modely služeb placení faktur jednoznačně spadají do oblasti působnosti směrnice o platebních službách (např. když službu poskytuje poskytovatel služeb placení faktur zákazníkovi, který chce zaplatit svou fakturu, a jedná se vlastně o jednoduchou službu převodu peněz), jiné modely fungují na základě toho, že vystavitel faktury je příkazcem a poskytovatel je jeho zástupcem, který poskytuje prostředky, jimiž může plátcem faktury uhradit své účty. V tomto modelu vystavitel faktury poskytuje spotřebiteli možnost uhradit fakturu platbou poskytovateli služby placení účtů. Takovou platbou zaniká dluh na základě zástupčího vztahu mezi poskytovatelem služeb placení faktur a výstavcem faktury, a je tedy rovnocenná přímé platbě výstavci faktury. V případě selhání poskytovatele služeb placení faktur nese riziko vystavitel faktury jako klient. Plátcem faktury není vystaven žádnému riziku, protože potvrzení vydané poskytovatelem služeb placení faktur je důkazem zániku dluhu. Nejedná se o platební službu, protože faktura je uhrazena, jakmile jsou peníze předány poskytovateli služeb placení faktur, nedochází k žádosti o provedení platební transakce, a tudíž ani k vydání platebního příkazu. Na tuto službu by se proto vztahovala výjimka podle čl. 3 písm. b) směrnice.“ [překlad autora] (směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES).

²⁴ GEVA, Benjamin. 2 TITLE I 'SUBJECT MATTER, SCOPE AND DEFINITIONS' (ARTS 1–4). In: BOŽINA BEROŠ, Marta – GIMIGLIANO, Gabriella. *The Payment Services Directive II. A commentary*. London: Edward Elgar Publishing, 2021, s. 5–30 [cit. 2025-03-19]. Dostupné z: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.4337/9781839105685>.

²⁵ NÝDRLE, Tomáš. § 3. In: BERAN, Jiří – NÝDRLE, Tomáš – STRNADEL, Dalibor. *Zákon o platebním styku. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020 [cit. 2025-03-19]. „Dále se klade otázka, zda lze za poukazování peněz ve smyslu komentovaného ustanovení považovat i hotovostní vymáhání pohledávek. Tato služba spočívá v tom, že poskytovatel na základě smlouvy s věřitelem (příjemcem) vyhledá dlužníka (plátcem), od něho přijme dlužnou částku v hotovosti jako plnění jeho dluhu a následně ji vyplatí věřiteli (příjemci). Podle našeho názoru neexistuje přesvědčivý důvod, proč by hotovostní vymáhání pohledávek nemělo být považováno za platební službu ve smyslu komentovaného ustanovení. U této služby jednoznačně vystupuje do popředí její platební charakter. Jestliže považujeme za platební službu inkaso, potom musíme za platební službu považovat i hotovostní vymáhání pohledávek, neboť obě služby se liší pouze v tom, že v prvním případě se inkasovaná částka odepisuje z platebního účtu plátcem, zatímco v druhém případě se přijímá od plátcem v hotovosti. Tento pohled však většinově přijímán není.“

²⁶ Viz též EVROPSKÁ KOMISE. 2020_5216 Převod peněz (ID otázky 2020_5216). In: *European Banking Authority* [online]. 18. 3. 2022 [cit. 2025-03-19]. Dostupné z: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicid/2020_5216.

Hodí se na doplnění uvedeného zmínit, že v minulosti byl také diskutován rozsah výjimky transponované do § 3 odst. 3 písm. d) bodu 6. zákona o platebním styku. Tedy že platební službou není platba prováděná osobou, která jedná jménem plátce nebo příjemce při nákupu nebo prodeji zboží nebo poskytování nebo čerpání služeb, nebo osobou, která na účet plátce nebo příjemce zprostředkovává takový nákup, prodej, poskytování nebo čerpání, a to jedná-li se o platbu vyplývající z tohoto nákupu, prodeje, poskytování nebo čerpání, na činnost vybírání pohledávek. Správce nevykonného úvěrů jedná jménem obchodníka s úvěry, avšak dohodu o (prvotním) poskytnutí služby založené na smlouvě o nevykonném úvěru jménem obchodníka s úvěry neuzavírá ani ji nezprostředkovává k jejímu uzavření (smlouva totiž již byla dříve uzavřena), přestože může (je-li to dohodnuto s obchodníkem s úvěry) činit jednání směřující ke změně obsahu závazku z nevykonného úvěru v rozsahu povolené činnosti.²⁷

Je možná k drobnému zamyšlení zobrazení institutu přijímání peněžních prostředků ve vztahu k závazkům schovacího typu. Ač úschova cenností je činností, jejíž podnikatelský výkon řadí subjekty pod povinné osoby typu finanční instituce,²⁸ bude-li se vycházet z výše nastíněného, tedy že správce nevykonného úvěru neposkytuje službu dlužníkovi, nejeví se, že by dlužník měl být vnímán přímo jako uschovatel a správce nevykonného úvěru jako schovatel peněžních prostředků. Je však k zamyšlení možné přiměřené užití ustanovení o úschově dle § 2408 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (občanský zákoník), což však odvisí od případného zahrnutí pojmu držení peněžních prostředků pod množinu situací opatrování věci pro jiného (zde obchodníka s úvěry).

2.3 Správa nevykonného úvěru jako sledovaná činnost

Pohledem historického výkladu českého regulačního rámce trhu s nevykonnými úvěry je možné odvodit, že činnost správy nevykonného úvěru je zákonodárcem vnímána jako specifický typ služby odlišující se od takových platebních služeb, k jejichž výkonu je třeba povolení k činnosti platební instituce, když důvodová zpráva k zákonu o trhu s nevykonnými úvěry uvádí, že správou nevykonného úvěru jsou „[...] činnosti, které právě mají směřovat k uhrazení dluhu. Nicméně je nezbytné tuto činnost spadající pod správu nevykonného úvěru omezit s ohledem na zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚zákon o platebním styku‘), a to konkrétně s ohledem na definici platební

Otázka: „Pokud účetní jednotka přijímá platbu jménem příjemce (jako je inkasista a dluh splatný příjemci zaniká po přijetí platby inkasistou), je správné říci, že se nejedná o poukázání peněz? (tj. není třeba spoléhat na výjimku obchodního zastoupení, protože není poskytována žádná platební služba).“ [překlad autora]. Odpověď: „Přijím a předávání finančních prostředků se kvalifikuje jako platební služba podle čl. 4 odst. 3 směrnice (EU) 2015/2366 (PSD2) ve spojení s přílohou I PSD2. V závislosti na podobě smluvních dohod by se mohla kvalifikovat například jako převod peněz (čl. 4 odst. 22 ve spojení s číslem 6, příloha I, PSD2) nebo jako jiná platební služba, např. provádění platebních transakcí (číslo 3, příloha I, PSD2). Viz také 9. bod odůvodnění PSD2.“ [překlad autora].

²⁷ NÝDRLE, Tomáš. § 3. In: BERAN, Jiří – NÝDRLE, Tomáš – STRNADEL, Dalibor. *Zákon o platebním styku. Komentář*. „Tato výjimka dopadá na případy, kdy mezi plátce a příjemce sice vstupuje třetí osoba, která pro ně určitým způsobem zajišťuje přesun peněžních prostředků od plátce k příjemci, ale tato osoba se zároveň podílí na uzavření smlouvy zakládající podkladový právní vztah mezi plátcem a příjemcem, a to buď tím, že při uzavření této smlouvy jedná jménem jedné ze smluvních stran, nebo tak, že uzavření této smlouvy pro jednu smluvní stranu zprostředkovává. Je třeba zdůraznit, že zákon vyžaduje, aby daná osoba jednala buď jménem plátce, nebo příjemce. Jedná-li při uzavření smlouvy jménem plátce i příjemce, pak výjimku aplikovat nelze. To platí obdobně při zprostředkování uzavření smlouvy.“

²⁸ Ust. § 2 odst. 1 písm. b) bod 14 zákona č. 253/2008 Sb.

služby. Cílem zákona není pod tuto činnost zahrnout něco, co už je regulováno v jiném zákoně.“²⁹ Je zde zohledněna skutečnost, že právní úprava platebních služeb je velmi blízká správě nevýkonných úvěrů, jelikož „Typově nejbližšími zákony na finančním trhu jsou k zákonu o trhu s nevýkonnými úvěry zákon o spotřebitelském úvěru a zákon o platebním styku. Zákon o trhu s nevýkonnými úvěry se totiž pohybuje v oblasti inkasa a převodu peněžních prostředků od dlužníka k věřiteli, a dále v oblasti jednání s dlužníkem, včetně případů, kdy je dlužníkem spotřebitel. Byť je třeba přiznat, že svébytná regulace správy nevýkonných úvěrů je novým institutem.“³⁰

Výše předestřené ostatně utvrzuje i skutečnost, že do vymezení regulatorního systému sekundárního trhu s nevýkonnými úvěry byla činnost správy nevýkonného úvěru považována za činnost toliko živnostenskou, a nikoli přímo za činnost podléhající určitému typu veřejnoprávního povolení.³¹ Ještě okrajem dodejme, že doposud uvedené je přenositelné i na poukazování jakožto poštovní službu,³² která je též sledovanou činností³³ a kterou je taktéž možné vnímat spíše jako službu odesílateli, který je v základu oprávněn disponovat se zásilkou až do dodání částky příjemci, a kdy tato služba stejně tak podléhá jinému typu veřejnoprávního povolení, a totiž poštovní licenci.³⁴

Pro komplexnost pak nelze pravděpodobně *a priori* vyloučit, že výběr peněžních prostředků od dlužníka by mohl být považován za inkaso ve smyslu občanskoprávním.³⁵ Nicméně doktrinálně je pohled na inkaso nejednotný, hlavně co se týče požadavků pro výkon této činnosti, když vybranými odbornými názory je přijímáno, že je nezbytné veřejnoprávní povolení, což nekoresponduje s dřívějším pojetím správy nevýkonných úvěrů.^{36,37} Dále se pak doktrinální vnímání inkasa z pohledu občanskoprávního střetává s diferenčním pojetím zástupčího vztahu při správě nevýkonného úvěru, když správa nevýkonného

²⁹ Zvláštní část (k § 2) důvodové zprávy k zákonu č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry, č. 84/2024 Dz.

³⁰ Zvláštní část (k § 37 až 40 (Přestupky)) důvodové zprávy k zákonu č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry, č. 84/2024 Dz.

³¹ Viz Obecná část, bod 1 důvodové zprávy k zákonu č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry, č. 84/2024 Dz. „Správa úvěrů také není v České republice nijak specificky upravena. Návrh zákona tedy přináší novou úpravu této činnosti, na kterou doposud nebylo potřeba veřejnoprávní povolení (opět nad rámec obecného živnostenského oprávnění), a to na základě požadavku směrnice.“

³² Ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 29/2000 Sb. o poštovních službách a o změně některých zákonů (zákon o poštovních službách), ve znění pozdějších předpisů.

³³ § 2 odst. 1 písm. b) bod 11 zákona č. 253/2008 Sb.

³⁴ BUZEK, Lukáš. § 1 a § 2. In: BUZEK, Lukáš. *Zákon o poštovních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2025-03-21].

³⁵ Ust. § 2694 odst. 2 zákona o bankách.

³⁶ MIMROVÁ, Tereza. § 2694 [Základní ustanovení]. In: PETROV, Jan – VÝTISK, Michal – BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*. 2. vydání (3. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2024, marg. č. 7. „Obstaravatel. a. Obecně. Máme za to, že rovněž v případě osoby obstaravatele inkasa může být tímto subjektem jakákoliv FO či PO (opačně Beck VI 2694 7 a WK VI 2694 5). Veřejnoprávní limitace § 2 BankZ, která váže poskytování určitých služeb a činností výlučně na subjekty s příslušnou bankovní licenci, se zřejmě neuplatní, neboť obstarání inkasa nelze považovat za přijímání vkladů od veřejnosti ve smyslu § 1 odst. 1 a 2 BankZ). Obstaravatel inkasa v daném případě vystupuje pouze jako zprostředkovatel plnění, a nikoliv jako příjemce vkladu. ObčZ tedy upouští od vázanosti osoby obstaravatele výhradně na banku či jiné subjekty zmocněné k obstarání inkasa zvláštním zákonem (DZ k § 2694–2700).“

³⁷ HORÁČEK, Tomáš. § 2694. In: ŠVESTKA, Jiří – DVOŘÁK, Jan – FIALA, Josef a kol. *Občanský zákoník. Komentář*, Svazek VI, (§ 2521–3081). Praha: Wolters Kluwer, 2021 [cit. 2025-6-29]. „Smlouva o inkasu se uzavírá mezi příkazcem a obstaravatelem inkasa. Obstaravatele inkasa již občanský zákoník, na rozdíl od obchodního zákoníku, neoznačuje jako banku. Respektuje se tím skutečnost, že obstaravatelem může být i jiná osoba než banka. Zdůrazněme přitom, že ve smyslu § 1 odst. 3 písm. g) a § 2 až 4 zák. o bankách však subjekt, který bude obstaravatelem inkasa, musí mít příslušnou bankovní licenci.“

úvěru je vykonávána jménem a na účet obchodníka s úvěry, zatímco inkaso je některými odbornými směry považováno za příkazní vztah, kdy obstaravatel vystupuje vlastním jménem.³⁸ Oproti regulaci správy nevýkonných úvěrů též smluvní vztah pro obstarání inkasa není podmíněn písemnou formou smlouvy.^{39, 40} Konečně systematicky jsou v § 1 odst. 3 písm. g) a q) zákona o bankách obě činnosti uvedeny odděleně, což spíše potvrzuje vnímání správy nevýkonného úvěru jako specifické činnosti.

Správce nevýkonného úvěru nenachází své explicitně vyjádřené postavení ani v unijním rámci směrnice 2015/849, když se zdá, že správce nevýkonného úvěru není explicitně zařaditelný do množiny finančních institucí dle směrnice 2015/849. Ve vztahu k jiným typům povinných osob se jeví blízkým maximálně postavení poskytovatele svěřenských služeb nebo služeb pro obchodní společnosti, přestože rozsah činností předvídaných směrnicí 2015/849 u tohoto subjektu výslovně neindikuje správu nevýkonných úvěrů,⁴¹ a též s poznámkou toho, že správce nevýkonného úvěrů nemusí nezbytně poskytovat služby jen obchodním společnostem, když obchodníkem s úvěry může být i osoba fyzická.⁴² To pravděpodobně vysvětluje i znění odkazovací normy v NPLD, která zdůrazňuje, že vnímání správců nevýkonného úvěru jako povinné osoby odvisí od šíře transpozice a implementace pravidel v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu v národních právních řádech.⁴³

Pokud však v základu nebude výkon správy nevýkonného úvěru vnímán jako činnost finanční instituce dle regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, je třeba její zakotvení pod jiný typ sledované činnosti. V rozsahu písmen c) až n) odst. 1 § 2 zákona č. 253/2008 Sb. je zjevné, že správce nevýkonného úvěru primárně nebude osobou, jejíž činnost by byla podřaditelná pod aktivity související např. s nakládáním s nemovitostmi, auditním či daňovým poradenstvím, nebo výkonem právnických povolání. Nicméně český zákonodárce evidentně správce nevýkonného úvěru jako povinné osoby dle regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu vnímá, když v rámci regulatorního systému sekundárního trhu s nevýkonnými úvěry explicitně utvrdil jejich povinnost dodržování pravidel souvisejících s bojem proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.⁴⁴

³⁸ MIMROVÁ, Tereza. § 2694 [Základní ustanovení]. In: PETROV, Jan – VÝTISK, Michal – BERAN, Vladimír a kol. *Občanský zákoník*, marg. č. 8. „Jednání za příkazce. Obstaratel při právním jednání s třetí osobou jedná svým jménem a na účet příkazce. Po obstarání inkasa mu pak vzniká povinnost vydat příkazníkovi veškeré přijaté plnění (§ 2697). Při právním jednání s třetí osobou vystupuje obstaravatel na místě příkazce, není však bez dalšího oprávněn ke všem právním jednáním vůči třetí osobě (např. soudní vymáhání plnění). S ohledem na konkrétní obsah inkasa je třeba vždy zajistit, aby byl obstaravatel zmocněn ke všem právním úkonům nezbytným k obstarání inkasa (Beck VI 2694 8, 9).“

³⁹ Ust. § 12 zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

⁴⁰ LIŠKA, Petr. § 2694 [Základní ustanovení]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část* (§ 2055–3014). Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1221, marg. č. 5. „Smlouva o inkasu nemá obligatorně předepsanou písemnou formu.“

⁴¹ Článek 2 a článek 3 bod 7) směrnice 2015/849, ve spojení s článkem 4 bodu 1a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovníctví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES, v konsolidovaném znění ke dni 30. 12. 2024.

⁴² Ust. § 2 písm. b) zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

⁴³ Článek 4 odst. 1 a článek 5 směrnice 2015/849.

⁴⁴ Ust. § 11 odst. 2 písm. c) zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

Nezbývá tak pravděpodobně (i na základě výše rozebraného) než pracovat s určitým reziduálním pojetím, a to takovým, že správce nevýkonného úvěru je podnikatelským subjektem, který poskytuje jiné osobě (obchodníkovi s úvěry) služby, které mají spočívat nebo spočívají v jednání za tuto osobu, a to při činnosti vymáhání a výběru dluhu z nevýkonných úvěrů, tedy slovy zákona č. 253/2008 Sb. při inkasu, platbách, převodech, vkladech nebo výběrech prováděných při bezhotovostním i hotovostním platebním styku, anebo jakémkoli jiném jednání, které směřuje k pohybu peněz nebo jej přímo vyvolá. To směřuje k subsumování správce nevýkonného úvěru jako povinné osoby ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) bodu 5. ve spojení s § 2 odst. 1 písm. g) bodu 5. zákona č. 253/2008 Sb., a to (při vzetí v potaz specifik té které transakce z pohledu vymezení obchodu, respektive obchodního vztahu k typu klienta) nejen u správců nevýkonného úvěru s povolením přijímat peněžní prostředky od dlužníka, nýbrž i u těch, kteří tímto povolením nedisponují, když i jejich činnost v podobě např. jednání a komunikace s dlužníkem směřuje, respektive má přímo vyvolat pohyb peněz (od dlužníka k obchodníkovi s úvěry jako věřiteli).

Na okraj je ještě k zamyšlení, zda by v určité subsidiární míře bylo možné na správu nevýkonného úvěru pohlížet jako na správu cizího majetku. Je otázkou, zda míra diskrece správce nevýkonného úvěru ohledně nakládání s majetkem obchodníka s úvěry dosahuje takové intenzity, že by naplnila podmínky pro aplikaci pravidel pro správu cizího majetku.⁴⁵ Zvláště když např. ve vztahu k peněžním prostředkům by mělo jít striktně o jejich držení.⁴⁶ Uvedené by z pohledu vnímání správce nevýkonného úvěru jako povinné osoby pak mělo ty dopady, že by správce nevýkonného úvěru mohl být vnímán jako povinná osoba poskytující jiné osobě služby spočívající v jednání za jinou osobu (obchodníka s úvěry) při správě peněz nebo jiného majetku.⁴⁷

Pohled na správce nevýkonného úvěru v kontextu regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu je inherentně spojen i s celkovým případným teoretickým vnímáním role správců nevýkonného úvěru ve finančním systému a v oblasti finančních služeb. V teoretickém finančně-právním schématu správci nevýkonného úvěru, možno říci, vstupují do druhé fáze návratné metody,⁴⁸ ve které má docházet ke splacení v daném případě nevýkonného úvěru. V tomto kontextu se tak zcela jistě naskýtají otázky, zda správce nevýkonného úvěru je posiblní vnímat i jako určitého finančního zprostředkovatele *largo sensu*,⁴⁹ který, ač jménem obchodníka s úvěry, propojuje tohoto věřitele nabyvšího nevýkonný úvěr s dlužníkem pro účely zajištění přesunu odpovídající části majetku v rámci návratné finanční metody. S tím se pojí i další teoretické přesahy, například do jaké míry by služby správce nevýkonného úvěru mohly být

⁴⁵ PIHERA, Vlastimil. § 1400 [Vymezení správy cizího majetku]. In: SPÁČIL, Jiří – KRÁLÍK, Michal a kol. *Občanský zákoník III. Věcná práva (§ 976–1474)*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 1507, marg. č. 4. „Správou cizího majetku není pouhé přenechání detence majetku nebo pověření k určité dispozici s takovým majetkem, aniž by pověřená osoba byla oprávněna o nakládání se svěřenou věcí samostatně rozhodovat. Tak nevykonává správu majetku ten, kdo věc pouze drží pro jiného v úschově. Stejně tak je nutné odlišovat správu cizího majetku od prostého příkazu či komise, kdy příkazník či komisionář pouze plní příkazy příkazce či komitenta.“

⁴⁶ Článek 6 NPLD.

⁴⁷ Ust. § 2 odst. 1 písm. h) bodu 5. ve spojení s § 2 odst. 1 písm. g) bodu 2 zákona č. 253/2008 Sb.

⁴⁸ BAKEŠ, Milan. § 2 Finanční činnost. In: BAKEŠ, Milan – KARFÍKOVÁ, Marie – KOTÁB, Petr – MARKOVÁ, Hana a kol. *Finanční právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 9, marg. č. 12.

⁴⁹ KOHAJDA, Michael. 3.3 Právo kapitálového trhu. In: KARFÍKOVÁ, Marie – BAKEŠ, Milan – BOHÁČ, Radim – KOHAJDA, Michael – KOTÁB, Petr a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2025-9-21].

považovány za finanční službu jakožto činnost poskytovanou podnikatelem, „který podle požadavků pozitivněprávní regulace má být finanční institucí autorizovanou příslušným orgánem, jejímž předmětem je nakládání s peněžním plněním v různých podobách, a to za úplatu“,⁵⁰ když činnost správce nevýkonného úvěru zjevně směřuje k nakládání s peněžním plněním, k výkonu činnosti správy nevýkonného úvěru je obecně třeba autorizace, a tedy zbývá doplnění případného pohledu na správce nevýkonného úvěru jako finanční instituci alespoň z teoretického pohledu *largo sensu*. To pak spolu se zakotvením správce nevýkonného úvěru v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu je nezbytné pro celkové zakotvení správce nevýkonného úvěru do teoretické kompozice systematiky finančního práva, jakož i vědy o finančním právu, a to alespoň v rovině oblastí se specifickým vztahem k finančnímu právu, kde vedle sebe působí finančněprávní pravidla a pravidla jiných právních oborů,^{51, 52} v daném případě silně pravidla soukromoprávní.

3. Požadavky na vnitřní systém správce nevýkonného úvěru v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Při zkoumání změny postavení správců nevýkonného úvěru v oblasti regulace boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu jako povinných osob je nezbytné nejprve nahlédnout do textace NPLD a tuto podrobit historické komparaci. Nahlédne-li se do původního návrhu NPLD, není v něm obsažena explicitní zmínka ohledně požadavků v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu na interní systémy správce nevýkonného úvěru v této oblasti, které by byly stanoveny nad rámec dosavadního unijního systému AML.⁵³ Nicméně v rámci unijního legislativního procesu byl původní návrh směrnice NPLD upraven způsobem, že byla navržena modifikace textace některých recitálových klauzulí a ustanovení NPLD v podobě rozšíření vymezení toho, že správci nevýkonného úvěru jsou subjekty, které jsou povinovány k zavedení a uplatňování postupů pro prevenci a zamezování legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.⁵⁴

NPLD tak v aktuálním znění jasně, přestože velmi stručně, stanovuje, že správci nevýkonného úvěru musí mít zavedeny náležité postupy pro boj proti praní peněz a proti financování terorismu v případech, ve kterých vnitrostátní předpisy přijaté k provedení směrnice 2015/849 určují správce nevýkonného úvěru za povinné subjekty pro účely předcházení praní peněz a financování terorismu a boje proti nim.⁵⁵ Český zákonodárce tento

⁵⁰ KOHAJDA, Michael. 2.2 Právo finančního systému. In: KARFÍKOVÁ, Marie – BAKEŠ, Milan – BOHÁČ, Radim – KOHAJDA, Michael – KOTÁB, Petr a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2025-9-21].

⁵¹ SMRŽOVÁ HRUBÁ, Petra. 4.3 Pojem finanční právo a jeho systém. In: SMRŽOVÁ HRUBÁ, Petra – MRKÝVKA, Petr. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 54–55.

⁵² KOHAJDA, Michael. 4.6 Systém finančního práva. In: KARFÍKOVÁ, Marie – BAKEŠ, Milan – BOHÁČ, Radim – KOHAJDA, Michael – KOTÁB, Petr a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018 [cit. 2025-9-21].

⁵³ Návrh směrnice evropského parlamentu a rady o obsluhovatelích úvěrů, kupcích úvěrů a vymáhání kolaterálu, COM/2018/0135 final – 2018/063 (COD).

⁵⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on credit services and credit purchasers – Three-column table to commence trilogues*, Interinstitutional File: 2018/0063A (COD). Brussels: General Secretariat of the Council, 10. 2. 2021 [cit. 2025-03-23]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_6047_2021_INIT.

⁵⁵ Článek 5 odst. 1 písm. h) NPLD.

požadavek implementoval do zákona o trhu s nevýkonnými úvěry obdobně stručným způsobem, a to stanovením, že správce nevýkonného úvěru musí v rámci systému správy a řízení zavést a dodržovat postupy pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu.⁵⁶

Z § 3 písm. i) vyhlášky České národní banky č. 86/2024 Sb., k provedení zákona o trhu s nevýkonnými úvěry, (vyhláška k provedení zákona o trhu s nevýkonnými úvěry) se podává, že správce nevýkonného úvěru má mít zpracována pravidla pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti ve formě vnitřního předpisu. Podíváme-li se na pravidla obsažená v zákoně č. 253/2008 Sb., je zjevné, že obecně (při abstrahování aplikovatelnosti případných výjimek) systém vnitřních zásad u správců nevýkonného úvěru má být zpracován v souladu s § 21 odst. 2 zákona č. 253/2008 Sb. písemně, když správce nevýkonného úvěru jako povinná osoba ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) bodu 5. ve spojení s § 2 odst. 1 písm. g) bodu 5 zákona č. 253/2008 Sb. nespadá do kategorie osob, které by byly z povinnosti písemného zpracování vyňaty.

Rozsah systému vnitřních zásad správce nevýkonného úvěru je pak třeba zkoumat ve dvou rovinách. Základní rovinou jsou elementy stanovené v § 21 odst. 5 zákona č. 253/2008 Sb. spočívající zejména ve vymezení demonstrativního výčtu znaků podezřelých obchodů, způsobu identifikace klienta, postupů pro provádění kontroly klienta a stanovování rozsahu kontroly klienta, metod a postupů pro posuzování rizik, řízení rizik, vnitřní kontroly, postupů při zjištění a oznamování podezřelého obchodu atd., a to v kontextu činnosti správce nevýkonného úvěru. Lze dovodit, že dle § 21a zákona č. 253/2008 Sb. v základní rovině pak též správce nevýkonného úvěru podléhá povinnosti identifikovat a posoudit rizika legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, kterým je při činnosti vystaven, se zohledněným hodnocení rizik na národní a nadnárodní úrovni, faktorů možného zvýšeného rizika a dalších informací v souvislosti s činností správce nevýkonného úvěru. Nad to pak má správce nevýkonného úvěru přistoupit k písemnému zpracování hodnocení rizik pro typy poskytovaných obchodů a obchodních vztahů se zohledněním zejména typu klienta, účelu, pravidelnosti a délky trvání obchodního vztahu nebo obchodu mimo obchodní vztah, typu produktu, hodnoty a způsobu uskutečnění obchodu a rizikovosti zemí nebo zeměpisných oblastí, k nimž se obchody vztahují. Dále se podává, že má u správců nevýkonného úvěru dojít též k zajištění kvalifikovaného personálního aparátu včetně školení zaměstnanců v oblasti povinností pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu a písemné pověření některého člena statutárního orgánu správce nevýkonného úvěru jako pověřené osoby zajišťující plnění povinností v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, a též že by mělo dojít k zapracování vnitřního oznamovacího systému.⁵⁷

Nicméně správce nevýkonného úvěru je povinnou osobou supervizovanou Českou národní bankou jako orgánem dohledu, a tedy v souladu s § 21 odst. 10 zákon č. 253/2008 Sb. se na správce nevýkonného úvěru vztahují též rozšířené požadavky dle vyhlášky České národní banky č. 67/2018 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů (vyhláška č. 67/2018 Sb.). Novelizace vyhlášky č. 67/2018 Sb.

⁵⁶ Ust. § 11 odst. 2 písm. c) zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

⁵⁷ Ust. § 21 odst. 6 písm. b), 22a, 23 zákona č. 253/2008 Sb.

účinná od 1. 5. 2024⁵⁸ reflektovala změnu postavení správců nevýkonného úvěrů ve finančním systému jako osob nově dohlížených orgánem dohledu, když novelizovala definiční formulaci pojmu „instituce“ v § 3 odst. 1 písm. a), kterou se tak od nabytí účinnosti novelizace vyhlášky č. 67/2018 Sb. rozumí i povinná osoba ve smyslu § 2 odst. 1 písm. h) bodu 5. zákona č. 253/2008 Sb. dohlížená orgánem dohledu, a tedy i správce nevýkonného úvěru.

O odstavec výše uvedené spolu s historickými materiály⁵⁹ na jedné straně potvrzuje závěry stručně nastíněné komparace s okruhem jiných činností blízkých ke správě nevýkonných úvěrů a zároveň vyjevuje specifikum toho, že správci nevýkonného úvěrů se stali subjektem dohlíženým Českou národní bankou, který se jeví, že není, nejméně ve smyslu regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, finanční ani úvěrovou institucí, což navozuje velmi specifické postavení správců nevýkonného úvěrů ve finančním systému jako celku.

Ve spojení s § 2 odst. 1 vyhlášky č. 67/2018 Sb. tak správci nevýkonného úvěrů podléhají osobní působnosti tohoto podzákoného právního předpisu. To znamená, že kromě základní úrovně analyzované výše mají jejich interní předpisy obsahující vnitřní zásady a postupy pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, jakož i hodnocení rizik reflektovat i rozšířené povinnosti. To zahrnuje např. zohlednění obecných pokynů a doporučení relevantních Evropských orgánů dohledu, Společného výboru evropských orgánů dohledu a Orgánu pro boj proti praní peněz a financování terorismu v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, pokud se na správce nevýkonného úvěrů vztahují, uveřejněné v českém jazyce Českou národní bankou na jejich internetových stránkách, a dále reflektování uznávaných standardů, jejichž přehled uveřejňuje Česká národní banka na svých internetových stránkách, širšího okruhu informací a faktorů při zpracování hodnocení rizik (např. metodické a výkladové materiály a rozhodnutí České národní banky, rizika spojená s využitím nových technologií, rizika spojená s distribučními kanály), a též např. i vymezení technického vybavení ve vnitřních předpisech, zajištění rekonstruovatelnosti sestavení, vyhodnocení a aktualizace rizikového profilu klienta, určení faktorů, které při stanovení tohoto profilu správce nevýkonného úvěrů zohledňuje, váhu jednotlivých faktorů a jejich vzájemné vztahy atd.⁶⁰

⁵⁸ Vyhláška 108/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 67/2018 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění vyhlášky č. 235/2021 Sb.

⁵⁹ Viz Zvláštní část (k bodu 1 (§ 3 odst. 1 písm. a)) Odůvodnění vyhlášky č. 108/2024 Sb., kterou se mění vyhláška č. 67/2018 Sb., o některých požadavcích na systém vnitřních zásad, postupů a kontrolních opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění vyhlášky č. 235/2021 Sb., č. 108/2024 Dz. „S ohledem na návrh zákona o trhu s nevýkonnými úvěry (dále jen „ZTNÚ“) se zařazují správci nevýkonných úvěrů a obchodníci s úvěry pod množinu institucí, na které se vztahuje AMLV. Dle předběžných průzkumů je již nyní většina subjektů, které budou správu nevýkonných úvěrů ve smyslu ZTNÚ vykonávat a budou k tomuto nově získávat oprávnění, institucí ve smyslu AMLV z jiného titulu, a podléhá tak povinnostem plynoucím z této vyhlášky již nyní. Výslovným zařazením správců nevýkonných úvěrů se tak zamezí i nejasnostem, na které ze subjektů pod dohledem ČNB se vztahuje jen AMLZ a na které i AMLV, a budou sjednocena pravidla a povinnosti pro celý segment finančního trhu tak, aby nedocházelo k znevýhodňování některé jeho části. Správci nevýkonných úvěrů jsou povinnými osobami podle § 2 odst. 1 písm. h) bodu 5 ve spojení s § 2 odst. 1 písm. g) bodem 5 AMLZ, jelikož poskytují obchodníkovi s úvěry službu spočívající v jednání za něj při inkasu, platbách, převodech, vkladech nebo výběrech anebo jiném jednání, které směřuje k pohybu peněz nebo jej přímo vyvolá.“

⁶⁰ Ust. § 4, § 5, § 7, § 17b, § 18 vyhlášky č. 67/2018 Sb.

Postavení správce nevýkonného úvěru je dále dotvářeno pohledem na něj optikou činnosti poskytovatele služeb svěřenským fondům a společností (Trust and Company Service Provider – TCSP)⁶¹ a na základě tohoto pojetí nad rámec již uvedeného dále rozvíjeno např. odkazem na specifická doporučení Finančního akčního výboru.⁶² Přestože tento pohled, jak bylo naznačeno výše, se může jevit v některých ohledech problematickým. Požadavky na rozsah vnitřního systému správců nevýkonného úvěru pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu jsou též doplňovány materiály České národní banky obsahujícími například rozpracované náležitosti řádné implementace RBA (Risk Based Approach) přístupu průběžně přizpůsobovaného měnícím se podmínkám produktového, klientského, transakčního portfolia nebo distribučních kanálů, monitoringu transakcí a požadavků na IT systémy či využití umělé inteligence.⁶³ Celková robustnost systému správce nevýkonného úvěru pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, včetně případné nezbytnosti implementace požadavku na zavedení automatizovaného systému šetření informací,⁶⁴ bude záležet na povaze a rozsahu činnosti správce nevýkonného úvěru.⁶⁵

Došlo též k proměně plnění informačních povinností. Ve vztahu ke správcům nevýkonného úvěru tak bude aplikována dvojkolejnost naplňování notifikačních požadavků. To na jedné straně k Finančnímu analytickému úřadu (FAÚ), kterému mají být oznamovány hlavně podezřelé obchody a též kontaktní osoba.⁶⁶ V druhém směru pak vůči České národní bance. Prokázání řádného nastavení vnitřního systému pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu je požadavkem na získání povolení k činnosti správce nevýkonného úvěrů, a tedy z logiky věci bude během povolovacího řízení v určitých intencích posuzováno ze strany České národní banky.⁶⁷ Simultánní dvojkolejnost lze pak vysledovat u výkonu správního dozoru ze strany FAÚ i České národní banky, když dozorčím úřadem pro správní dozor nad plněním povinností stanovených zákonem č. 253/2008 Sb. správcům nevýkonného úvěru je Finanční analytický úřad, který současně kontroluje, zda nedochází k legalizaci výnosů z trestné činnosti nebo financování terorismu, a také Česká národní banka u povinných osob, která vůči nim vykonává dohled.⁶⁸

⁶¹ *Služby pro právnické osoby nebo svěřenské fondy*. Praha: Finanční analytický úřad, 29.05.2025. [cit. 2025-12-29] Dostupné z: <https://www.fau.gov.cz/cs/rozcestnik/legislativa-a-metodika/informace-pro-povinne-osoby/povinne-osoby-z-nefinancniho-sektoru/sluzby-pro-pravnicke-osoby-nebo-sverenske-fondy-594>.

⁶² Viz FATF. *Guidance for a Risk-Based Approach for Trust & Company Service Providers (TSCPs)*. Paris, 2019 [cit. 2025-03-25]. Dostupné z: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/fatfrecommendations/documents/rba-trust-company-service-providers.html>.

⁶³ Článek 3 písm. c) Dohledového benchmarku České národní banky 1/2024, Požadavky na systém správy a řízení správce nevýkonného úvěru podle § 11 zákona č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry, ve spojení s částí I. bodem i. a částí II. bodem i a v. a částí III. Dohledového benchmarku České národní banky č. 2/2023 k provádění kontroly klienta prostřednictvím systému k monitoringu transakcí.

⁶⁴ Ust. § 17 odst. 2 vyhlášky č. 67/2018 Sb.

⁶⁵ Ust. § 4 odst. 3, § 5 odst. 2 vyhlášky č. 67/2018 Sb. Článek 3 písm. c) bod (2) Dohledového benchmarku České národní banky 1/2024, Požadavky na systém správy a řízení správce nevýkonného úvěru podle § 11 zákona č. 84/2024 Sb., o trhu s nevýkonnými úvěry.

⁶⁶ Ust. § 18 a 22 zákona č. 253/2008 Sb.

⁶⁷ Ust. § 11 odst. 2 písm. c) zákona o trhu s nevýkonnými úvěry ve spojení s § 3 písm. i) vyhlášky k provedení zákona o trhu s nevýkonnými úvěry a částí VI. písm. i) Metodiky České národní banky k podávání žádostí o udělení povolení k činnosti správce nevýkonného úvěru.

⁶⁸ Ust. § 35 zákona č. 253/2008 Sb.

Specifikum vyplývající z postavení správce nevýkonného úvěrů jako osoby dohlížené Českou národní bankou a instituce ve smyslu vyhlášky č. 67/2018 Sb. je případně i zavedení pozice kontrolora u těch správců nevýkonného úvěru, u nichž to opodstatňuje povaha a složitost činnosti a dále nastavení ověřování vnitřních procesů za pomoci hodnotící zprávy.⁶⁹

Skutečnost rozšíření osobní působnosti vyhlášky č. 67/2018 Sb. i na (dle regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu) nefinanční instituce supervizované orgánem dohledu nastoluje též specifickou situaci na úrovni unijních regulatorních pravidel nižší úrovně. To vzhledem k tomu, že některé instituty jako pozice kontrolora nebo pravidla pro zajištění účinného řízení rizik obsažená ve vyhlášce č. 67/2018 Sb. jsou rozvíjeny obecnými pokyny vybraných Evropských orgánů dohledu, jejichž osobní působnost je však vztažena primárně na finanční a úvěrové instituce dle směrnice 2015/849.⁷⁰ Z toho vyvstává určitá aplikační a interpretační nezřetelnost ohledně širší požadavků kladených na správce nevýkonného úvěru, vyjde-li se z pojetí, že úvěrovou a též spíše ani finanční institucí dle regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu správci nevýkonného úvěru nejsou.

4. Zamyšlení nad konceptem „poznej svého klienta“ při činnosti správy nevýkonného úvěru

Pojem „klient“ není směrnici 2015/849, zákonem č. 253/2008 Sb. ani vyhláškou č. 67/2018 Sb. definován. Z doktrinálního pojetí lze odvodit definiční vymezení klienta jako osoby „s jejímž majetkem se v rámci daného obchodu nakládá, případně které je poskytována služba.“⁷¹ Z pohledu obchodní činnosti správce nevýkonného úvěru se nabízí přiblížení konceptu „poznej svého klienta“ u typizovaných obchodních vztahů správce nevýkonného úvěru a dále ve dvou rovinách, totiž správy nevýkonného úvěru bez přijímání a s přijímáním peněžních prostředků od dlužníka.

a) Jednání správce nevýkonného úvěru s obchodníkem s úvěry jako jinou osobou

Z typizované obchodní činnosti správy nevýkonného úvěru se podává, že je to právě obchodník s úvěry, s nímž bude do transakčního vztahu vstupovat správce nevýkonného úvěru, když správce nevýkonného úvěru jménem obchodníka s úvěry vykonává správu nevýkonných úvěrů na základě smluvního vztahu s obchodníkem s úvěry, kdy správa

⁶⁹ Ust. § 16 odst. 2, 19 an. vyhlášky č. 67/2018 Sb.

⁷⁰ Viz např. Obecné pokyny EBA/GL/2021/02 ze dne 1. března 2021 podle článku 17 a čl. 18 odst. 4 směrnice (EU) 2015/849 o hloubkové kontrole klienta a faktorech, které by úvěrové a finanční instituce měly vzít v úvahu při posuzování rizika praní peněz a financování terorismu souvisejícího s jednotlivými obchodními vztahy a příležitostnými transakcemi (*obecné pokyny k rizikovým faktorům praní peněz a financování terorismu*), kterými se zrušují a nahrazují obecné pokyny JC/2017/37, ve znění pozdějších předpisů; obecné pokyny EBA/GL/2023/04 ze dne 31. března 2023 ke strategiím a kontrolám pro zajištění účinného řízení rizik praní peněz nebo financování terorismu při poskytování přístupu k finančním službám; nebo obecné pokyny EBA/GL/2022/05 ze dne 14. června 2022 k zásadám a postupům v souvislosti s kontrolou dodržování předpisů a úlohou a povinnostmi kontrolora dodržování předpisů v oblasti boje proti praní peněz a financování terorismu podle článku 8 a kapitoly VI směrnice (EU) 2015/849.

⁷¹ HLAVINOVÁ, Markéta – KABEŠ, Viktor. § 4 [Další pojmy]. In: HLAVINOVÁ, Markéta – PILÍKOVÁ, Jaroslava – KABEŠ, Viktor. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 33, marg. č. 6.

nevýkonných úvěrů je zjevně na základě výše rozebraného činností relevantní z pohledu boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (sledovanou činností). Při oprávnění přijímání peněžních prostředků od dlužníka pak nelze pominout tu skutečnost, že správce nevýkonného úvěru v takovém případě drží prostředky ve prospěch jiné osoby (obchodníka s úvěry), když tyto je povinen evidovat odděleně od vlastních prostředků a vést případně na odděleném účtu, pokud nebyly bezodkladně předány obchodníku s úvěry.⁷²

Skutečnost, že obchodníci s úvěry mohou být sami finančními institucemi ve smyslu zákona č. 253/2008 Sb. povinovány k zavedení vnitřních strategií a postupů ke zmírňování a účinnému řízení rizik legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, dle dostupných informací nelimituje jejich vnímání jako klienta dle regulace v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, nýbrž nanejvýš modifikuje jejich postavení na nebankovní finanční instituce v pozici klienta povinné osoby (správce nevýkonného úvěru). Jak vymezila dříve Česká národní banka, „*Povinná osoba by měla při kontrole klientů typu nebankovní finanční instituce vycházet nejen z informací obecného charakteru, ale zejména získávat informace dostatečné k porozumění podstaty a účelu obchodního vztahu s těmito klienty, tzn. porozumění rizikovému apetitu těchto klientů, kteří jsou rovněž povinnou osobou v intencích AML zákona. Povinná osoba by měla disponovat v případě tohoto typu klientů informacemi, jakým způsobem tyto klienti řídí ML/FT rizika svých klientů.*“⁷³

b) Jednání správce nevýkonného úvěru s dlužníkem jako jinou osobou

O dosti složitější situace je pak při vystupování správce nevýkonného úvěru k dlužníkům. Ponechá-li se optika, že se jedná o službu poskytovanou obchodníkovi s úvěry (včetně případného přijímání peněžních prostředků od dlužníka), vyvstávají stále problematické faktory, a to zejména při přijímání peněžních prostředků, kde stále figuruje skutečnost, že správce nevýkonného úvěru přijímá peněžní prostředky od dlužníka jakožto jiné osoby.

Ani množina činností správy nevýkonných úvěrů bez prvku přijímání peněžních prostředků od dlužníka však není zcela bezproblémová. Extenzivně vzato, jednání s dlužníkem v rámci takovéto správy nevýkonných úvěrů má vést k pohybu majetkové hodnoty od dlužníka k obchodníkovi s úvěry, tedy takovéto jednání v konečném důsledku směřuje k nakládání s majetkem dlužníka jako jiné osoby, ač plnění ze strany dlužníků na nevýkonné úvěry bude vesměs splácením již dříve poskytnuté majetkové hodnoty s příslušenstvím. Doktrinálně však již bylo některými směry dovozeno, že splátka úvěru může představovat obchod v rámci obchodního vztahu.⁷⁴

⁷² Ust. § 10 zákona o trhu s nevýkonnými úvěry.

⁷³ Část II bod iii. Dohledového benchmarku České národní banky č. 2/2023 K provádění kontroly klienta prostřednictvím systému k monitoringu transakcí.

⁷⁴ KATOLICKÁ, Michaela. § 4. In: KATOLICKÁ, Michaela – BĚREŠ, Ján – HLADKÁ, Michaela. *Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021 [cit. 2025-6-30]. „*Obchod je třeba chápat ve dvou odlišných rovinách: jednak jako obchod mimo obchodní vztah, u kterého se jedná o jednorázový/příležitostný obchod bez navázání obchodního vztahu (např. jednorázová směna valut ve směnárně), jednak jako obchod v rámci obchodního vztahu, tedy jednotlivý dílčí obchod uskutečňovaný po navázání obchodního vztahu, v tomto případě je obchod podmnožinou obchodního vztahu (např. pravidelná splátka úvěru na základě úvěrové smlouvy apod.)*“

Postavení správce nevýkonného úvěru je dále komplikované i v tom ohledu, že na trhu s nevýkonnými úvěry stojí vlastně až v terciární řadě, a to po úvěrové instituci, která původně úvěr (později nevýkonný) dlužníkovi poskytla a obchodníkovi s úvěry, který nevýkonný úvěr do svého portfolia nakoupil. Určitým institutem pro překlenutí komplikací tohoto postavení by mohlo být převzetí identifikace za předpokladu, že obchodník s úvěry bude v postavení finanční instituce, a i z jeho pohledu bude dlužník klientem.⁷⁵ Nicméně pokud převzetí identifikace využije sám obchodník s úvěry od úvěrové instituce, od které nevýkonný úvěr nabyt, pak se správci nevýkonného úvěru cesta k převzetí identifikace od obchodníka s úvěry uzavře, když zákon č. 253/2008 Sb. nepředvídá převzetí převzaté identifikace,⁷⁶ ledaže by snad úvěrová instituce byla ochotna předání identifikace usku- tečnit i ve vztahu ke správci nevýkonného úvěru.

Určení toho, kdo je při výkonu sledované činnosti správce nevýkonných úvěrů u správce nevýkonných úvěrů klientem, se tak jeví jako relativně komplikovaný aspekt, pro jehož překlenutí bude nezbytné mimo jiné řádné zpracování interních postupů a hodnocení rizik, to vše při reflektování typologie služeb a protistran v rámci obchodní činnosti správce nevýkonného úvěru.

Závěr

U správců nevýkonného úvěru došlo v souvislosti s přijetím regulačního rámce pro sekundární trh s nevýkonnými úvěry k výrazné změně jejich postavení, a to přinejmenším v českém finančním systému. Zahrnutím správců nevýkonného úvěru pod supervizi orgánu dohledu došlo k rozšíření požadavků na robustnost jejich vnitřních systémů pro boj proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, přičemž naplnění těchto požadavků je jednou z podmínek pro obdržení povolení k činnosti správce nevýkonného úvěru. Řádná integrace pravidel v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu u správců nevýkonného úvěru pak bude hrát významnou roli i vzhledem ke specifitě určení portfolia klientů, ve vztahu ke kterým správci nevýkonného úvěru vystupují při jejich obchodní činnosti.

Pojetí správců nevýkonného úvěru jako nefinanční instituce podléhající pravidlům v oblasti boje proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu dříve stanoveným primárně finančním a úvěrovým institucím se však v některých ohledech může ukázat jako aplikačně a výkladově limitující. V teoretické rovině pak pro finanční právo vyvstává do budoucna výzva v podobě ukotvení služby správy nevýkonného úvěru v relaci k finančním službám a celkově vymezení postavení správců nevýkonného úvěru ve finančním systému. Též pak byl naznačen možný meziodvětvový přesah dané problematiky k civilnímu právu.

⁷⁵ Ust. § 11 odst. 1 zákona č. 253/2008 Sb.

⁷⁶ Ust. § 12 odst. 2 zákona č. 253/2008 Sb.

Sloboda slova vs. vynútené ticho – SLAPP žaloby a dekriminalizácia ohovárania na Slovensku

Diana Repiščáková*

Abstrakt: Autorka sa v článku zaoberá slobodou slova novinárov, ktorá je obmedzovaná jednak SLAPP žalobami, ale aj trestnými konaniami vedenými voči novinárom. Autorka v článku približuje aj aktuálne súdne konania týkajúce sa médií a slobody prejavu na Slovensku. V slovenskej legislatíve ide o dlhodobu nevyhovujúci stav, ktorý je potrebné zmeniť, preto autorka prichádza s návrhmi na zlepšenie aktuálnej legislatívy. Ide o obzvlášť aktuálnu tému, keďže atmosféra v Slovenskej republike nie je pre novinárov vôbec priaznivá, čo ohrozuje nezávislosť a slobodu tlače. Vyhražky a zastrašovanie novinárov, žiaľ, nie sú ničím výnimočným, čo zvyšuje riziko autocenzúry. Investigatívna žurnalistika, ktorá sa zameriava na odhaľovanie korupcie a zneužívania moci, je často terčom útokov. Členovia vlády odmietajú komunikovať s novinármi a odpovedajú len na otázky vybraných médií. Slovné alebo fyzické útoky na novinárov taktiež nie sú zriedkavé. Nové zákony priniesli určité zmeny a zmeny možno očakávať aj od európskej regulácie, no aj tu sa ukazuje, že slovenský zákonodarca je pripravený robiť zmeny, ktoré sú v skutočnosti v rozpore s novou európskou reguláciou.

Kľúčové slová: sloboda slova, sloboda tlače, ochrana novinárov, SLAPP, ohováranie, EMFA

Úvod

Slovensko sa v rebríčku slobody tlače nachádza na 29. mieste z celkového počtu 180 krajín v roku 2024, čo predstavuje zhoršenie oproti predchádzajúcim rokom. V roku 2023 sa Slovensko nachádzalo vyššie v rebríčku, ale v roku 2024 kleslo o 12 miest zo 17. na 29. pozíciu.¹

Slobodná a nezávislá tlač je základom demokratickej spoločnosti a umožňuje nám žiť slobodne. Celková atmosféra v Slovenskej republike sa za posledné roky zhoršila v neprospech ochrany novinárov a nezlepšuje sa, práve naopak.² Situácia novinárov a médií na Slovensku je komplikovaná, nakoľko čelia tlaku politických síl, ktoré sa snažia ovplyvňovať ich prácu, čo môže ohroziť nezávislosť a slobodu tlače. Uvedené skutočnosti podčiarkuje aj fakt, že nedávno bola podaná najväčšia žaloba (z hľadiska rozsahu náhrady nemajetkovej ujmy) na novinára v histórii Slovenskej republiky, ktorú podal samotný Predseda vlády SR (bližšie viď nižšie). Ten dokonca nazval novinárov krvilačnými bastardmi³

* JUDr. Diana Repiščáková, PhD., Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. E-mail: diana.repiscakova@upjs.sk. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3859-2064>. Článok vznikol v rámci projektu *Podpora slobody prejavu prostredníctvom európskych rozsudkov*, ktorý realizuje Fórum pre ľudské práva pomocou grantu poskytnutého od European Implementation Network. Viac informácií o projekte: <https://forumhr.eu/cs/implementace-rozsudku-eslp/>.

¹ Czech Republic Drops Three Places To 17th In Media Freedom Rankings; Slovakia is 29th. In: *BRNO Daily* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://brnodaily.com/2024/05/03/news/czech-republic-drops-three-places-to-17th-in-media-freedom-rankings-slovakia-is-29th/>.

² Viď napr. tu Prvý rok nezávislého monitoringu útokov voči novinárom na Slovensku. In: *Bezpečná žurnalistika.sk* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://bezpecna.zurnalistika.sk/wp-content/uploads/2024/02/vyrocnna-sprava-bezpecna-zurnalistika-2023.pdf>.

³ Minúta po minúte. In: *Denník N* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/minuta/4238326/>.

a chce podmieniť povolanie novinára kvalifikáciou.⁴ Podľa Predsedu vlády SR by mal byť novinárom iba ten, kto je buď vyštudovaný žurnalista alebo absolvoval určitú rekvalifikáciu, prípadne by novinári mali byť súčasťou stavovských organizácií, podobne ako to majú advokáti, ktorí tak podliehajú disciplinárnej zodpovednosti.⁵

Novinári zohrávajú v demokratickej spoločnosti dôležitú úlohu. Sú strážnymi psami demokracie, kontrolujú tých, ktorí majú v rukách moc a informujú verejnosť o dôležitých záležitostiach.⁶ Novinári sú považovaní za strážnych psov demokracie v judikatúre ESLP, ako aj Ústavného súdu SR.⁷ V dnešnom svete, kedy sú informácie prístupnejšie než kedykoľvek predtým, je aj úloha novinárov, ktorí svoju prácu vykonávajú spoľahlivo a dôveryhodne, dôležitejšia než kedykoľvek predtým.⁸

Paradoxom informačnej éry je, že kedysi bola hlavným problémom nevedomosť spôsobená nedostatkom informácií, dnes je to nevedomosť spôsobená ich nadbytkom. V minulosti ľudia nemali dostatočný prístup k informáciám. Vedomosti boli vzácne a dostupné len malej elite. Dnes máme opačný problém – informačný prebytok vedie k zmätku, dezinformáciám a informačnej paralýze. Kvalitné informácie sú síce dostupné, no sú utopené v záplave balastu, manipulatívnych obsahov a algoritmicky zosilnených dezinformácií. Ľudia sú tak často neschopní rozlíšiť pravdu od fikcie.

Základným prvkom slobody tlače je zabezpečiť, aby mala verejnosť prístup k informáciám, ktoré má záujem poznať, ako napr. korupcia či iná protispoločenská činnosť, sociálna nespravodlivosť, verejné zdravie, stav životného prostredia a iné. Úlohou masmédií v demokratickej spoločnosti je kontrolovať, odhaľovať previnenia štruktúr verejnej moci.⁹ Pod tlačou je potrebné rozumieť masmédiá v najširšom význame, aké dnes poznáme. Princípy slobody prejavu sa síce formulovali najmä so zreteľom na tlačenej masmédiá, no vzťahujú sa nepochybne aj na audiovizuálne médiá.¹⁰

Médiá v ostatnom období prešli radikálnou zmenou. Z reálneho sveta sa presunuli do digitálneho, preto už nemožno hovoriť len o printových médiách. Ďalším trendom sú okrem bulvárnych médií aj tzv. alternatívne médiá a šírenie dezinformácií, čo je nebezpečné, keďže zasievajú pochybnosti, vyvolávajú zmätok a nedôveru. Medzi súčasné trendy patria aj útoky a nenávisť šírená voči novinárom, predovšetkým novinárkam, čo je v demokratickej spoločnosti neakceptovateľné.¹¹ Podľa štúdie z roku 2022 73 % novinárov zažíva online útoky, pričom až 20 % z nich uviedlo, že nenávisť z online prostredia vyústila do útokov v off-line svete.¹²

⁴ Ibidem.

⁵ TASR. Novinári by mali byť podľa R. Fica len vyštudovaní žurnalisti alebo absolventi rekvalifikácie. Premiér avizuje zmeny. In: *Správy STVR* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://spravy.stvr.sk/2024/10/r-fico-novinarom-bude-ten-kto-je-bud-vystudovany-zurnalista-alebo-absolvoval-rekvalifikaciju-naznacil-tak-planovane-zmeny/>.

⁶ LAFORTUNE, L.-P. A Journalist Is The Watchdog Of Democracy. In: *Medium* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://medium.com/@louispierrrelafortune/a-journalist-is-the-watchdog-of-democracy-3c378e4accbd>.

⁷ Vid' napr. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 385/2012 z 21. januára 2014.

⁸ LAFORTUNE, L.-P. *A Journalist Is The Watchdog Of Democracy*.

⁹ DRGONEC, J. Čl. 26. In: DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 625.

¹⁰ ESLP, *Jersild proti Dánsku*, sťažnosť č. 15890/89, rozsudok Veľkej komory zo dňa 23.09.1994. § 31. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57891%22%5D%7D>.

¹¹ Vid' bližšie BALOGOVÁ, B. Politici dávajú nenávisť ako amfetamín (komentár šéfredaktorky). In: *Komentáre SME* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://komentare.sme.sk/c/23281801/politici-davkuju-nenavist-ako-amfetamin-komentar-sefredaktorky.html>.

¹² The Chilling: A global study of online violence against women journalists. In: *International Center for Journalists* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.icfj.org/our-work/chilling-global-study-online-violence-against-women-journalists>.

Právo na slobodu prejavu a právo na informácie sú bežnou súčasťou medzinárodných dohovorov o ľudských právach, vid' čl. 19 Všeobecnej deklarácie ľudských práv, čl. 19 ods. 2 Medzinárodného dohovoru o občianskych a politických právach či čl. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Právo na slobodu prejavu a právo na informácie sú zaručené aj článkom 26 Ústavy SR.¹³

Pri spracovaní tohto článku týkajúceho sa SLAPP (z angl. *Strategic Lawsuits Against Public Participation*) a dekriminalizácie ohovárania na Slovensku sme využili tradičné metódy právnického vedeckého výskumu. Deskriptívna metóda bola použitá na priblíženie aktuálnej legislatívy týkajúcej sa právneho postavenia novinárov. Metóda analýzy bola použitá v súvislosti s príslušnými ustanoveniami s cieľom identifikovať nedostatky právnej úpravy a následnej formulácie návrhov *de lege ferenda*. Popri metóde analýzy bola použitá aj metóda syntézy. Zo špeciálnych metód bola použitá metóda komparácie, a to predovšetkým pri hľadaní inšpirácie na zlepšenie právnej úpravy v zahraničnej legislatíve.

1. Právne postavenie novinárov

Právne postavenie novinárov je predmetom rozdielnej právnej regulácie v závislosti od toho, či pôsobia v printových alebo elektronických masmédiách. Novinárom pôsobiacim v printových masmédiách v minulosti určoval práva a povinnosti tlačový zákon.¹⁴ Práva a povinnosti pre novinárov pôsobiacich v elektronických masmédiách určoval zákon o vysielaní a retransmisii.¹⁵ Charakteristickým znakom oboch uvedených právnych predpisov bola nedostatočnosť úpravy právneho postavenia novinárov, čo na odvrátenej strane nieslo nízku mieru právnej istoty.¹⁶

Tieto právne predpisy boli s účinnosťou od 1. 8. 2022 nahradené, a to zákonom o publikáciách¹⁷ a zákonom o mediálnych službách.¹⁸ Predmetom regulácie zákona o publikáciách sú už aj spravodajské webové portály. Oba nové právne predpisy zakotvujú ochranu zdroja či transparentnosť majetkových a personálnych vzťahov. Podľa novej legislatívy sa ochrana zdroja vzťahuje aj na digitálne médiá, čo vnímame pozitívne.

Ochrana zdroja, ktorá bola predtým upravená len v tlačovom zákone, spôsobovala aplikačné problémy, keď stanovovala povinnosť zachovávať mlčanlivosť o zdroji informácií vydavateľovi periodickej tlače a tlačovej agentúre (vid' ust. § 4 ods. 1) a zamestnancom vydavateľa periodickej tlače a zamestnancom tlačovej agentúry (vid' ust. § 4 ods. 2). Doslovný výklad ustanovení § 4 ods. 1 a 2 tlačového zákona, ktorý v tomto prípade zvolila polícia, a teda „*kto nemá zmluvu s vydavateľom, nie je novinár*“ nebol ústavné konformný.¹⁹ Nová legislatíva už nepoužíva termín „*zamestnanec*“ a o osobách zachovávajúcich mlčanlivosť hovorí o. i. ako o „*ďalších osobách, ktoré sa podieľali na získavaní alebo spracovaní informácie od zdroja*“. Vzhľadom na aplikačné problémy vnímame aj túto zmenu pozitívne.

¹³ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

¹⁴ Zákon č. 167/2008 Z. z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve.

¹⁵ Zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách.

¹⁶ DRGONEC, J. Čl. 26, s. 630.

¹⁷ Zákon č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁸ Zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁹ DRGONEC, J. Čl. 26, s. 631.

Prečo je dôležitá transparentnosť majetkových a personálnych vzťahov? Slovenská informačná služba (ďalej len „SIS“) vo svojej správe o činnosti za rok 2021 uvádza, že zaznamenala zintenzívnenie hybridného pôsobenia zo strany Ruskej federácie, na dezinformačnej scéne sa postupne etablovalo niekoľko alternatívnych mediálnych subjektov, ktoré systematicky šíria škodlivý obsah vrátane dezinformácií a zavádzajúcich, tendenčných a polarizujúcich naratívov.²⁰ V tejto správe ďalej SIS uvádza, že monitoring preukázal nielen pokračujúce masívne šírenie nenávistných naratívov a komunikátov nekriticky preberajúcich proruskú propagandu, ale aj cieľené šírenie propagandy a dezinformácií zameraných proti hodnotovému systému SR a skresľovanie historických faktov.²¹ SIS ešte vo svojej správe o činnosti za rok 2019 uvádza, že hlavnými šíriteľmi proruských naratívov v SR boli proruské občianske organizácie a skupiny na sociálnych sieťach, ruské spravodajské médiá, vrátane ich zahraničných pobočiek, a tzv. alternatívne médiá.²² Je známy prípad, kedy dopisovateľ spravodajského webového portálu Hlavné správy na monitorovanom stretnutí prijímal finančné prostriedky osobne od zamestnanca ruskej ambasády v SR.²³ Vďaka zverejňovaniu vlastníckej štruktúry a konečného užívateľa výhod si teraz čitatelia môžu urobiť vlastný úsudok o tom, či toto financovanie nemá vplyv na obsah daného média.

Nová legislatíva priniesla určité zmeny, avšak aj naďalej absentuje legálne zakotvenie pojmu novinár a novinárska činnosť, ktoré by mohli priniesť zvýšenú ochranu novinárov. Definície novinára nájdeme predovšetkým v austrálskych zákonoch, ktoré chránia novinárske zdroje.²⁴ Zákonne definovanie novinára totižto môže poskytnúť jasné právne základy na ochranu novinárov pred nátlakom, napríklad pri odmietnutí odhalenia zdrojov informácií (angl. *shield laws*) alebo pri ochrane pred SLAPP. Taktiež pomáha rozlíšiť profesionálnych novinárov od amatérskych a verejnosti môže pomôcť rozlíšiť, či ide o dôveryhodný a spoľahlivý zdroj. Môže však vzniknúť riziko toho, že z okruhu novinárov budú vylúčení napr. nezávislí novinári, ktorí nie sú zamestnaní v médiách.²⁵ Vzhľadom na dynamický vývoj mediálneho prostredia by legálna definícia nemusela dostatočne reflektovať nové formy žurnalistiky v digitálnom prostredí.²⁶

Ako ukazuje napr. austrálska legislatíva, definovanie pojmu novinár je možné.²⁷ Avšak, je zakotvenie pojmu novinár v našej legislatíve vôbec potrebné? Domnievame sa, že nie. Legálna definícia by podľa nás mohla nechtiac spôsobiť, že okruh novinárov by bol limitovaný, čo by v konečnom dôsledku viedlo k zúženiu ochrany novinárov. Domnievame sa, že je na súde, ktorý vo veci koná, aby sa v konkrétnom prípade vysporiadal s tým, kto je novinár.

²⁰ Správa o činnosti SIS za rok 2021. In: *Slovenská informačná služba* [online]. Bratislava, 2022 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.sis.gov.sk/pre-vas/sprava-o-cinnosti.html>.

²¹ Správa o činnosti SIS za rok 2021.

²² Ibidem.

²³ LANGER, T. *Case Study SLAPP in Slovakia* [online]. 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://memo98.sk/uploads/content_galleries/source/memo/patfox_2022/slovakia-case-study-sk.pdf.

²⁴ FROST, D. *Who is a Journalist? The Legal Definitions* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://law.uq.edu.au/files/79263/who-is-a-journalist.pdf>.

²⁵ PETERS, J. – TANDOC, E. C. Jr. “People who aren’t really reporters at all, who have no professional qualifications”: Defining a journalist and deciding who may claim the privileges. In: *N.Y.U. Journal of Legislation and Public Policy QUORUM* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.nyu.jp.org/wp-content/uploads/2013/03/Peters-Tandoc-Quorum-2013.pdf>.

²⁶ Ibidem.

²⁷ FROST, D. *Who is a Journalist? The Legal Definitions*.

V novembri 2024 poslanec Národnej rady SR za SNS Roman Michelko avizoval zriadenie tzv. tlačových súdov, čo malo urýchliť spory s médiami.²⁸ Zatiaľ čo európske štáty sa zameriavajú na ochranu médií pred šikanóznymi žalobami, slovenská vláda plánuje posilniť práva politikov.²⁹ Tlačové súdy mali vzniknúť na Mestskom súde Bratislava IV. Exministri spravodlivosti návrh kritizovali ako účelový a varovali pred prílišnou špecializáciou sudcov, ktorá by mohla poškodiť ich nadhľad a plynulosť procesov.³⁰ Minister spravodlivosti SR stručne povedal, že nové tlačové súdy nebudú využívať na šikanu médií.³¹ Obávame sa však opaku a zostáva nám len dúfať, že k vytvoreniu tlačových súdov napokon nedôjde. Zriadenie špecializovaných súdov pre spory s médiami nemá žiadne opodstatnenie a predstavuje hrozbu pre demokraciu, slobodu slova a nezávislosť žurnalistiky.³² Keďže žaloby proti médiam prichádzajú najmä zo strany politikov, urýchliť by to najmä ich spory. Podľa nás pritom existujú iné dôležité oblasti, ako napr. konania o výživnom, ktoré si zaslúžia zrýchlený postup súdov.

V Slovenskej republike je problémom, že vládni predstavitelia odmietajú komunikovať s niektorými novinármi a odpovede poskytujú len vybraným médiam.³³ Právo na informácie je zaručené Ústavou SR a ďalej je precizované v ust. § 7 zákona o publikáciách. Podľa tohto ustanovenia: „*Orgány verejnej moci, nimi zriadené rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie a právnické osoby zriadené zákonom sú povinné na základe rovnosti poskytnúť vydavateľovi periodickej publikácie, prevádzkovateľovi spravodajského webového portálu a tlačovej agentúre informácie o svojej činnosti s cieľom pravdivo, včas a všestranne informovať verejnosť [...]*“.

Tu vyvstáva otázka, či sú všetci politici povinní komunikovať so všetkými, nie len vybranými novinármi. Domnievame sa, že takúto povinnosť by mali mať najmä tí politici, ktorí sú, respektíve v minulosti boli financovaní z verejných zdrojov, a to sa netýka len vládnych predstaviteľov či poslancov parlamentu, no politických strán vo všeobecnosti. Verejnosť má predsa právo tieto informácie prijímať a týmto spôsobom dochádza k obmedzovaniu plurality informácií. Z hľadiska testu diskriminácie (porovnateľná situácia, rozdielne zaobchádzanie, absencia objektívneho odôvodnenia) je podľa nás selekcia médií, ktorým sú politici ochotní odpovedať, diskrimináciou, ktorú je potrebné zakázať. Takýto prístup ohrozuje slobodu prejavu a v konečnom dôsledku i samotnú demokraciu.

V súvislosti s ochranou novinárov považujeme za problematické predovšetkým dve oblasti, ktorým je potrebné venovať pozornosť, a to civilné žaloby na ochranu osobnosti v spojitosti s výkonom novinárskej činnosti, ako aj nedôvodné trestné stíhanie za oho-

²⁸ JANEŠÍKOVÁ, N. Koalícia chce tlačové súdy. Vybrané senáty by rozhodovali len o žalobách proti novinárom, Susko o zámere mlčí. In: *Denník N* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/4314521/koalicia-chce-tlacove-sudy-vybrane-senaty-by-rozhodovali-len-o-zalobach-proti-novinarom-susko-o-zamere-mlci/>.

²⁹ GORELÍK, M. Koalícia chce sudcov špecialistov. Tlačové súdy majú riešiť výhradne spory s novinármi, vraj aby sa urýchlili. In: *ta3* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.ta3.com/clanok/968009/koalicia-chce-sudcov-specialistov-tlacove-sudy-maju-riesit-vyhradne-spory-s-novinarimi-vraj-aby-sa-urychlili>.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ JANEŠÍKOVÁ, N. *Koalícia chce tlačové súdy. Vybrané senáty by rozhodovali len o žalobách proti novinárom, Susko o zámere mlčí*.

³² Možné zriadenie súdov pre spory s médiami predstavuje hrozbu pre demokraciu, tvrdí SaS. In: *SME* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/23414491/mozne-zriadenie-sudov-pre-spory-s-mediami-predstavuje-hrozbu-pre-demokraciu-tvrdi-sss.html>.

³³ Vid' napr. tu TASR. Premiér prerušil komunikáciu s vybranými médiami. In: *TERAZ.SK* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.teraz.sk/slovensko/premier-prerusil-komunikaciju-s-vybran/755662-clanok.html>.

váranie. V minulosti tu boli snahy, ktoré by tieto problémy riešili na úrovni ústavného zákona, avšak neboli úspešné.³⁴

Zmenu v tomto smere možno do budúcnosti očakávať napr. od Európskeho aktu o slobode médií,³⁵ skráteno EMFA (z angl. *European Media Freedom Act*). Nové nariadenie má zabezpečiť transparentnosť vlastníctva a financovania médií, ako aj pomôcť v boji proti dezinformáciám. Kroky súčasnej slovenskej vlády nielenže ohrozujú mediálne prostredie v krajine, ale predstavujú aj významnú výzvu pre celoeurópske úsilie o ochranu slobody médií a demokracie, najmä v súvislosti s nedávno prijatým EMFA.³⁶ Kombinácia zvýšenej kontroly nad verejnoprávnymi médiami a iniciatív zameraných na oslabenie nezávislosti, spolu s hrozbou trestania kritickéj žurnalistiky, napomáha ovládnutiu médií a je v priamom rozpore s kľúčovými princípmi EMFA.³⁷

Ešte znepokojujúcejšie je to, že vláda zverejnila návrh na zmenu štruktúry Rady pre mediálne služby, v ktorej sa rozhodnutia prijímajú doposiaľ kolektívne, na takú, v ktorej sa rozhodovanie sústreďuje do rúk predsedu rady.³⁸ Úloha rady sa mala obmedziť na preskúmanie odvolaní proti rozhodnutiam rady. Takáto zmena štruktúry by umožnila súčasnej vláde uplatňovať svoj vplyv priamo prostredníctvom predsedu, ktorého menuje, čo by výrazne ohrozilo nezávislosť Rady pre mediálne služby. Vláda tento krok odôvodnila ako súčasť reforiem, ktoré majú zosúladiť slovenskú legislatívu s EMFA. V praxi by však došlo k odklonu od princípov nezávislosti, ktoré vyžaduje EMFA.³⁹

Správy o tom, že SIS, ktorá nemá nezávislý dohľad, si možno zaobstarala špionážny softvér Pegasus,⁴⁰ zvýšili obavy a riziká, ktorým čelia novinári a ich zdroje. EMFA zavádza nové pravidlá na sprísnenie dohľadu nad sledovaním a zastavenie nezákonného používania špionážneho softvéru proti novinárom, čo poskytuje určité obmedzené záruky. Prípady použitia špionážneho softvéru musia byť dôrazne odôvodnené, aby sa zabránilo pokusom štátnych orgánov o využívanie dôvodov národnej bezpečnosti na ospravedlnenie sledovania svojich kritikov.⁴¹

Niektorí odborníci majú podozrenie, že slovenská vláda odkladá implementáciu EMFA až na obdobie, keď nad verejnoprávnym vysielateľom zavedie úplnú politickú kontrolu, nakoľko vtedy už bude príliš neskoro na to, aby ustanovenia EMFA chránili jeho nezávislosť.⁴²

³⁴ Vid' tu PI/2021/186 Návrh ústavného zákona o slobode médií [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2021/186>.

³⁵ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1083 z 11. apríla 2024, ktorým sa stanovuje spoločný rámec pre mediálne služby na vnútornom trhu a mení smernica 2010/13/EÚ (Európsky akt o slobode médií).

³⁶ *MFRR Slovakia Mission Report: Growing Media Capture, Rising Disinformation and Threats to Safety of Journalists* [online]. Media Freedom Rapid Response [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2025/02/MFRR-Slovakia-Mission-Report.pdf>.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Vid' tu PI/2024/296 Návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov. [online] [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2024/296>.

³⁹ *MFRR Slovakia Mission Report: Growing Media Capture, Rising Disinformation and Threats to Safety of Journalists*.

⁴⁰ KERN, M. – ČOREJ, T. Tajná služba za Fica zrejme získala možnosť totálne ovládnuť mobil, môže ísť o nástroj Pegasus. In: *Denník N* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/4176198/tajna-sluzba-za-fica-zrejme-ziskala-moznost-totalne-ovladnut-mobil-moze-ist-o-nastroj-pegasus/>.

⁴¹ *MFRR Slovakia Mission Report: Growing Media Capture, Rising Disinformation and Threats to Safety of Journalists*.

⁴² *Media Capture Monitoring Report: Slovakia Measuring Compliance with the European Media Freedom Act* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://ipi.media/wp-content/uploads/2024/11/Slovakia-Media-Capture-Monitoring-Report-2.pdf>.

Hoci sú niektoré požiadavky EMFA zakotvené v Zákone o mediálnych službách, v súčasnosti sa ich dodržiavanie nedostatočne monitoruje a presadzuje.⁴³

1.1 Mediálne prípady na Slovensku

Na tomto mieste sa žiada poukázať na mediálne prípady na Slovensku, ktoré ilustrujú, ako sa súdy dokážu vysporiadať so slobodou prejavu novinárov. Nemožno opomenúť prípad Daniela Bombica,⁴⁴ ktorý v decembri 2024 dosiahol vydanie neodkladného opatrenia voči Denníku N, na základe ktorého ho médium nesmelo označovať za extrémistu, antisemitu a neonacistu až do chvíle, keď ho súd v prebiehajúcich prípadoch neodsúdi za trestný čin spojený s extrémizmom. Na Daniela Bombica pritom boli vydané 3 medzinárodné zatýkacie rozkazy. V minulosti podporoval krajne pravicovú ĽSNS Mariána Kotlebu, potom jej odídenčov v novom hnutí Republika a neskôr začal podporovať súčasné vládne strany.⁴⁵ Šlo preto o nebezpečný precedens, kedy došlo k spolupráci extrémistu a vládnej garnitúry, pričom súd zakázal konkrétnemu médiu používať hodnotiaci úsudok „extrémista“. Nešlo síce o meritórne rozhodnutie, ale už samotná skutočnosť, že súd prostredníctvom neodkladného opatrenia zakázal konkrétnemu médiu používať hodnotiaci úsudok „extrémista“, je z pohľadu ochrany slobody prejavu podľa nás nepripustná. Takýto zákaz zasahuje do jadra práva na slobodu prejavu garantovaného článkom 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, keďže obmedzuje novinársky hodnotiaci úsudok, ktorý má v judikatúre ESLP vysokú mieru ochrany. Krajský súd v Bratislave uznesenie Mestského súdu Bratislava IV zrušil. Neuznal argument, že používanie spomenutých výrazov porušuje právo na prezumpciu nevinu.⁴⁶ Odvolací súd tým implicitne potvrdil, že samotný argument porušenia prezumpcie nevinu nemôže odôvodniť tak závažný zásah do slobody prejavu.

Spomenúť možno aj prípad Milana Mazureka, politika extrémistického hnutia Republika, ktorý je za extrémizmus aj právoplatne odsúdený. Vydavateľstvo Denníka SME zažalovalo za komentár, v ktorom sa objavila veta, že „Mazurek hádzal dlažbové kocky do arabskej rodiny, vyrevujúc urážky na ich náboženstvo“, a domáhal sa, aby sa mu Denník SME ospravedlnil. Súd jeho žalobe nevyhovел a uviedol, že nie médiá, ale on sám si poškodil povest tým, ako sa správa.⁴⁷

Nemožno opomenúť ani prípad konspiratori.sk. Ide o verejnú databázu webových stránok s neserióznym, klamlivým, podvodným, konšpiračným alebo propagandistickým obsahom.⁴⁸ Denník Štandard žiadal, aby súd okrem iného uložil žalovanému médiu povinnosť odstrániť z webového sídla žalovaného akúkoľvek zmienku o spravodajskom portáli

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ Známy ako Danny Kollár, trestne stíhaný za extrémizmus, nebezpečné prenasledovanie, ohováranie a nebezpečné elektronické obťažovanie.

⁴⁵ HODÁS, M. Daniel Bombic je extrémista a súd zasiahol do slobody slova médií, vysvetľujú experti. In: SME [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/23422783/daniel-bombic-danny-kollar-zivotopis.html>.

⁴⁶ HODÁS, M. Denník N už môže Bombica nazývať ako chce, súd zrušil neodkladné opatrenie. In: SME [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/23463595/dennik-n-uz-moze-bombica-nazyvat-ako-chce-sud-zrusil-neodkladne-opatrenie.html?ref=temacl>.

⁴⁷ KOVÁČ, P. Mazurek so žalobou na ochranu osobnosti nepochodil. Dobré meno si zničil sám, odkázal mu sudca. In: SME [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://domov.sme.sk/c/23429747/mazurek-so-zalobou-na-ochranu-osobnosti-nepochodil.html?ref=sharebox>.

⁴⁸ Vid' tu: <https://konspiratori.sk>.

žalobcu. Mestský súd Bratislava III vo veci sp. zn. 71Cb/98/2024 dňa 19. 3. 2025 zamietol žalobu vydavateľa Denníka Štandard. Súd uznal právo projektu Konšpiratori.sk na vecnú kritiku realizovanú ako právo na slobodu prejavu.

Súd tak naviazal na svoj právny názor z Uznesenia zo dňa 23. 7. 2024 o zamietnutí návrhu na neodkladné opatrenie⁴⁹ (následne potvrdený aj Krajským súdom Bratislava⁵⁰), v ktorom uviedol nasledovné: „Záverom súd zdôrazňuje, že v duchu postulátov prirodzeného práva a možnosti slobodnej voľby má každý človek právo hlboko nesúhlasíť so zámerom a obsahom iniciatívy žalovaného. Dokonca má právo iniciatívu žalovaného vnímať ako neetickú. Ale aj takto hodnotená iniciatíva žalovaného má v slobodnej a demokratickej spoločnosti právo na existenciu a ochranu.“⁵¹

Zamietnutá bola aj žaloba dezinformačného webu Hlavné správy. Ten žaloval projekt Konšpiratori.sk za údajné poškodzovanie dobrej povesti tým, že ho zaradili na zoznam problematických stránok. Hlavné správy pravidelne šíрили prokremeľskú propagandu, nekriticky dávali priestor extrémistom, antivaxerom a rôznym konšpiračným teóriám. Pre šírenie antisemitizmu ich riešila aj Rada pre mediálne služby a ich dopisovateľa natočili pri preberaní úplatku od zamestnanca ruskej ambasády v SR.⁵² V tomto prípade Krajský súd v Bratislave konštatoval, že informácie na webe konspiratori.sk nepredstavujú neoprávnený či nedovolený výkon práva kritiky a nevyvolávajú neoprávnený zásah do dobrej povesti žalobcu.⁵³

Zo strany webu Hlavné správy bolo iniciované aj trestné konanie. Podľa oznamovateľa došlo konaním predstaviteľov projektu Konšpiratori.sk k spáchaniu nasledovných trestných činov: poškodzovanie cudzích práv, poškodzovanie cudzej veci a pohrdanie súdom.⁵⁴ Polícia v tejto veci predvolala predsedu OZ Konšpiratori.sk na výsluch, no následne občianske združenie Konšpiratori.sk žiadne ďalšie informácie o priebehu a postupe orgánov činných v trestnom konaní neobdržalo. Trestné oznámenie tak bolo pravdepodobne odmietnuté pre jeho nedôvodnosť.⁵⁵

V prípadoch projektu Konšpiratori.sk je ilustrované právo žalovaných na slobodu prejavu (vecná kritika) a taktiež právo verejnosti na informácie o povahe dezinformačných webstránok.

Za najväčšiu SLAPP žalobu v histórii SR možno považovať žalobu premiéra SR na novinára Petra Bárdyho za to, že na obálku svojej knihy použil jeho fotografiu. Bárdy a jeho vydavateľstvo mali súhlas fotografa a tlačovej agentúry, nemali však súhlas samotného premiéra. Ten novinára žaloval, pretože sa mu jeho fotografia nepáčila, no v skutočnosti je možné, že sa mu nepáčil skôr obsah knihy. Aj to, že požaduje náhradu nemajetkovej ujmy v rozsahu 100 tisíc eur od vydavateľa a od samotného autora, skôr signalizuje to, že

⁴⁹ Uznesenie Mestského súdu Bratislava III, sp. zn. 71Cb/98/2024 – 260, zo dňa 23. 7. 2024. Dostupné z: https://konspiratori.sk/uploads/posudky/standard/Standard-Uznesenie_o_zamietnuti_NO.pdf.

⁵⁰ Uznesenie Krajského súdu Bratislava, sp. zn. 6Cob/178/2024, zo dňa 16. 10. 2024. Dostupné z: <https://sudnamoc.sk/uznesenie-odvolacieho-sudu-konspiratori-sk/>.

⁵¹ Bod 12 Uznesenia Mestského súdu Bratislava III, sp. zn. 71Cb/98/2024 – 260, zo dňa 23. 7. 2024.

⁵² Hlavné správy prehrali súd s projektom Konšpiratori.sk. In: *Denník N* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://dennikn.sk/blog/3652929/hlavne-spravy-prehrali-sud-s-projektom-konspiratori-sk/>.

⁵³ LANGER, T. *Case Study SLAPP in Slovakia* [online]. 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://memo98.sk/uploads/content_galleries/source/memo/patfox_2022/slovakia-case-study-sk.pdf.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Ibidem*.

sa chce pomstiť, ako to, že má nejaký záujem na ochrane svojich dotknutých subjektívnych práv.⁵⁶

2. SLAPP

Pod pojmom SLAPP rozumieme zjavne neopodstatnené alebo zneužívajúce súdne konania proti subjektom zaujímavým sa o témy verejného záujmu, ktoré sa zvyknú označovať aj ako strategické žaloby proti verejnej účasti, skrátene SLAPP. Znakom SLAPP je, že smerujú voči tým, ktorí v spojitosti so záležitosťami verejného záujmu vyjadrujú kritiku alebo zverejňujú informácie, ktoré sú pre žalobcov nepríjemné. Okrem novinárov môžu byť zacielené aj na obhajcov ľudských práv, výskumníkov či akademických pracovníkov.⁵⁷ Cieľom SLAPP nie je vyhrať súdne konanie, ale cenzurovať, odstrániť a umlčať.⁵⁸ Takéto zastrašovanie pritom nie je len obmedzovaním slobody prejavu novinára, ale aj obmedzovaním práva na informácie čitateľov. Ukázalo sa, že na SR môžu byť SLAPP žaloby úspešné nie pre ich dôvodnosť, ale pre neprimerane pomalý postup súdov, prietahy v konaní či nadbytočné dokazovanie a formalizmus.⁵⁹ Okrem vyššie uvádzaných, príkladom je aj súdne konanie o žalobe Ivana Lexu na vydavateľa Denníka SME, ktoré v roku 2023 skončilo po viac ako 20 rokoch.⁶⁰ SLAPP žaloby nemajú vplyv len na médiá a jednotlivcov, ale aj na samotnú demokraciu.⁶¹

VIA IURIS označuje SLAPP ako „*formu odvetných právnych prostriedkov, ktorými podávateľia chcú zabrániť slobode prejavu vo verejných otázkach a zároveň ochrániť svoje ekonomické aktivity alebo prospešné spoločenské postavenie*“.⁶² Príkladom použitia súdneho konania proti verejnej účasti je prípad novinárky Daphne Caruana Galizia, ktorá sa ako investigatívna novinárka venovala predovšetkým ekonomickej kriminalite a bola zavraždená v októbri 2017. V čase jej vraždy bolo voči nej vedených 48 občianskoprávných a trestnoprávných súdnych konaní, aj zo strany politikov, v ktorých čelila žalobám najmä pre urážky na cti a ohováranie.⁶³

Právo a literatúra týkajúca sa SLAPP, ako aj právnej regulácie proti SLAPP, sú pevne zakotvené v jurisdikciách, ako je USA a Kanada, avšak na európskej aj britskej vnútroštátnej úrovni boli ešte donedávna zanedbávané.⁶⁴

⁵⁶ ZMUŠKOVÁ, B. Obhajca novinárov: Povedali, že keď vyhrajú voľby, na súdoch s nami zatočia. In: EURACTIV [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/spolocnost/interview/obhajuje-novinarov-povedali-mi-ze-ked-vyhraju-voľby-na-sudoch-s-nami-zatocia/>.

⁵⁷ LANGER, T. *Case Study SLAPP in Slovakia*.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ LANGER, T. *Case Study SLAPP in Slovakia*.

⁶⁰ ZMUŠKOVÁ, B. *Obhajca novinárov: Povedali, že keď vyhrajú voľby, na súdoch s nami zatočia*.

⁶¹ Together against SLAPPs Polish Civil Society's Call to Action. In: ARTICLE 19 [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://www.article19.org/wp-content/uploads/2021/07/Together-against-SLAPPs_-Call-by-civil-society-in-Poland_final.pdf.

⁶² Ako sa brániť pred zastrašujúcimi žalobami a šikanóznymi právnymi útokmi? Strategické žaloby proti verejnej účasti (SLAPP). In: VIA IURIS [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2024/11/SLAPP-manual-VIA-IURIS-2024-dwl.pdf>.

⁶³ Bad news for journalists: Why 'Daphne's law' might not be as strong after all. In: *The Parliament* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/daphne-caruana-galizia-journalist-slapps-daphnes-law>.

⁶⁴ COE, P. – MOOSAVIAN, R. – WRAGG, P. Addressing strategic lawsuits against public participation (SLAPPs): a critical interrogation of legislative, and judicial responses. *Journal of Media Law*. 2025, s. 1–40. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2443096>.

V súčasnosti na Slovensku neexistuje vnútroštátna legislatíva, ktorá by vyslovene poskytovala ochranu pred SLAPP, čo však neznamená, že proti takýmto praktikám neexistuje žiaden spôsob právnej ochrany. Podľa čl. 5 CSP⁶⁵ „Zjavné zneužitie práva nepožítva právnu ochranu. Súd môže v rozsahu ustanovenom v tomto zákone odmietnuť a sankcionovať procesné úkony, ktoré celkom zjavne slúžia na zneužitie práva alebo na svojvoľné a bezúspešné uplatňovanie alebo bránenie práva, alebo vedú k nedôvodným prieťahom v konaní.“ Podľa § 138 CSP „Ak zo skutočností tvrdených v žalobe je po predbežnom právnom posúdení zrejmé, že žaloba je zjavne nedôvodná, súd vyzve žalobcu na späťvzatie žaloby“.

Zmenu mohol priniesť vyššie spomínaný návrh ústavného zákona o slobode médií z roku 2021, ku ktorému však nebolo zverejnené viac ako predbežná informácia. Cieľom predloženého návrhu ústavného zákona bolo zabezpečiť slobodný a bezpečný výkon novinárskej profesie a zaručiť ochranu novinárskych zdrojov popri tradičných tlačných médiách aj v médiách pôsobiacich v digitálnom prostredí.⁶⁶ Konkrétne mechanizmy na rýchle odmietnutie neopodstatnených žalôb či kompenzáciu nákladov pre obeť SLAPP absentujú aj v susednej Českej republike.

Zmenu možno do budúcnosti očakávať od Anti-SLAPP smernice.⁶⁷ Verejnou účasťou sa podľa čl. 4 Anti-SLAPP smernice rozumie „prednesenie akéhokoľvek vyjadrenia alebo vykonanie akejkoľvek činnosti fyzickou alebo právnickou osobou pri uplatňovaní práva na slobodu prejavu a na informácie, slobody umenia a vedeckého bádania alebo slobody zhromažďovania a združovania, a akéhokoľvek prípravné, podporné alebo pomocné činnosti, ktoré sú s nimi priamo spojené, a ktoré súvisia so záležitosťou verejného záujmu“. Tak široké vymedzenie verejnej účasti bolo predmetom kritiky, keďže môže byť použité aj na ochranu dezinformátorov.⁶⁸ Anti-SLAPP smernica má pritom slúžiť o. i. aj na boj proti dezinformáciám. Bude preto zaujímavé sledovať, či smernica po jej implementácii prinesie želané účinky.

Anti-SLAPP smernica vo svojom čl. 6 upravuje procesné záruky, o ktoré budú môcť žiadať osoby, proti ktorým bolo začaté súdne konanie z dôvodu ich zapojenia do verejnej účasti, a to:

- zloženie preddavku na odhadované trovy konania a náhradu škody,
- bezodkladné zastavenie konania z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti nároku v čo najskoršom štádiu konania,
- nápravné opatrenia (priznanie náhrady trov konania a sankcie alebo iné rovnako účinné vhodné opatrenia).

Nevýhodou je, že Anti-SLAPP smernica sa vzťahuje len na veci občianskoprávnej alebo obchodnej povahy s cezhraničnými dôsledkami, ktoré sú predmetom občianskeho súdneho konania.⁶⁹ O vec s cezhraničnými dôsledkami pôjde vtedy, ak nemajú obe strany

⁶⁵ Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v z. n. p.

⁶⁶ Viď tu PI/2021/186 Návrh ústavného zákona o slobode médií. Dostupné z: <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/PI/2021/186>.

⁶⁷ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1069 z 11. apríla 2024 o ochrane osôb zapojených do verejnej účasti pred zjavne neopodstatnenými nárokmi alebo zneužívajúcimi súdnymi konaniami („strategické žaloby proti verejnej účasti“).

⁶⁸ LANGER, T. *Case Study SLAPP in Slovakia*.

⁶⁹ Článok 2 Anti-SLAPP smernice.

bydlisko alebo sídlo v rovnakom členskom štáte ako súd konajúci vo veci a všetky ostatné skutočnosti relevantné pre danú situáciu sa nachádzajú v danom členskom štáte.⁷⁰ Dôvodom je to, že konania začaté v jurisdikcii jedného členského štátu proti osobe s bydliskom alebo sídlom na území iného členského štátu sú pre žalovaného zvyčajne zložitejšie a nákladnejšie.⁷¹ Domnievame sa, že je na škodu veci, že Anti-SLAPP smernica sa vzťahuje len na veci s cezhraničnými dôsledkami, keďže mnoho SLAPP nemá cezhraničné dôsledky a sú obmedzené na hranice jedného štátu.

Členské štáty majú uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 7. 5. 2026. Domnievame sa, že v našich právnych podmienkach bude predovšetkým potrebné upraviť znenie Civilného sporového poriadku. V pláne legislatívnych úloh vlády SR na rok 2025 sa uvádza aj návrh zákona o žalobách proti verejnej účasti, preto možno očakávať úplne nový zákon.⁷² Od tohto nového zákona očakávame, že sa bude vzťahovať aj na veci bez cezhraničných dôsledkov, keďže väčšina šikanózných konaní v Slovenskej republike má účastníkov konania zo Slovenska, a teda z jedného štátu.⁷³ Samotná implementácia smernice do vnútroštátnych právnych predpisov nebude postačovať. Zo samotnej Anti-SLAPP smernice vyplýva, že členské štáty môžu prijať ustanovenia, ktoré sú priaznivejšie z hľadiska ochrany.⁷⁴

Domnievame sa, že je vhodné zaviesť inštitúty predpokladané Anti-SLAPP smernicou aj na vnútroštátne spory. Poľská pracovná skupina pre boj proti SLAPP, do ktorej patrí aj Helsinki Foundation for Human Rights (HFHR) spolu s organizáciou ARTICLE 19 a Citizens Network Watchdog Poland, navrhla odporúčania pre právne reformy proti SLAPP v Poľsku. Slovenský zákonodarca by sa nimi určite mohol inšpirovať. Podľa týchto odporúčaní musí právo proti SLAPP zahŕňať aj prípady, ktoré nemajú cezhraničný prvok.⁷⁵ Ďalej sa v odporúčaníach uvádza potreba širších kritérií, pokiaľ ide o možnosť predčasného zamietnutia žaloby. Mechanizmus predčasného zamietnutia SLAPP žalôb je kľúčovým ochranným opatrením proti takýmto prípadom.⁷⁶ Ako sme spomínali vyššie, podľa aktuálnej slovenskej legislatívy súd vyzve žalobcu na späťvzatie zjavne nedôvodnej žaloby. Bolo by vhodnejšie, ak by mohol súd SLAPP žalobu rovno zamietnuť. Ďalej sa v odporúčaníach uvádza potreba splnomocniť súdy na ukladanie rôznych nápravných opatrení vrátane sankcií, náhrady škody, náhrady nákladov a zverejňovania rozhodnutí.⁷⁷

Spojené kráľovstvo síce prijíma kroky proti SLAPP žalobám, ale zatiaľ neexistuje komplexná anti-SLAPP legislatíva pokrývajúca všetky prípady. Zákon o ohováraní⁷⁸ pomáha obmedziť neopodstatnené žaloby, keďže zaviedol vyšší dôkazný štandard pre žalobcov, ktorí musia preukázať, že im vznikla závažná škoda (angl. *serious harm*). Zákon o eko-

⁷⁰ Článok 5 Anti-SLAPP smernice.

⁷¹ Bod 17 Preambuly Anti-SLAPP smernice.

⁷² *Plán legislatívnych úloh vlády sr na rok 2025* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://zasadnutia.sudnarada.sk/data/att/17921.pdf>.

⁷³ *Ako sa brániť pred zastrašujúcimi žalobami a šikanóznymi právnymi útokmi? Strategické žaloby proti verejnej účasti (SLAPP)*.

⁷⁴ Článok 3 Anti-SLAPP smernice.

⁷⁵ *Together against SLAPPs Polish Civil Society's Call to Action*.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ UK Defamation Act 2013.

nomickej kriminalite⁷⁹ zaviedol mechanizmus na rýchle zamietnutie neopodstatnených žalôb a poskytol ochranu pred nadmernými nákladmi pre obeť SLAPP žalôb. To bolo obmedzené na SLAPP žaloby proti prejavom súvisiacim s ekonomickou kriminalitou. Dňa 6. decembra 2023 bol v Spojenom kráľovstve predložený návrh zákona o SLAPP,⁸⁰ ktorý kopíruje ustanovenia zákona o ekonomickej kriminalite, ale bez odkazu na ekonomickú kriminalitu, a teda bol navrhnutý všeobecnejší zákon proti SLAPP žalobám. Opatrenia proti SLAPP v návrhu zákona nie sú dostatočne integrované s existujúcim právom a postupom, aby sa zabezpečila ich efektívnosť, a prehliadajú niektoré kľúčové možnosti existujúceho práva v tejto oblasti.⁸¹ V existujúcom práve o ohováraní je však veľa vecí, ktoré možno využiť pri tvorbe právnych predpisov proti SLAPP.⁸²

Tak ako v EÚ existuje DSA, v Spojenom kráľovstve existuje obdobná regulácia, a to OSA.⁸³ Napriek prvotným zámerom vlády zahrnúť do OSA ustanovenia, ktoré by pomohli riešiť zneužívanie práva zamerané na novinárov, žiadne ustanovenia na tento účel neboli zatknuté.⁸⁴ Britská vláda sa tak nedokázala skutočne vysporiadať so zbraňou na umlčanie novinárov a s dôsledkami, ktoré to má pre demokraciu.⁸⁵ Európske DSA nemalo takéto ambície a ako sme už uviedli vyššie, v EÚ existujú odlišné právne mechanizmy, ktoré majú pomôcť v ochrane pred SLAPP žalobami.

3. Dekriminalizácia ohovárania

V mnohých krajinách mocní zneužívajú legislatívu v spojitosti s trestným činom ohovárania za účelom obmedzenia kritiky a potlačenia verejnej diskusie. Hrozba prísnych trestných sankcií, najmä uväznenia, má tzv. „mrazivý vplyv“ (angl. *chilling effect*) na slobodu prejavu.⁸⁶ Už samotné podanie trestného oznámenia môže mať voči novinárom mrazivý vplyv, nie to ešte prípadné odsúdenie či výkon trestu.

Uvádza sa, že vzájomné podávanie trestných oznámení verejne činných osôb pre trestný čin ohovárania sa stalo v našich podmienkach akýmsi „národným športom“, pričom drvivá väčšina týchto trestných oznámení je nedôvodná, t. j. veľká väčšina týchto podaní býva odmietnutá ešte v štádiu pred začatím trestného stíhania podľa ust. § 197 ods. 1 písm. d) Trestného poriadku.^{87, 88} Podľa dostupných štatistických údajov bolo v roku 2023 v Slovenskej republike za ohováranie právoplatne odsúdených 6 osôb.⁸⁹

⁷⁹ UK Economic Crime and Corporate Transparency Act 2023.

⁸⁰ Strategic Litigation Against Public Participation Bill.

⁸¹ HANNA, M. SLAPPs: What are they? And how should defamation law be reformed to address them? *Journal of Media Law*. 2024, Vol. 16, No. 1, s. 118–145. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2345982>.

⁸² Ibidem.

⁸³ UK Online Safety Act 2023.

⁸⁴ GERBRANDT, R. L. Media freedom and journalist safety in the UK Online Safety Act. *Journal of Media Law*. 2023, Vol. 15, No. 2, s. 179–212. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/17577632.2024.2307678>.

⁸⁵ Ibidem.

⁸⁶ Defining Defamation: Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation. In: *ARTICLE 19* [online]. London, 2017, s. 10 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38641/Defamation-Principles-Online-.pdf>.

⁸⁷ Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v z. n. p.

⁸⁸ REPA, O. Trestný čin ohovárania vs. prípustná (dovolená) kritika. In: *Právne listy* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a649-trestny-cin-ohovarania-vs-pripustna-dovolena-kritika>.

⁸⁹ *Štatistiky. Trestná agenda* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://www.justice.gov.sk/dokumenty/2025/03/I.-Trestna-agenda_2023.pdf.

Aj trestné oznámenia predstavujú určitú formu SLAPP, keďže majú potenciál zastrašiť novinárov, čo môže viesť k autocenzúre. V posledných rokoch bolo možné na území SR identifikovať viacero trestných konaní, ktoré majú súvis s prácou novinára, čo môže byť mimoriadne závažným ohrozením práva na slobodu prejavu.⁹⁰ Trestné oznámenia môžu byť zneužitú na umlčanie kritiky, preto bude takto ohrozenú aj právo prijímať informácie.

Predmetom regulácie vyššie spomínanú návrhu ústavnú zákona malo byť aj nedôvodné trestné stíhanie za ohováranie. Keďže sa novú anti-SLAPP smernica na trestné veci nevzťahuje a tieto legislatívne nedostatky nezahojí, považovali sme za potrebnú venovať dekriminalizácii difamácie osobitnú pozornosť. Je potrebnú, aby bolo ohováranie predmetom regulácie trestného práva?

Vnímajúc prostriedky trestného práva ako nástroje *ultima ratio*, nemožno opomenúť i miernejšie možnosti, ktoré slovenská legislatíva ponúka. Podľa ust. § 49 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch⁹¹ sa priestupku proti občianskemu spolunažívaniu dopustí ten, „kto inému ublíži na cti tým, že ho urazí alebo vydá na posmech“. Urážka a zosmiešnenie môžu spočívať aj v oznámení nepravdivúho, ale aj pravdivúho údaja o inej osobe, ktorý je hanlivý.⁹² V porovnaní s trestným činom ohovárania teda môže ísť aj o pravdivý výrok. Dané ustanovenie zákona o priestupkoch nevyklúčuje možnosť fyzickej osoby domáhať sa práva na ochranu osobnosti podľa ust. § 11 a nasl. Občianskeho zákonníka.^{93, 94}

Podľa ust. § 373 ods. 1 Trestného zákona⁹⁵ „Kto o inom oznámi nepravdivý údaj, ktorý je spôsobilý značnou mierou ohroziť jeho vážnosť u spoluobčanov, poškodiť ho v zamestnaní, v podnikaní, narušiť jeho rodinné vzťahy alebo spôsobiť mu inú vážnu ujmu, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky“. Objektom trestného činu ohovárania je záujem na ochrane jednotlivca pred oznámením nepravdivúho údaja o ňom, ktorý je spôsobilý značnou mierou ohroziť jeho vážnosť u spoluobčanov, respektíve spôsobiť ďalšie zákonom predpokladané následky.⁹⁶ Úmyselnú zavinenie páchatel'a musí s poukazom na ust. § 17 Trestného zákona pokrývať všetky zákonné znaky prečinu ohovárania, a to najmä pokiaľ ide o vedomostnú zložku úmyselnúho zavinenia. To znamená, že pokiaľ páchatel' vôbec nevie, že ním prezentovaný údaj je nepravdivý, ale práve naopak, je presvedčený o tom, že je pravdivý, tak potom u neho absentuje vedomostná zložka úmyselnúho zavinenia.⁹⁷

V prípade novinárov do úvahy prichádza aj kvalifikovaná skutková podstata podľa ust. § 373 ods. 2 písm. c) Trestného zákona, podľa ktorej sa odňatím slobody na jeden rok až päť rokov páchatel' potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 verejne.⁹⁸ Predmetné ustanovenie Trestného zákona nebolo žiadnym spôsobom novelizované od vyhlásenúho znenia Trestného zákona z roku 2005, a to aj napriek tomu, že odbornú verejnosť, mnohé

⁹⁰ LANGER, T. *Case study SLAPP in Slovakia*.

⁹¹ Zákon Slovenskej národnej rady 372/1990 Zb. o priestupkoch.

⁹² SREBALOVÁ, M. § 49 Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu. In: SREBALOVÁ, Mária a kol. *Zákon o priestupkoch*. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 228.

⁹³ Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v z. n. p.

⁹⁴ SREBALOVÁ, M. § 49 Priestupky proti občianskemu spolunažívaniu, s. 228.

⁹⁵ Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.

⁹⁶ PROKEINOVÁ, M. § 373 [Ohováranie]. In: BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol. *Trestný zákon II*. Praha: C. H. Beck, 2011.

⁹⁷ REPA, O. *Trestný čin ohovárania vs. prípustná (dovolená) kritika*.

⁹⁸ Podľa ust. § 122 ods. 2 písm. a) Trestného zákona je trestný čin spáchaný verejne, ak je spáchaný obsahom tlačoviny alebo rozširovaním spisu, filmom, rozhlasom, televíziou, použitím počítačovej siete alebo iným obdobne účinným spôsobom.

medzinárodné organizácie, vrátane OSN a Rady Európy, odporúčajú dekriminalizáciu ohovárania ako spôsob ochrany ľudských práv.

Výbor pre ľudské práva OSN ešte v roku 2011 vyzval zmluvné štáty na dekriminalizáciu difamácie a zdôraznil, že uplatnenie trestného práva by malo prichádzať do úvahy len v najzávažnejších prípadoch, pričom uväznenie nie je v týchto prípadoch nikdy primeraným trestom.⁹⁹ Je tu teda zdôraznené jednak vnímanie trestného práva ako prostriedku *ultima ratio*, ako aj neproporcionalita medzi ohováraním a trestnom odňatím slobody. Výbor pre ľudské práva OSN ďalej zdôraznil, že je neprípustné, aby zmluvná strana obvinila osobu z trestného činu ohovárania, pričom následne urýchlene nepristúpila k súd- nemu procesu, keďže takáto prax má mrazivý účinok, ktorý môže neprimerane obmedziť výkon slobody prejavu.¹⁰⁰ Táto prax je príkladom SLAPP ako sme ich popísali vyššie, a teda, že ich cieľom nie je vyhrať súdny spor, ale odstrašiť a umlčať.

Aj odporúčania na právne reformy proti SLAPP v Poľsku zahŕňajú dekriminalizáciu ohovárania, ktorú by mala sprevádzať primeraná reforma civilného konania. V trestnom práve procesnom by sa malo vykonať niekoľko zmien a doplnení, aby sa zabezpečili také ochranné mechanizmy, ktoré Anti-SLAPP smernica po náležitej implementácii zavedie do civilného konania. Záruky ochrany proti SLAPP by sa nemali obmedzovať len na civilné, ale aj na trestné konanie.¹⁰¹

Poukazujeme na prípad *Dalban v. Romania*,¹⁰² ktorý je precedenčným prípadom, ktorý potvrdil, že ochrana slobody prejavu sa vzťahuje najmä na politické vyjadrenia a verejný záujem. V tomto prípade bol investigatívny novinár odsúdený za trestný čin ohovárania, pričom mu súd uložil trest odňatia slobody. Súd v tomto prípade zdôraznil, že štáty nemajú používať trestné právo na umlčanie kritiky verejných činiteľov. Tento rozsudok ovplyvnil dekriminalizáciu ohovárania v niektorých štátoch Európy a posilnil ochranu investigatívnych novinárov pred zneužitím súdnych procesov. Trest odňatia slobody za kritické správy o verejných osobách môže mať odstrašujúci účinok na slobodu tlače.

Mnoho európskych štátov možnosť ukladania trestných sankcií za ohováranie obmedzilo alebo úplne vylúčilo. ECLP ocenil nedávne kroky Talianska, ktoré obmedzilo možnosť použitia trestných sankcií za ohováranie. Existujú však aj také prípady, kedy ECLP uloženie trestnej sankcie za ohováranie aproboval – šlo však len o peňažnú sankciu, nie trest odňatia slobody.¹⁰³ Európske štáty možno z hľadiska ich prístupu k ohováraniu rozdeliť podľa toho, či ich právny poriadok pozná alebo nepozná trestný čin ohovárania a v prípade, ak áno, či zaň umožňuje uložiť trest odňatia slobody.¹⁰⁴ Na Slovensku možno v súčasnosti za trestný čin ohovárania uložiť trest odňatia slobody až na 8 rokov.¹⁰⁵ Skutková podstata trestného činu ohovárania na Slovensku tak patrí medzi najprísnejšie v Európe.¹⁰⁶

⁹⁹ 102nd session, Geneva, 11–29 July 2011. General comment No. 34. In: *Human Rights Committee* [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Together against SLAPPs Polish Civil Society's Call to Action*.

¹⁰² Case of *Dalban v. Romania*. Application no. 28114/95.

¹⁰³ HANYCH, M. De/kriminalizace pomlavy: přiměřená sankce, nebo odrazující prvek pro diskuzi o veřejném zájmu? *Právník*. 2023, č. 5, s. 431–447 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2023/5/04_Hanych_431-447_5_2023.pdf.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Vid' ust. § 373 ods. 3 Trestného zákona.

¹⁰⁶ *Trestný čin ohovárania patrí na Slovensku medzi najprísnejšie v Európe, Kolíková chce tresty zmierniť*.

Ešte v roku 2014 malo Slovensko podľa IPI jednoznačne najprísnejší trestný zákon v oblasti ohovárania spomedzi všetkých 33 skúmaných štátov (vtedajšie členské štáty EÚ a 5 kandidátskych štátov).¹⁰⁷ Pre porovnanie, v susednej Českej republike možno za trestný čin ohovárania uložiť trest odňatia slobody najviac na dva roky.

De lege lata sa stotožňujeme s tým, že je potrebné dôsledne rozlišovať medzi konaním, ktoré objektívne vykazuje znaky trestného činu ohovárania od konania, ktoré je len dovolenou kritikou verejne činnej osoby.¹⁰⁸ Rovnako dôležité je rozlišovať, kedy sa o kritizovanej osobe prezentujú fakty, a kedy ide o hodnotiace úsudky.¹⁰⁹ *De lege ferenda* je však podľa nás namieste uvažovať o dekriminalizácii ohovárania, keďže existujú aj miernejšie prostriedky obrany voči takémuto konaniu. Máme za to, že trestný čin ohovárania vo vyspelej demokracii nemá svoje miesto. Prvým krokom by však určite bolo zmiernenie trestných sadzieb za ohováranie, predovšetkým nahradenie trestu odňatia slobody inou alternatívou. Stotožňujeme sa s tým, že trestný čin ohovárania tak, ako je v súčasnosti v Trestnom zákone definovaný, nie je v súlade s princípom *ultima ratio* ani so zásadou subsidiarity trestnej represie.¹¹⁰ Stotožňujeme sa aj s tým, že možnosť trestať ohováranie až ôsmimi rokmi väzenia sa javí ako nadbytočná, v európskom kontexte neprimerane prísna, je v praxi nevyužívaná, a preto nie je žiadny dôvod na jej ďalšiu existenciu v právnom poriadku SR.¹¹¹ Podľa nášho názoru je dostatočná ochrana poskytovaná civilnoprávnymi prostriedkami a pokiaľ ide o skutočnosť, že trest nepodmienečného odňatia slobody za trestný čin ohovárania nie je takmer vôbec ukladaný, domnievame sa, že aj v takom prípade by bolo vhodné ho zrušiť, keďže už samotná možnosť uloženia tak prísneho trestu môže mať na prácu novinárov tzv. *chilling effect*.

V roku 2021 predložilo Ministerstvo spravodlivosti SR do medzirezortného pripomienkového konania návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Trestný zákon. Návrhom zákona sa upúšťalo od trestu odňatia slobody ako univerzálneho trestu a za vybrané trestné činy mali súde ukladať iba tresty nespojené s odňatím slobody. Takéto alternatívne tresty nespojené s odňatím slobody mali súde ukladať napríklad práve pri trestnom čine ohovárania podľa § 373 ods. 1 Trestného zákona.¹¹² Podľa pripravovanej novelizácie mal namiesto trestu odňatia slobody za ohováranie prichodiť do úvahy peňažný trest alebo trest povinnej práce. V spojitosti s ohováraním sa ďalej navrhovalo, aby pre trestnosť činu bolo potrebné úmyselné spôsobenie skutočnej ujmy na vážnosti. V dôvodovej správe sa taktiež uvádza, že ESLP v kontexte ohovárania považuje trest odňatia slobody za neprimeraný, okrem výnimočných prípadov, ak dôjde k zásahu do ďalších práv, najmä v kontexte nenávisťných prejavov.¹¹³ K navrhovanej novelizácii však napokon nedošlo.

¹⁰⁷ Citované podľa HANÁK, P. Kriminalizácia žurnalistiky: Trestne stíhaní novinári na Slovensku v európskej perspektíve. *Mediální studia*. 2016, č. 2, s. 245–264. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://mediálnistudia.fsv.cuni.cz/wp-content/uploads/sites/6/2024/04/2016_02_05_hanak.pdf.

¹⁰⁸ REPA, O. *Trestný čin ohovárania vs. prípustná (dovolená) kritika*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ KARMAN, M. *Trestnoprávne aspekty trestného činu ohovárania a úvahy de lege ferenda*. Západočeská univerzita v Plzni, 2023. Dostupné z: <http://hdl.handle.net/11025/55417>.

¹¹¹ Vid' bližšie: HANÁK, P. *Kriminalizácia žurnalistiky: Trestne stíhaní novinári na Slovensku v európskej perspektíve*.

¹¹² Vid' tu LP/2021/744 Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov [online]. [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2021/744#error=login_required&state=d4a0fa72-60cc-4ba1-8cb8-f9b5bd99c572.

¹¹³ Vid' *ibidem*.

V susednej Českej republike bolo taktiež možné pozorovať snahy o dekriminalizáciu ohovárania, pritom trest, ktorý za tento čin hrozí, je omnoho miernejší ako v právnych podmienkach Slovenskej republiky. V roku 2018 sa v Českej republike navrhovalo úplne zrušiť trestný čin ohovárania, a to z dôvodu nadbytočnosti a nevhodnosti daného trestného činu.¹¹⁴ Navrhovatelia sa obávali, že by mohlo dôjsť k zneužitiu tohto trestného činu v politickej diskusii či proti nezávislým médiám a novinárom.¹¹⁵ Ani k tejto novelizácii však nedošlo. Ostatná novelizácia českého Trestného zákonníka¹¹⁶ z roku 2025 sa zamerala aj na zníženie trestnej represie, a teda na dekriminalizáciu niektorých trestných činov, prípadne zníženie trestov, ktoré je možné uložiť za niektoré trestné činy.¹¹⁷ Uvedené sa však nedotklo trestného činu ohovárania (z čes. *pomlvy*).

Záver

Nové mediálne zákony priniesli veľa nového. Pozitívne hodnotíme napríklad to, že sa ochrana zdroja vzťahuje aj na digitálne médiá, ako aj to, že nová legislatíva už nepoužíva termín „*zamestnanec*“ a o osobách zachovávajúcich mlčanlivosť hovorí o. i. ako o „*ďalších osobách, ktoré sa podieľali na získavaní alebo spracovaní informácie od zdroja*“. Vďaka zverejňovaniu vlastnickej štruktúry a konečného užívateľa výhod si teraz čitatelia môžu urobiť vlastný úsudok o tom, či toto financovanie nemá vplyv na obsah daného média. Aj naďalej absentuje legálne zakotvenie pojmu novinár a novinárska činnosť, ktoré by mohli priniesť zvýšenú ochranu novinárov. V našom článku sme dospeli k záveru, že legálna definícia by mohla nechtiac spôsobiť, že okruh novinárov by bol limitovaný, čo by v konečnom dôsledku viedlo k zúženiu ochrany novinárov. V článku sme vyjadrili aj náš negatívny postoj ku zriadeniu tlačových súdov, keďže sa obávame toho, že by boli využívané na šikanu médií a domnievame sa, že existujú iné dôležité oblasti, ktoré vyžadujú zrýchlený postup súdov, nie žaloby politikov proti médiám. Ďalej sme identifikovali problém z praxe, ktorý naša legislatíva vôbec nerieši, a to, že vládni predstavitelia odmietajú komunikovať s niektorými novinármi a odpovede poskytujú len vybraným médiám. Takýmto postupom podľa nás dochádza k obmedzovaniu plurality informácií, ako aj k diskriminácii médií, čo ohrozuje slobodu prejavu a v konečnom dôsledku i samotnú demokraciu. Zmenu možno do budúcnosti očakávať od nariadenia EMFA, avšak kroky súčasnej slovenskej vlády sú v priamom rozpore s jeho kľúčovými princípmi. Vláda niektoré svoje kroky odôvodňuje ako súčasť reforiem, ktoré majú zosúladiť slovenskú legislatívu s EMFA, no v praxi by došlo k odklonu od princípov nezávislosti, ktoré vyžaduje EMFA. Mediálne prípady, ktoré sme priblížili, ukazujú, že slovenská justícia je pripravená chrániť slobodu prejavu novinárov a slobodu tlače.

V súvislosti s ochranou novinárov považujeme za problematické predovšetkým dve oblasti, a to civilné SLAPP žaloby a nedôvodné trestné stíhanie za ohováranie. V súčasnosti

¹¹⁴ Návrh poslanců na vydání zákona, kterým se mění trestní zákoník [online]. [cit. 2025-09-15]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/monitor/6316073.htm>.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Zákon č. 40/2009 Sb. Trestní zákoník.

¹¹⁷ Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony [online]. [cit. 2025-09-15]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?action=detail&value=5491>.

na Slovensku neexistuje vnútroštátna legislatíva, ktorá by vyslovene poskytovala ochranu pred SLAPP, čo však neznamená, Źe proti takýmto praktikám neexistuje Źiaden spôsob právnej ochrany. Zmenu očakávame od Anti-SLAPP smernice, no problémom je, Źe táto sa bude vzťahovať len na veci s cezhraničnými dôsledkami, ktoré sú predmetom občianskeho súdneho konania. Podľa smernice členské štáty môžu prijať ustanovenia, ktoré sú priaznivejšie z hľadiska ochrany, preto očakávame, Źe nová slovenská legislatíva sa bude vzťahovať aj na veci bez cezhraničných dôsledkov, keďŹe väčšina Źikanóznych konaní v Slovenskej republike má účastníkov konania zo Slovenska. Klúčovým bude zaviesť mechanizmus predčasného zamietnutia SLAPP Źalôb. KeďŹe sa nová anti-SLAPP smernica na trestné veci nevzťahuje, nezahojí skutočnosť, Źe skutková podstata trestného činu ohovárania na Slovensku patrí medzi najprísnejšie v Európe. Je preto namieste uvaŹovať o dekriminalizácii ohovárania, keďŹe existujú aj miernejšie prostriedky obrany voči takému konaniu. Prvým krokom by malo byť zmiernenie trestných sadziieb za ohováranie, predovšetkým nahradenie trestu odňatia slobody inou alternatívou. Domnievame sa však, Źe je čas aj na debatu o úplnej dekriminalizácii ohovárania tak, ako je to v niektorých európskych štátoch.

Rozvoj interdisciplinární spolupráce v řízení ve věcech péče o nezletilé dítě

Radka Studničková*

Abstrakt: Tento článek se zabývá rolí a potenciálem interdisciplinární spolupráce v řízeních týkajících se péče o nezletilé dítě podle českého procesního práva. Analyzuje současné modely, jako je Cochemský model, rodinná mediace a collaborative law (právo spolupráce), a to jak z hlediska teoretického ukotvení, tak i možné praktické aplikace v českém právním kontextu. Přestože tyto metody získávají na významu, jejich využívání je nadále nerovnoměrné a často závislé na osobní iniciativě jednotlivých soudců, pracovníků OSPOD, advokátů nebo mediátorů. Článek identifikuje klíčové překážky širší institucionální implementace – mimo jiné dvojí roli OSPOD jako kolizního opatrovníka a současně orgánu veřejné moci, omezený přístup ke vzdělávání v interdisciplinární spolupráci a nedostatečnou finanční podporu mediace. Zvláštní pozornost je věnována procesním nástrojům, jako je jiný soudní rok, pozice soudního sociálního pracovníka a povinné první setkání s mediátorem. Namísto plošné legislativní reformy článek navrhuje posílení stávajících mechanismů, zkvalitnění mezioborového vzdělávání a podporu neformální spolupráce mezi odborníky. Ačkoliv interdisciplinarita není univerzálním řešením, představuje perspektivní rámec pro efektivnější, konsensuální a na dítě orientované rozhodování.

Klíčová slova: interdisciplinární spolupráce, péče o nezletilé dítě, Cochemský model, rodinná mediace, collaborative law, soudní sociální pracovník

Úvod

Interdisciplinarita je pojem spojovaný s moderními přístupy k vědním oborům. V procesním právu, zejména pak v řízeních ve věcech péče soudu o nezletilé dle § 466 písm. b), c) a d) z. ř. s., představuje interdisciplinární spolupráce významný nástroj, který má potenciál zvýšit efektivitu řízení, posílit participační práva dítěte a podpořit smírné řešení konfliktů.¹ V české soudní praxi se objevují případy takové spolupráce, a to díky rozšíření Cochemského modelu či rodinné mediace, stále ale nelze hovořit o zavedeném standardu.

K rozvoji přispívá častější využívání nástrojů, které dávají procesní předpisy soudům k dispozici, jako je jiný soudní rok či první setkání s mediátorem. Velkou roli nicméně hraje i osobní iniciativa soudců, pracovníků OSPOD, mediátorů, psychologů, kteří přispívají k informovanosti rodičů a kladou důraz na dohodu před autoritativním rozhodnutím soudu o záležitostech týkajících se rodiny.

V tomto článku si kladu především otázky, kdy je využití interdisciplinárních týmů smysluplné a jak lze podpořit rozvoj spolupráce. Díky novelizaci občanského zákoníku

* Mgr. Radka Studničková, právnička. Tento článek vychází z diplomové práce autorky na téma *Interdisciplinární spolupráce v řízení ve věcech péče o nezletilé*, obhájené dne 30. 9. 2024 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Viz STUDNIČKOVÁ, Radka. *Interdisciplinární spolupráce v řízení ve věcech péče o nezletilé dítě*. Diplomová práce. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2024.

¹ WESTPHALOVÁ, Lenka – ŠÍNOVÁ, Renáta – HOLÁ, Lenka – LEIX, Alicja – KOVÁŘOVÁ, Daniela. *Nástroje řešení rodičovských konfliktů*. Praha: Leges, 2021, s. 313.

a procesních předpisů v oblasti rozvodu a péče o dítě² účinné od 1. 1. 2026 se zamyslím i nad otázkou, zda novela předpisů může v praxi podpořit fungování interdisciplinárních týmů.

1. Pojem interdisciplinární spolupráce

Ačkoli teoretická vymezení pojmů bývají mnohdy zatížena určitou mírou abstrakce a v odborných textech je možná čtenář přeskakuje ve prospěch konkrétnějších pasáží, v případě interdisciplinární spolupráce považují teoretické vymezení za zcela na místě.

Pojem interdisciplinární nebo také mezioborové spolupráce je používán v mnohých kontextech (např. v oblasti sociální prevence, zdravotnictví nebo péče o duševní zdraví), přičemž všechny mají společného jmenovatele ve spojení různých oborů vědění.

Jedná se o stav propojení dvou charakteristických (či distinktivních) složek z dvou nebo více disciplín, které mají jeden společný cíl.³ Tato definice je univerzálně použitelná napříč obory, přičemž je ji možné teoreticky uchopit prostřednictvím čtyř klíčových proměnných:

1. počtem propojených oborů;
2. vzdáleností mezi nimi;
3. inovativností;
4. mírou integrace.⁴

Ve své podstatě se tedy jedná o propojování pravomocí různých profesí a konkrétních úkonů, které tyto profese vykonávají, aby bylo dosaženo vyšší kontinuity a vyšší efektivity při řešení komplexních problémů.⁵ Jednotlivé obory se přitom vzájemně obohacují prostřednictvím metod, které jsou pro ně typické, čímž dochází nejen ke sdílení, ale i k částečné integraci poznatků, přístupů a perspektiv. Spolupráce je obvykle vyhledávána v případech, kdy jednotlivec naráží na limity vlastních vědomostí, schopností nebo zdrojů.⁶

Přírozeně tedy vzniká v různých podobách. Například v původní podobě práva spolupráce (*collaborative law*) můžeme spíše mluvit o intradisciplinární spolupráci, protože se jednalo výhradně o spolupráci advokátů každé ze stran sporu, kteří usilovali o dosažení dohody výhradně v rámci své profese pouze za přítomnosti svých klientů. Později právo spolupráce přebralo i interdisciplinární prvky, především ve Spojených státech amerických dochází stále častěji ke spolupráci mezi advokáty, psychology nebo terapeuty,

² Zákon č. 268/2025 Sb. kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

³ NISSANI, Moti. Fruits, Salads, and Smoothies. A Working Definition of Interdisciplinarity. *The Journal of Educational Thought (JET)*. 1995, Vol. 29, No. 2, s. 121–128. [cit. 2025-05-29]. Dostupné z: <https://www.jstor.org/stable/23767672>.

⁴ Ibidem.

⁵ BRZOBOHATÝ, Robin – CIRBUSOVÁ, Martina – ROGALEWICZOVÁ, Romana – PFEIFFER, Magdalena. *Interdisciplinární spolupráce v nejlepším zájmu dítěte. Metodické doporučení pro řešení rodičovských konfliktů nejen s mezinárodním prvkem*. Brno: Tribun EU, 2015, s. 1.

⁶ WESTPHALOVÁ, Lenka – ŠÍNOVÁ, Renáta – HOLÁ, Lenka – LEIX, Alicja – KOVÁŘOVÁ, Daniela. *Nástroje řešení rodičovských konfliktů*, s. 268.

dětskými psychology⁷ a případně i finančními poradci.⁸ Výsledkem je koordinovanější přístup k řešení celé věci.

Za další příklady interdisciplinární spolupráce ve smyslu, jak ji zde vymezují, považují i Cochemský model nebo rodinnou mediaci, viz dále.

1.1 Podoby interdisciplinární spolupráce

Článek se zaměřuje na konkrétní podoby interdisciplinární spolupráce, jak bylo nastíněno v úvodu. Typizovanými, sepsanými a zkoumanými metodami či modely jsou například Cochemský model, rodinná mediace nebo *collaborative law* – právo spolupráce.⁹ Ani tak ale nelze říct, že při využívání těchto modelů bude přístup např. jednotlivých soudů nebo OSPOD identický. Vykrystalizuje totiž většinou přirozeně, podle regionálních možností a míry ochoty spolupráce mezi jednotlivými orgány. Některé soudy při užívání Cochemského modelu zapojují rodinné mediátory,¹⁰ některé zase rodinné či psychologické poradny. Liší se i chronologie jednotlivých úkonů a postupů.

1.1.1 Cochemský model¹¹

U Cochemského modelu i při všech jeho variabilních formách lze identifikovat čtyři základní charakteristiky interdisciplinarity, jak byly vymezeny výše (počet zapojených oborů, vzdálenost mezi nimi, míra inovace a míra integrace):

1. spojuje soud, OSPOD, advokáta, rodinného mediátora, nebo odbornou poradnu a případně soudního znalce či psychologa;¹²
2. vzdálenost mezi jednotlivými profesemi nemusí být na první pohled tak zřetelná – liší se nicméně kompetence, úhel pohledu na danou situaci a cílení pomoci;
3. spolupráci je možné považovat za inovativní, protože využívá přímé komunikace mezi zúčastněnými odborníky a účastníky řízení;

⁷ V originále: „*Child Specialist*“. Jedná se o odborníka na duševní zdraví dětí. Jejich role v rámci práva spolupráce je především sledovat zájem dítěte a minimalizovat dopad rozvodu na dítě. Srov. MANASSA, Larry. What Is the Role of a Child Specialist in a Collaborative Divorce? *Manassa Law P.C.* [online]. 2022 [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://manassalaw.com/blog/child-specialist-collaborative-divorce/>.

⁸ Healy zmiňuje, že v Irsku, kde se model práva spolupráce užívá, je spolupráce s psychology nebo terapeuty méně častá, a ne tolik vítaná, a to především z důvodu menšího rozvoje a stigmatizace vyhledávání poradenství v této oblasti. Viz HEALY, Connie. Collaborative Practice. An Interdisciplinary Approach to the Resolution of Conflict in Family Law Matters. In: BOELE-WOELKI, Katharina – DETHLOFF, Nina – GEPHART, Werner (eds.). *Family Law and Culture in Europe. Developments, Challenges and Opportunities*. Cambridge: Intersentia, 2017, s. 119–134. [cit. 2025-06-13]. Dostupné z: <https://www.cambridge.org/core/books/abs/family-law-and-culture-in-europe/collaborative-practice-an-interdisciplinary-approach-to-the-resolution-of-conflict-in-family-law-matters/6156A853534C4239BE123BFF4EB13DA4>.

⁹ BRZOBOHATÝ, Robin – CIRBUSOVÁ, Martina. Participace dítěte v mediaci pohledem dětí, rodičů a profesionálů. In: ŠVEHLÁKOVÁ, Bronislava. (ed.). *Mediátor ako súčasť interdisciplinárnej spolupráce pri riešení rodinných sporov II*. Bratislava: Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety, 2020, s. 87–130.

¹⁰ NOVÁKOVÁ, Markéta. Představení iniciativy cochem.cz. In: ROGALEWICZOVÁ, Romana – CIRBUSOVÁ, Martina (ed.). *COCHEMSKÁ PRAXE V ČESKÉ REPUBLICĚ. Sborník příspěvků z konference pořádané Úřadem pro mezinárodněprávní ochranu dětí 14.–15. 5. 2015 v Brně*. Brno: Tribun EU, 2015, s. 19–23.

¹¹ CIRBUSOVÁ, Martina – ROGALEWICZOVÁ, Romana. Cochemská praxe – vznik a vývoj. *Právo a rodina*. 2015, roč. 17, č. 6, s. 13–14.

¹² ROGALEWICZOVÁ, Romana. Představení Cochemské praxe. *Rodinné listy*. 2015, roč. 4, č. 7–8, s. 69.

- o integraci jednotlivých profesí můžeme mluvit spíše jako o synergii, kdy právě spojení, které ale přichází po sobě (ne tedy naráz), tvoří přidanou hodnotu. Integrace spolupráce je ale vždy na konkrétních soudcích, pracovnících OSPOD, advokátech, mediátorech nebo pracovnících odborné poradny. Proto se může tým od týmu lišit.

1.1.2 Rodinná mediace

Pokládat si otázku, zda je rodinná mediace interdisciplinární, je zcela na místě. Některé zdroje poukazují na to, že mediace jako metoda je primárně multidisciplinární, kdy mediátor pracuje samostatně, i když čerpá poznatky z různých oborů. Až ve chvíli, kdy dochází ke spolupráci s dalšími odborníky (např. psychology, rodinnými poradnami), lze uvažovat o formě interdisciplinarity.¹³

Nelze nezmínit, že už samotná profese mediátora je postavena na kombinaci vědomostí a dovedností z oblasti práva, psychologie, sociologie a u rodinných mediátorů i například pedagogiky. V tomto smyslu lze hovořit o jakési „vnitřní interdisciplinarity“, kdy mediátor čerpá z různých oborových přístupů a integruje je do vlastní práce.¹⁴ Dle mého názoru má rodinná mediace interdisciplinární charakter i nad rámec zmíněného, a to při reálné spolupráci s dalšími profesemi (rodinnými poradnami, pracovníky OSPOD nebo psychology, stejně tak v případě začlenění rodinné mediace do Cochemského modelu). Ačkoli tedy rodinná mediace nemusí být v každé situaci formálně považována za interdisciplinární, v konkrétní praxi k mezioborové spolupráci často dochází.

1.1.3 Collaborative law

Collaborative law (právo spolupráce) je metoda, která se těší velké oblibě v angloamerickém právním systému jako alternativní metoda řešení rodinných sporů. V českém právním prostředí zatím nedošlo k většímu rozšíření této metody. V prvních letech fungování v USA se do čistě „advokátního modelu“ (kdy každá ze stran je v rámci vyjednávání zastoupena svým právním zástupcem) postupně začala vnášet myšlenka zapojení dalších profesí.

Tato rozšířená forma spočívá v tom, že se na řešení případu podílejí pedopsychologové, součástí mohou být i třeba finanční poradci (ti v případě, že v rámci dohody dochází i k dohodě o vypořádání majetkových záležitostí rodičů).

Rozdílem oproti výše zmíněným metodám je to, že *collaborative law* je založeno na *interest-based* (zájmově založeném) vyjednávání zástupců stran, kdy rodiče a jejich advokáti společně hledají takové řešení, aby dosáhli výsledku, který odpovídá skutečným potřebám a zájmům stran.¹⁵ Zároveň je pro tento model typické, že advokáti se předem smluvně zavazují, že v případě nedosažení dohody nebudou zastupovat své klienty v případném soudním řízení.¹⁶

¹³ HOLÁ, Lenka. *Rodinná mediace v České republice*. Praha: Leges, 2014, s. 212.

¹⁴ ŠIŠKOVÁ, Tatjana. Mediace jako interdisciplinární obor. In: HOLÁ, Lenka – MALACKA, Michal (eds.). *Mediace a reflexe jejích aktuálních trendů*. Praha: Leges, 2014, s. 324–334.

¹⁵ HILBERT, Jim. Collaborative Lawyering. A Process for Interest-Based Negotiation. *Hofstra Law Review*. 2010, Vol. 38, No. 4, s. 1083–1102. [cit. 2025-06-20]. Dostupné z: <https://heinonline-org.ezproxy.is.cuni.cz/HOL/P?h=hein.journals/hoflr38&i=1091>.

¹⁶ V angloamerickém prostředí „sporu před soudem“, v českém právním prostředí se pohybuje v řízení dle zákona o zvláštních řízeních soudních.

2. Jak systémově podpořit spolupráci mezi obory?

Přínosy interdisciplinární spolupráce v řízeních ve věcech péče o nezletilé dítě jsou v odborné literatuře široce diskutovány. Opakovaně jsou zmiňovány zejména z hlediska efektivit procesního postupu, vyšší míry dosažených dohod mezi rodiči a zejména posílení participačních práv dítěte.²⁰

Opakovaně na přínos dohody mezi rodiči poukazuje i judikatura Ústavního soudu, která kritizuje konfrontační způsob vedení řízení a akcentuje potřebu hledání řešení v zájmu dítěte prostřednictvím dialogu a participace. Ačkoli existuje tato podpora ze strany orgánů ochrany ústavnosti, ve většině případů zůstává realizace takové spolupráce výsledkem individuální iniciativy jednotlivých aktérů – typicky soudců, pracovníků OSPOD, advokátů, mediátorů nebo psychologů – nikoliv systémově podporovaného mechanismu.

Otázkou tedy je, jak zvýšit počet dohod i tam, kde rodiče primárně spolupracovat nechtějí. Způsobem, jak toho dosáhnout, je určitě co největší informování a případně i působení na rodiče – ať už ze strany soudu, OSPOD, nebo třeba advokátů – tak, aby chápali důležitost vlastní schopnosti se dohodnout.

Cílem této části tak není zdůrazňovat úlohu jednotlivých aktérů, ale představit konkrétní mechanismy, které mohou napomoci tomu, aby interdisciplinární přístup nezůstal výjimkou nebo výhradně doménou vlastní iniciativy, ale stal se reálnou součástí praxe.

2.1 Změna koncepce kolizního opatrovnictví

Všechny formy interdisciplinární spolupráce kladou velký důraz na participační práva dítěte. Částečnou překážkou k plnému uplatnění participačních práv je ale současné řešení kolizního opatrovnictví v řízeních týkajících se nezletilého dítěte.

Role OSPOD je v případech péče o nezletilé dítě dvojí, jednak se OSPOD nejčastěji ujímá role kolizního opatrovníka nezletilého dítěte, jednak zastává roli orgánu veřejné moci jako orgán chránící zájmy dítěte. Kumulace funkcí způsobuje určitou nerovnost oproti účastníkům řízení. Možnost oddělení pravomoci, kterou má OSPOD jako orgán sociálně-právní ochrany dětí, od práv a povinností kolizního opatrovníka, je předmětem odborné debaty,²¹ ale polemizují o ní i soudy.²² Jakákoli strukturální změna však musí plně zachovat participační práva dítěte a nesmí vést k jejich oslabování.

Jednou z variant změny současné koncepce je jmenování advokátů jako kolizních opatrovníků. Ustanovení § 469 z. ř. s. toto umožňuje – má se ale jednat o výjimku z pravidla (jak naznačuje užití slova „zpravidla“). Problémem by ale mohl být i způsob financování výkonu kolizního opatrovnictví, stejně tak i současně neexistující forma přípravy pro advokáty, kteří by měli tuto funkci zastávat – problematický by mohl být deficit

²⁰ Např. BERANOVÁ, Hana. Bruntálská alternativa ke Cochemské praxi. *Právo a rodina*. 2019, roč. 21, č. 6, s. 1–3; nebo HOLÁ, Lenka. Úspěšnost smírného řešení rodinných věcí v evropském kontextu. In: ŠÍNOVÁ, Renáta (ed.). *Pocta Mila-ně Hrušákové*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 109–122, nebo POLÁK, Vladimír – WESTPHALOVÁ, Lenka. Interdisciplinární spolupráce ve věcech péče soudu o nezletilé. *Právní rozhledy*. 2018, č. 7, s. 240–248.

²¹ ROGALEWICZOVÁ, Romana. *Dítě v rodičovském konfliktu. Jak zůstat dobrým rodičem i po rozchodu*. Praha: Leges, 2019, s. 166.

²² V případě nálezů Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3304/13 ze dne 19. února 2014, se jednalo o zastupování nezletilého dítěte v řízení sporném – názor soudu se nicméně v tomto ohledu dá aplikovat i na zvláštní řízení soudní.

znalostí a dovedností právě z oboru pedopsychologie a sociální práce, na což upozorňuje i Šínová.²³

Další variantou je institucionální oddělení kolizního opatrovnictví do samostatného orgánu nezávislého na OSPOD. Nejrealističtější variantou pak je, že by orgán kolizního opatrovnictví byl vyčleněn do samostatného odboru na obecním úřadu obce s rozšířenou působností. Změna pravomocí OSPOD a samotný vznik „veřejného opatrovníka dítěte“ nicméně vyžaduje rozsáhlejší legislativní změny.

Již zmíněná novelizace předpisů účinná od 1. 1. 2026 v oblasti řízení o rozvod manželství a s tím související řešení péče o nezletilé, roli OSPOD jako kolizního opatrovníka v určitých případech upozaduje. Je tomu tak tehdy, kdy z návrhu na zahájení řízení je zřejmé, že dochází ke shodě na obsahu úpravy poměrů dítěte – jedná se tedy o případy, kdy dohoda je již součástí návrhu na zahájení řízení.²⁴ V takovém případě je nezletilé dítě zastoupeno rodičem, případně oběma rodiči.

Byť ustanovení počítá s možností, že soud opatrovníka jmenuje, pokud považuje za pravděpodobné, že může dojít ke střetu zájmu dítěte a rodičů nebo o to samo dítě požádá, jedná se o poměrně zásadní změnu v dosavadní koncepci kolizního opatrovnictví.

Je zřejmé, že zákonodárce považuje presumování střetu zájmů mezi rodiči a nezletilým dítětem za nepřipadné. S tím lze sice souhlasit, byť považují za nutné podotknout, že střet zájmů může být často latentní, skrytý za zdánlivým konsensem rodiny.

Otázkou je, zda se taková změna nedotkne uplatnění práv nezletilého dítěte v řízení. Byť soud má brát v úvahu nejlepší zájem dítěte, jak vychází z Úmluvy o právech dítěte, roli kolizního opatrovníka jako takového nemá šanci nahradit.

Je pravděpodobné, že tato změna se dotkne fungování dosud pracujících interdisciplinárních týmů. Zřejmé to bude např. u Cochemského modelu, kdy soudce mezi zahájením řízení a soudním rokem (případně prvním jednáním) odkazuje rodiče na pracovníka OSPOD, se kterým konzultují celý průběh procesu a případně i tvorbu tzv. rodičovského plánu. V případech, kdy sice panuje shoda rodičů o úpravě poměrů dítěte, ale například není kompletní, je otázkou, zda soud kolizního opatrovníka jmenuje, nebo o průběhu procesu a případných možnostech rodičů bude informovat sám.

2.2 Pozice soudního sociálního pracovníka

Jako jeden z příkladů dobré praxe podporující mezioborovou spolupráci je možné zmínit pilotní projekt Justiční akademie, kdy byla na vybraných okresních soudech zavedena pozice soudního sociálního pracovníka. Ta vychází ze zahraničních koncepcí *problem-solving justice*. Možnosti využití této pozice se neomezuji jen na rodinné právo, užitečná se jeví např. i v oblasti trestní justice.

Jak vychází z výsledků projektu, v Ústeckém kraji soudní sociální pracovníci plnili roli spojovacího článku mezi soudy, OSPOD a poskytovateli odborné pomoci a podíleli se tak na odstraňování roztržičnosti v systému sociálně-právní ochrany dětí.²⁵

²³ O implikacích na rozpočet a nutné změny právní úpravy podrobněji viz ŠÍNOVÁ, Renáta. SAMOSTATNÝ KOLIZNÍ OPATROVNÍK. Cochem.cz, 2022 [cit. 2025-05-18]. Dostupné z: https://www.cochem.cz/wp-content/uploads/2022/11/metodika_2_analyza_procesu_prechodove_faze.pdf.

²⁴ Zákon č. 268/2025 Sb. kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Ať už funguje spolupráce mezi soudem, OSPOD, poradnami či mediátorem a případně advokátem jakkoliv, může být soudní sociální pracovník skvělým způsobem, jak koordinovat takovou spolupráci. I když byla tato pozice pouze pilotně testována na opatrovnických úsecích několika soudů a není tudíž pravidelnou pozicí, testování bylo hodnoceno kladně.²⁶

Pro samotné účastníky řízení pak tato pozice představuje zdroj informací, edukace i podpory. Soudní sociální pracovník může poskytnout informace nejen rodičům, ale i nezletilým dětem, a tím přispět k faktickému naplnění jejich participačních práv.

V daném obvodu by měl být soudní sociální pracovník schopen i odkázat na odbornou pomoc, ale také pomoc se sepsáním tzv. rodičovského plánu – tyto úkony často plní právě OSPOD v Cochemském modelu ve spolupráci s asistentem soudce, soudcem nebo třeba soudním tajemníkem.

2.3 Vzdělávání a setkávání

Kvalitní mezioborová spolupráce předpokládá nejen ochotu spolupracovat, ale také odpovídající odborné zázemí. V oblasti rodinného práva je rozsah potřebných znalostí a dovedností velmi široký. Kontinuální vzdělávání je tak klíčovým faktorem pro zajištění kvalitní péče o dítě v průběhu řízení.

Justiční akademie rozšiřuje v oblasti rodinného práva portfolio vzdělávacích akcí, workshopů, ale i setkání interdisciplinárních týmů, což je pro rozvoj spolupráce zásadní. Kromě toho jsou k dispozici i kurzy, příručky a e-learning, který je zaměřený na měkké dovednosti, především na komunikaci. Ta se s ohledem na vývoj společnosti a technologií neustále proměňuje.

Naproti tomu Česká advokátní komora v současnosti neklade tolik důraz na vzdělávací advokátů a advokátních koncipientů v oblasti mimosoudního řešení rodinných sporů ani na rozvoj interdisciplinární spolupráce. Metoda *collaborative law*, která předpokládá právě největší aktivitu advokátů, zůstává opomíjená²⁷ – vzdělávání v této metodě v ČR úplně chybí (byť v minulosti ČAK nebo Evropský institut pro smír, mediaci a rozhodčí řízení, o. p. s., vypisoval kurzy týkající se *collaborative law* nebo Cochemského modelu). Právě advokát by přitom mohl sehrát klíčovou roli při nasměrování klienta k méně konfrontačnímu řešení – tedy včas nabídnout alternativní přístup založený na spolupráci namísto sporu.

Mimo profesní komoru je možné zmínit Unii rodinných advokátů, která pravidelně pořádá odborné konference, nebo již zmíněný spolek Cochem.cz, z. s., jenž podporuje zavádění Cochemského modelu v praxi.

V tomto ohledu je klíčové, aby vzdělávání nebylo vnímáno jako formální nutnost, ale jako nástroj skutečné změny přístupu k vedení řízení. Jen pokud budou všichni aktéři – soudci, OSPOD, advokáti, mediátoři i znalci – sdílet základní porozumění pro význam

²⁵ *Manuál soudního sociálního pracovníka*. Praha: Ministerstvo spravedlnosti ČR, 2023 [cit. 2025-04-21]. Dostupné z: <https://msp.gov.cz/documents/61049/1896293/25+Si+179+2023+Manual+soudniho+socialniho+pracovnika.pdf>.

²⁶ Projekt JA zlepšil vzdělávání a otestoval pozici soudního sociálního pracovníka. In: *Advokatnídeník.cz* [online]. 2024 [cit. 2025-04-16]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2024/01/04/projekt-ja-zlepsil-vzdelavani-a-otestoval-pozici-soudniho-socialniho-pracovnika/>.

²⁷ Metoda, která je v USA upravena na federální úrovni přímo zákonem Uniform Collaborative Law Act, a je běžnou součástí vzdělávání.

spolupráce napříč profesemi a budou mít možnost se vzájemně potkávat a inspirovat, může interdisciplinární spolupráce skutečně fungovat.

Společné vzdělávání, které by propojovalo vědomosti a zkušenosti z jednotlivých profesí, je zatím spíše výjimkou než pravidlem. Zrovna interdisciplinární vzdělávání je potřeba cíleně podporovat – ať už formou školení, workshopů, nebo dlouhodobějších vzdělávacích programů. Dobrým příkladem může být zkušenost některých soudních obvodů, kde se setkávání interdisciplinárních týmů stalo běžnou praxí.²⁸

Samotné vytvoření interdisciplinárního týmu je poměrně svébytnou disciplínou a prosazení aplikace konkrétního modelu spolupráce samozřejmě není možné vyřešit na půldenním školení – ta mohou nabízet různé varianty a způsoby, jak může k tzv. interdisciplinárnímu sesítování dojít, je ale pak na konkrétních aktérech, často se bude jednat o soudce a sociální pracovníky v daném soudním obvodu, aby spolupráci zavedli a udržovali ji v chodu.

2.4 Nařízení prvního setkání se zapsaným mediátorem a finanční podpora

Jedním z konkrétních procesních nástrojů, které mohou už nyní významně přispět k rozvoji různých variant interdisciplinárních metod, je nařízení prvního setkání se zapsaným mediátorem.²⁹ S obdobnou možností pracuje OSPOD.³⁰

Smyslem tohoto setkání není přímo uzavření mediační dohody, ale především informování účastníků řízení o podstatě, průběhu a výhodách mediace. Je pak přímo na účastnících, zda dojde k uzavření smlouvy o mediaci.³¹

Už během prvního setkání – respektive po uzavření smlouvy o provedení mediace a započetí procesu mediace – může dojít i k uzavření mediační dohody. Dohoda obsahuje řešení dosud sporných skutečností mezi rodiči.³² Samotné mediace se může účastnit i nezletilé dítě, a to v různých podobách. V úvahu přichází rozhovor rodinného mediátora s nezletilým dítětem, zprostředkovaně také zjištění názoru skrz psychologa nebo psychoterapeuta.³³ Ideální variantou je samozřejmě přizpůsobení role rodinného mediátora konkrétní situaci.

I přesto, že není soudy tento institut využíván, přínos je zřejmý.³⁴ Ve vysokém procentu případů nařízených prvními setkání se zapsaným mediátorem dojde k uzavření smlouvy o provedení mediace.³⁵

²⁸ POLÁK, Vladimír – WESTPHALOVÁ, Lenka. *Interdisciplinární spolupráce ve věcech péče soudu o nezletilé*, s. 240–248.

²⁹ Nařízení soud činí na základě § 474 zák. č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních.

³⁰ § 13 odst. 1 písm. d) zák. č. 359/1999 Sb. o sociálně-právní ochraně dětí.

³¹ BRÍŽA, Petr – GANTNER, Filip. První setkání se zapsaným mediátorem z pohledu praxe. *Bulletin advokacie*. 2016, č. 4, s. 34–38.

³² HOLÁ, Lenka – URBANOVÁ, Martina. *Mediace v praxi optikou empirického výzkumu*. Praha: Wolters Kluwer, 2020.

³³ BRZOBOHATÝ, Robin – CIRBUSOVÁ, Martina. Participace dítěte v mediaci pohledem dětí, rodičů a profesionálů, s. 87–130.

³⁴ Srov. DOLEŽALOVÁ, Martina. Sekce ADR při ČAK apeluje na vrácení institutu „prvního setkání s mediátorem“ do věcného záměru civilního řádu soudního! In: *Česká advokátní komora* [online]. 2020 [cit. 2025-05-27]. Dostupné z: <https://www.cak.cz/scripts/detail.php?id=18511>.

³⁵ HLAVÁČOVÁ, Zuzana. O prvním setkání s mediátorem a jeho místě v připravovaném novém civilním procesním kodexu. *Ad Notam*. 2022, č. 4, s. 27–30.

Pro plnohodnotné využití tohoto institutu je však nezbytné zajištění informovanosti účastníků řízení o možnostech mediace, dostupnosti mediátorů i institucionální podpora jejího financování (viz dále).

Jednou z možných překážek a zároveň i limitů rozvoje interdisciplinární spolupráce je vyšší finanční nákladnost tohoto postupu pro účastníky řízení. V České republice je řízení ve věcech péče soudu o nezletilé dítě před soudem osvobozeno od soudního poplatku – případně nařízené první setkání s mediátorem a mediaci samotnou si nicméně hradí účastníci řízení sami. Úprava účinná od 1. 1. 2026 počítá s obligatorním spojením řízení o rozvod manželství a řešením úpravy poměrů k nezletilému dítěti pro dobu po rozvodu a určením různé výše soudního poplatku – 2 000 Kč pro návrh smlouveného rozvodu³⁶ manželství a 5 000 Kč v ostatních případech. Otázkou je, zda se jedná o dostatečnou motivaci pro případy, kdy rodiče nezletilého dítěte případně ani nevědí o konkrétních možnostech a parametrech dohody.

Inspirativním a pozitivním příkladem může být zavedená praxe ve Velké Británii, kde je rodinná mediace, ve které je zapojeno nezletilé dítě, finančně podporována, a to dotací (vouchery) až do výše 500 £.³⁷

Byť je britská a česká právní kultura velmi odlišná, zavedení podobného příspěvku či dotace na mediaci by mohlo vést k její větší dostupnosti a odlehčení náporu na soudní soustavu. Soudy by tedy schvalovaly dohodu, která bude přílohou prvního podání soudu nebo výsledkem nařízeného prvního setkání s mediátorem. V případech, kdy se zahájí řízení před soudem bez dohody, by pak soud mohl aktivně směřovat účastníky k využití finančně dostupných nástrojů mimosoudního řešení.

Argument, že bezplatné možnosti pro rodiče nezletilého dítěte zde již jsou – např. rodinné poradny, centra sociálních služeb, ale i poradenství OSPOD, kde může stejně dobře dojít k dohodě rodičů, je legitimní. Rodinná mediace nicméně stojí na jiných principech a metodologickém zázemí a mám za to, že v situaci, kdy stát předpokládá aktivní spolupráci rodičů při řešení sporů, je vhodné, aby jim zároveň poskytl dostupné nástroje k mimosoudnímu řešení, nikoliv pouze motivaci dojít k jakékoliv dohodě kvůli úspoře na soudním poplatku. Finanční podpora služeb, jako je rodinná mediace, představuje významný krok nejen ke zvýšení jejich dostupnosti, ale také k efektivnějšímu využívání soudních kapacit. Osobně zde také vidím potenciál k tomu, aby došlo k rozvoji spolupráce mezi soudem a rodinnými mediátory.

2.5 Jiný soudní rok

Jedním z málo využívaných, ale velmi efektivních nástrojů podporujících interdisciplinární přístup je jiný soudní rok podle § 18 z. ř. s. V případě Cochemského modelu je při jiném soudním roku kladen důraz na vysvětlení role soudu, rodičovské odpovědnosti i možných cest k dohodě, nebo také na rozkrytí vztahů mezi rodiči a nezletilým dítětem.³⁸

³⁶ Tento pojem je v úpravě účinné od 1. 1. 2026 užíván v § 757 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, přičemž tuto terminologii následně přebírá i zákon o soudních poplatcích účinný od 1. 1. 2026. V úpravě účinné do 31. 12. 2025 se jedná o rozvod bez zjišťování příčin rozvratu.

³⁷ Family Mediation Voucher Scheme. In: *Family Mediation Council* [online]. 2021 [cit. 2025-04-01]. Dostupné z: <https://www.familymediationcouncil.org.uk/mediation-vouchers/>.

³⁸ BERANOVÁ, Hana. Bruntálská alternativa ke Cochemské praxi, s. 1–3.

Ačkoliv odborná literatura považuje jiný soudní rok za velmi přínosný, jeho využití v praxi se pohybuje stále okolo 3–5 %.^{39, 40} V řadě situací je totiž role jiného soudního roku fakticky nahrazena úvodním setkáním rodičů na OSPOD, často ještě před zahájením řízení. Pokud se zde podaří dosáhnout dohody, nařizování jiného soudního roku by mohlo být nadbytečné.

Přesto zůstává jiný soudní rok nástrojem, který – pokud je využit smysluplně a ve správný čas – může pomoci vytvořit prostor pro dohodu, tam, kde se ji nepodařilo dříve dosáhnout.

S novelizací předpisů se očekává posílení méně formálního přístupu v řízení před soudem (součástí návrhu na zahájení řízení mají být i telefonní čísla a e-mailové adresy účastníků řízení) a s tím spojené rozšíření využívání jiného soudního roku jako efektivního nástroje podporujícího dohodu mezi rodiči.⁴¹ Je možné, že právě odborná debata a nereflektování interdisciplinárních trendů v předchozí zákonné úpravě tak přispělo k zakotvení těchto, byť možná minoritních, změn, které mohou pomoci efektivnějšímu řešení řízení.

Závěr

Interdisciplinární spolupráce představuje v řízeních ve věcech péče o nezletilé dítě nástroj, jehož potenciál spočívá nejen v efektivnějším procesním postupu, ale především v podpoře dohody rodičů, posílení participacních práv dítěte a snížení míry konfliktu. Tento přístup reflektuje potřebu komplexního uchopení rodinných sporů a důraz na individualizaci řešení namísto rozhodování soudu o péči o nezletilé dítě.

Předpoklady pro její fungování již v systému existují – ať už se jedná o nástroje jako jiný soudní rok, první setkání s mediátorem nebo pozici soudního sociálního pracovníka, stejně jako růst profesní otevřenosti vůči metodám, jako je rodinná mediace či Cochemský model.

Interdisciplinární spolupráce není univerzálním řešením pro všechny případy a má jistě své limity. Zvláštní pozornost je třeba dát případům potenciálního domácího násilí nebo u jiné patologie, kdy nelze hovořit o dohodě mezi rodiči, ale o direktivním rozhodnutí jednoho z účastníků řízení. Jedním z limitů interdisciplinární spolupráce může být i případná těžkopádnost a delší než nezbytná délka řízení.

Ačkoliv legislativní změny, zejména v oblasti koncepce kolizního opatrovnictví a finanční podpory alternativního řešení sporů, mohou být nápomocné, nejsou nutně podmínkou sine qua non. Určité právní zakotvení však dává smysl, pokud bude dostatečně flexibilní pro různorodé již fungující praxe, ale i pro specifické případy. Jde spíše o rámcovou podporu mezioborové spolupráce jako standardního přístupu, aby nezůstal závislý na osobním nasazení jednotlivců. Možným důsledkem větší důslednosti uplatňování

³⁹ JIRSA, Jaromír. Komentář k § 18. In: JIRSA, Jaromír. *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha II. 4.* vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

⁴⁰ *Výroční statistická zpráva Ministerstva spravedlnosti České republiky 2022.* Ministerstvo spravedlnosti ČR. [online]. 2023 [cit. 2025-05-01]. Dostupné z: https://justice.cz/documents/2509270/0/Ceske_soudnictvi_2022_verze_k_publicaci.pdf/510f7a37-4987-4fe7-9a2a-3a710cd9f406.

⁴¹ Např. § 398a zákona č. 292/2013 Sb., zákon o zvláštních řízeních soudních, obligatorně počítá s výsledkem manželů při jiném soudním roku.

interdisciplinární spolupráce právě může být i větší množství udržitelných dohod mezi rodiči a předcházení sporům v řízeních týkajících se péče a styku s nezletilým dítětem, a i v případech výživného. Samotná dohoda o fungování rodiny po rozpadu manželství by měla být funkční po řadu let.

Klíčovou roli ale stejně hraje systematické vzdělávání, tvorba metodik, sdílení dobré praxe a podpora neformálních nástrojů, které umožňují realizaci spolupráce napříč profesemi.

Novela občanského zákoníku a procesních předpisů v oblasti rozvodu a péče o dítě účinná od 1. 1. 2026⁴² v sobě nese prvky podporující fungování interdisciplinární spolupráce (např. zavedení prvku podporujícího neformální komunikaci mezi soudem a účastníky řízení nebo nařizování jiného soudního roku pro výsledky manželů), některé kroky zákonodárce možná nicméně fungující spolupráci v určitém smyslu naruší.

Zda novela skutečně přispěje k posílení interdisciplinární spolupráce, nebo naopak vytvoří nové (dosud neznámé) bariéry, ukáže až praxe.

⁴² Zákon č. 268/2025 Sb. kterým se mění zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony.

Příběh restorativní justice

Adam Juras*

Abstrakt: Restorativní justice je na vzestupu, a to nejen v České republice. A přesto nemalá část veřejnosti i právních profesionálů je k tomuto konceptu skeptická. Jedním z možných důvodů, ke kterému se zřídka kdy přihlíží, je přílišné zdůrazňování odlišností mezi restorativní justicí a současnou společností. Obecně je přijímáno, že restorativní myšlenka vznikla přejímáním tradic původních obyvatel bývalých kolonií Britského impéria. Tento způsob prezentace je ovšem do větší míry kontraproduktivní, neboť poukazuje na kulturní a demografické rozdíly. S přihlédnutím k historickým počátkům restorativního myšlení je takovéto shrnutí rovněž neúplné. Cílem článku je tak poukázat na mnohem širší historické pozadí restorativní justice, než je tradičně uváděno. Na tomto pak předestřít univerzálnost restorativní myšlenky napříč společnostmi a s tím spojené důsledky pro její prezentaci.

Klíčová slova: restorativní justice, restorace, historie, prezentace

Úvod

Ještě před několika lety by jakýkoli text týkající se restorativní justice (dále jen „RJ“) začínal představením tohoto pojmu. Časy se však mění a v dnešní době není mnoho lidí věnujících se trestnímu právu, respektive právu obecně, kteří by o RJ v nějaké míře neslyšeli. Tato zvýšená notorieta mezi právníky a jinými profesionály, o kterou podporovatelé restorativní myšlenky vždy usilovali, však s sebou nese i jistá rizika. Neporozumění podstatě RJ není tak neobvyklým jevem. To se projevuje v mnoha ohledech, od kritiky ze strany obhájců práv obětí, že RJ vlastně jen usiluje o shovívavost vůči pachatelům,¹ po obvinění zastánců dosavadního modelu trestního práva, že RJ je jen utopií nemající šanci fungovat v praxi.² Tyto a mnohé další námitky, byť samozřejmě zcela legitimní a vyžadující řádnou diskusi, byly již adresovány jinými nejen v zahraniční literatuře, ale již i českými autory.³ Tento článek se proto zaměřuje na méně často artikulované kulturní překážky, které však mají taktéž potenciál oslabit přijetí restorativní vize veřejností. Restorativní přístup je totiž prezentován na základě zkušeností, které jsou velmi obtížně přenositelné do českého kontextu, což v obdobných případech vzbuzovalo jistou obezřetnost, která ostatně může vysvětlovat i další výhrady vůči RJ, včetně těch uvedených dříve.⁴ Cílem následujícího textu je ukázat, jak je RJ obvykle prezentována, čím je to dáno a v čem lze spatřovat případné nedostatky. Kulturní identita RJ je totiž mnohem rozmanitější, než se může na první pohled zdát, a je tak na místě akcentovat její provázanost s různými společnostmi. Nejde jen o novou importovanou myšlenku ze zahraničí, ale mnohem komplexnější fenomén, který provázel lidstvo napříč světadily, což je významný, ovšem často opomíjený argument v její prezentaci.

* Mgr. Adam Juras, doktorand, katedra právní teorie Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: 458650@mail.muni.cz.

¹ LARSEN, J. J. *Restorative justice in the Australian criminal justice system*. Canberra, 2014, s. 7. ZEHR, H. – TOEWS, B. *Critical issues in restorative justice*. Devon, 2004, s. 85.

² ACORN, A. *Compulsory compassion: a critique of restorative justice*. Vancouver, 2004, s. 162.

³ Viz např. MASOPUST ŠACHOVÁ, P. *Restorativní přístupy při řešení trestné činnosti*. Praha: C. H. Beck, 2019.

⁴ Strategie restorativní justice pro Českou republiku. In: *Institut pro restorativní justici* [online]. 30. 3. 2021 [cit. 2025-05-14]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/strategie-restorativni-justice-pro-ceskou-republiku/>.

Inspirací pro tento článek byla diskuse na téma působení RJ v polarizovaném světě, která proběhla v rámci 12. Mezinárodní konference Evropského fóra pro restorativní justici.⁵ Kromě jiného zazněla i myšlenka, že navzdory již celosvětové proslulosti aplikace RJ naráží po celém světě na stále stejný problém, a to na neochotu části veřejnosti i orgánů činných v trestním řízení blíže se seznámit s RJ (zaměříme-li se výhradně na trestní právo, ovšem uvedené se do důsledku vztahuje na každé řešení konfliktu, u kterého by RJ přicházela v úvahu). Tedy nemalá část těch, jejichž zapojení je nezbytné pro efektivní fungování restorativní myšlenky, ji již od prvopočátku vnímá negativně. Předmětem zmíněné diskuse tak byla otázka, co způsobuje tento odpor. Samozřejmou a obecně přijímanou odpovědí byla kombinace výhrad k restorativním principům a jejich aplikaci na konkrétní případy v širším trestněprávním kontextu s ohledem na stávající právní normy. Jak bylo však zmíněno v úvodu, tím nejsou a ani z logiky věci nemohou být všechny výhrady vyčerpány. Jednou z dalších možných odpovědí, která během předmětné konference opakovaně zazněla, byl nevhodný „marketing“ RJ. Zatímco tento koncept oslovil mnoho lidí, jeho věhlas a známost již dále neroste takovým tempem jako kdysi, protože okruh potenciálních podporovatelů byl již do značné míry vyčerpán.⁶ Výsledkem diskuse tak bylo konstatování, že je třeba hledat nové způsoby prezentace, aby byli osloveni nejen už ti přesvědčení, ale i další skupiny. Cílem tohoto textu je, v návaznosti na uvedené, jeden takový alternativní způsob představit se zaměřením na české, respektive evropské realie. Je obvyklé, když dojde na představení RJ, zmínit její historický původ vycházející (nebo přímo kopírující v závislosti na interpretaci, což bude dále rozvedeno) z tradic původních obyvatel Austrálie, Nového Zélandu, příp. Kanady nebo USA. Odkazování na historii RJ má však několik úskalí, neboť zdůrazňuje zkušenosti zcela odlišných kultur a současně je mnohdy neúplná, což právě mimo jiné vzbuzuje pochyby o RJ.

1. Podstata restorativní justice

Pro pochopení historie RJ, co ji formovalo a proč získala tak velkou rekonciliaci, a to i mimo právní svět, jak demonstrují postupné politické iniciativy na státní⁷ i mezistátní⁸ úrovni, je přece jen třeba se alespoň krátce pozastavit u otázky, co vlastně RJ je. Zřejmě nejpopulárnější (vzhledem k mezinárodnímu významu zaštiťující instituce) vymezení RJ lze najít v příručce OSN, podle které: „*Alternativa podporující zapojení oběti do vyřešení protiprávní situace a nabízející pachatelům možnost zodpovídat se těm, kterým ublížili. Restorativní justice tak vychází z myšlenky, že trestná činnost nejen porušuje zákon, ale negativně ovlivňuje i oběť a komunitu*“.⁹ Z čistě právněteoretického pohledu jde o systém

⁵ 12TH International conference of the European Forum for Restorative Justice. In: *European Forum for Restorative Justice* [online]. 15. 5. 2024 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://www.euforumrj.org/events/conference-tallinn-2024>.

⁶ Pro přehlednost je vhodné podotknout, že diskuse vycházela ze zkušenosti diskutérů z angloamerického prostředí, které s pojmem RJ pracuje mnohem déle nežli to české.

⁷ Česko směřuje k zakotvení restorativní justice v legislativě. Pět let od vzniku Institutu pro RJ. In: *Institut pro restorativní justici* [online]. 25. 6. 2025 [cit. 2025-07-01]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/cesko-smeruje-k-zakotveni-restorativni-justice-v-legislativě-pet-let-od-vzniku-institutu-pro-rj/>.

⁸ Za zmínku stojí: Rezoluce Hospodářské a sociální rady č. 2000/14, „Základní principy užití restorativních programů v trestních záležitostech“, Doporučení Výboru ministrů CM/Rec (2018)8, o restorativní justici v trestních věcech, Rezoluce Komise pro prevenci kriminality a trestní spravedlnost č. 27/6 z roku 2018, o restorativní justici, Strategie EU v oblasti práv oběti (pro roky 2020–2025) či novelizace trestního práva momentálně vedená pod č. 143/1 senátního tisku.

⁹ United Nations. Handbook on Restorative Justice Programmes Second Edition. In: *Criminal Justice Handbook Series*

právních principů, který předkládá alternativní náhled na řešení trestných činů. Nabízí se i alternativní výklad, že jde především o typ trestní politiky propagující obnovu vztahů poškozených trestným činem, prevenci a rehabilitaci odsouzených.¹⁰ Vzhledem k poněkud chaotickému uspořádání restorativní teorie, kterou lze asi nejlépe charakterizovat tak, že RJ je kokoli pro kohokoli,¹¹ by výčet všech možných interpretací moderního chápání RJ byl v podstatě nekonečný. To však platí pro současné restorativní hnutí, ve kterém momentálně působí tisíce akademiků a praktiků, každý s vlastní vizí, co by RJ měla být. Před tímto rozmachem a s tím souvisejícími spory mezi jednotlivými podporovateli o podstatě restorace byla restorativní myšlenka něco zcela jiného. Byl to příběh.

Lze argumentovat, že hlavním důvodem pro rychlé šíření restorativních myšlenek byly především individuální příklady restorace, na kterých bylo demonstrováno, o co RJ usiluje a k čemu směřuje. Ostatně jádrem nejvýznamnějších textů z počátku moderního restorativního hnutí, které de facto položily základ současnému chápání RJ, byla vyprávění o konkrétních procesech, lidech a jejich zkušenostech.¹² Jinak řečeno, úvodní fáze budování RJ tak sestávala z těchto lidských příběhů, které v kontrastu s formalizovanými fakty či tvrzeními vyvolaly u posluchačů emocionální odpověď. Nutno podotknout, že toto nelze vnímat negativně, neboť právě prostřednictvím svých emocí se člověk dokáže lépe ztotožnit s vyslechnutým, a především snadněji porozumí prezentovaným komplexním úvahám. Dobré příběhy tak mají být emotivní, protože emoce jsou neurálním aktivátorem umožňujícím lepší zapamatování díky síle vzniklých smyslových asociací.¹³ Není tak náhodou, že příběhy jsou jedním z nejmocnějších prostředků pro získání si širokého publika. Čím silnější příběh, tím větší zájem. Dobře podaný příběh dokáže dokonce mobilizovat celé generace, které by jinak byly třeba i apatické. Proto uspěla-li RJ, musela mít vskutku dechberoucí legendu, aby vyvolala takovou světovou podporu mezi laiky i právními profesionály, kteří jsou koneckonců také lidmi. Možná by bylo dokonce vhodnější uvést, že RJ pro její důraz na člověka a jeho emocionální potřeby v trestním řízení¹⁴ byla unikátně predisponovaná k budování svého vlastního příběhu.

To ovšem otevírá otázku, jestliže je příběh RJ opravdu natolik silný, že dokázal získat takovou podporu, jak je potom možné, že existují natolik odlišné interpretace, proč restorace vzbuzuje obezřetnost, proč (zaměříme-li se na Českou republiku) čím více právní institut naplňuje myšlenku RJ, tím méně je aplikován v praxi?¹⁵ Odpověď je nasnadě. Tyto a další kontradikce mezi restorativní teorií a dosud uvedeným je dáno prostou sku-

[online]. 2020 [cit. 2025-10-28]. Dostupné z: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/20-01146_Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf.

¹⁰ JURAS, A. Comparison of the value framework of Retributive and Restorative Justice. *Internet Journal of Restorative Justice*. 2025 [cit. 2025-05-14]. Dostupné z: <https://www.rj4allpublications.com/product/comparison-of-the-value-framework-of-retributive-and-restorative-justice/>.

¹¹ ROCHE, D. The evolving definition of restorative justice. *Contemporary Justice Review*. 2001, Vol. 4, No. 3, s. 343.

¹² Za zmínku stojí např. GALAWAY, B. – HUDSON, J. Using restitution in the rehabilitation of offenders. *International Social Work*. 1974, Vol. 17, No. 4, s. 46.

¹³ KATUŠČÁKOVÁ, M. Sharing Scientific Knowledge Through Telling Stories and Digital Storytelling. In: *Proceedings of the 16th European Conference on Knowledge Management*. Academic Publishing International Limited, 2015, s. 409.

¹⁴ RJ totiž nechápe trestný čin jen jako porušení nějaké normy, ale také jako konkrétní události v životech lidí, která se jich nepříznivě dotkne. Z toho pramení jedna ze základních pouček, že RJ se soustřeďuje na obnovu vztahů místo samotnou trestní normu. Viz. ZEHR, H. *The little book of restorative justice*. New York: Good Books, 2015, s. 18.

¹⁵ Příhodným příkladem je narovnání ve smyslu § 309 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), který je užíván minimálně. Viz Přehledy agend S_AS_12. In: *infodata* [online]. 30. 6. 2025 [cit. 2025-07-14]. Dostupné z: <https://cslav.justice.cz/InfoData/prehledy-agend.html>.

tečností, že existuje více verzí onoho příběhů. To, že např. australská vláda za posledních cca 30 let vybudovala robustní systém RJ, a to nejen v trestněprávních otázkách,¹⁶ je výsledkem velmi specifických okolností spojených (nejen) s geografii a demografií. Jakékoliv restorativní pojednání, respektive onen příběh, pocházející odsud, bude nevyhnutelně uzpůsoben tamním podmínkám. To sice přispěje ke kulturní relevanci pro australské publikum, ale případné české publikum bude zákonitě mnohem méně osloveno. Jedna ze základních zásad dobrého vyprávění je přizpůsobit obsah i projev svému publiku. Existuje-li pak vícero protichůdných příběhů na totéž téma, a to ještě z výrazně odlišného prostředí, nelze presumovat, že to nevyvolá u posluchačů obezřetnost.

2. Prezentace a implementace restorativní justice

Před bližším prozkoumáním, co tedy konstituuje restorativní příběh, jaké jsou jeho verze, v čem se liší a v čem se naopak podobají, je vhodné rozebrat, jak je uvedené prezentováno v České republice. Nepřekvapivě, kvůli již zmíněnému nekonzistentnímu výkladu restorativní teorie, většina českých zdrojů pracuje se základními definicemi, které sice vycházejí z mezinárodních zdrojů, ale z logiky věci neobsahují bližší zaměření na původ RJ. To však neznamená, že by český čtenář nebyl informován alespoň rámcově o počátcích moderní restorativní myšlenky. V současném diskurzu jsou dominantní dva náhledy. První odkazuje na novozélandskou právní úpravu inspirovanou tradicemi původních obyvatel.¹⁷ Ta je prezentována jako jedna z nejrestorativnějších trestněprávních úprav v celosvětovém měřítku,¹⁸ jejíž procesní a hmotněprávní instituty jsou z hlediska RJ srovnávány i s těmi českými.¹⁹ Druhá nejčastější verze upřednostňuje kanadské zkušenosti, především počáteční jurisprudenční experimenty s alternativami k soudním řešením sporů.²⁰ K tomuto se přiklání i komentářová literatura,²¹ která výslovně definuje RJ odkazem na převážně kanadské autory. Srovnání s Kanadou v otázkách nejčastěji spojovaných s RJ bylo také časté na počátku tisíciletí.²² Výstižně byl celý proces zavádění restorace v Evropě popsán ve vztahu k mediaci (byť nutno zdůraznit, že ne každá alternativa k standardnímu trestnímu řízení je nezbytně RJ, ovšem zrovna v případě mediace jde o jednu z nejrozšířenějších metod uplatnění RJ v praxi), kdy mediace se začala prosazovat nejdříve ve Velké Británii, po níž následovaly další evropské státy – Německo, Rakousko a Nizozemsko.²³ Lze tak shrnout, že česká odborná literatura, pokud se blíže zaměřuje na historii RJ, ji rámuje jakožto zahraniční právní koncept.

¹⁶ LARSEN, J. J. *Restorative justice in the Australian criminal justice system*, s. 5.

¹⁷ KARABEC, Z. Koncept Restorativní justice. In: KARABEC, Z. *Restorativní justice – Sborník příspěvků a dokumentů*. Praha: Institut pro kriminologii a sociální prevenci, 2003, s. 12.

¹⁸ MASOPUST ŠACHOVÁ, P. Restorativní potenciál trestního práva hmotného. *Trestněprávní revue*. 2014, roč. 2014, č. 10, s. 235.

¹⁹ *Ibidem*, s. 111.

²⁰ DOUBRAVOVÁ, D. a kol. *Příručka pro probaci a mediaci*. Praha: SPJ – Institut pro probaci a mediaci, 2001, s. 7.

²¹ ŠÁMAL, P. Komentář k § 309 [Podmínky pro schválení narovnání]. In: ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3509.

²² V podrobnostech k tomu viz SOTOLÁŘ, A. – PÚRY, F. – ŠÁMAL, P. *Alternativní řešení trestních věcí v praxi*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 9; dále také viz LORTIE, S. a kol. *Soudnictví pro mladistvé v Kanadě a v České republice*. Praha: Příručky Ministerstva spravedlnosti ČR, 2000, s. 227–229.

²³ TOMÁŠEK, J. a kol. Uplatnění mediace v systému trestní justice I. In: IKSP [online]. Listopad 2009 [cit. 2025-04-13]. Dostupné z: http://www.ok.cz/iksp/p_stud.html.

Tím se však otevírá otázka naznačená v úvodu. Je-li RJ představována jakožto výhradně zahraniční právní institut, vytváří se tím obraz o potřebě rozsáhlé novelizace českého práva. Tedy že je třeba vytvořit podmínky pro zdárné fungování cizích právních institutů. To s sebou nese určité komplikace, neboť vzniká požadavek na úpravu stávajících poměrů, což samo o sobě zakládá důvod k odporu pro navrhované změny.²⁴ Čím větší vnímané rozdíly v tradicích, kultuře, ale třeba i v demografických, ekonomických nebo sociálních otázkách, mezi přijímanou, respektive transplantovanou právní úpravou a místními podmínkami, tím větší je nelibost k navrhovaným změnám. Zjednodušeně vyjádřeno, pokud se stát, odkud je právní úprava přejímána, drasticky liší od státu, který zvažuje převzít onu právní úpravu převzít, nesouhlas s takovým postupem nabývá na síle.²⁵ Jde tedy o přímou úměru, se kterou se ostatně zrovna občané evropských států setkávají poměrně pravidelně. Evropská unie, potažmo Evropa, sebe samu definuje jako „civilní velmoc“, jejíž předností má být nastavovat a prosazovat pravidla na mezinárodní úrovni.²⁶ Toto se projevuje v různých ohledech od definování a vymáhání základních právních doktrín²⁷ po velmi specifické právní normy.²⁸ Ve všech případech však se vždy projeví zmíněné, tedy nedůvěra k právu, které vzniklo jinde než na domácí půdě. Odpor k právním normám mající cizí původ tak může vzniknout na všech úrovních, ať jde o obecné myšlenky a širokou politicko-právní agendu, identifikaci technických řešení praktických problémů; či se jedná o úroveň správního řízení, potřebného k realizaci těchto myšlenek a řešení.²⁹ Pokud je pak problematické přijmout právní normy abstraktní i vysoce specifické povahy pocházející ze stejného kontinentu, tím spíše si lze představit, že právní koncept z druhé strany planety bude vnímán o to více negativně. Zvláště pak pokud má jít o právo inspirované domorodými obyvateli. A ačkoliv tento fenomén nebyl českou akademií dosud blíže zkoumán, nutno podotknout, že na mezinárodní úrovni je konflikt mezi domorodými tradicemi kolonizovaných národů a evropskými kulturními zvyky významným bodem neshod uvnitř restorativního hnutí.³⁰ Panuje totiž obava z narušení místních zvyků cizími tradicemi.³¹ Pro úplnost je vhodné doplnit, že část této kritiky pramení z obav nahrazení tradic původních obyvatel evropským výkladem. Někteří autoři dokonce vnímají současnou podobu RJ jako příliš odlišnou od oné „domorodé“ justice, čímž má vznikat pokřivený obraz o obou těchto konceptech.³² Právě nevhodně zvolený popis RJ jakožto de facto sy-

²⁴ MARIQUE, Y. – SLAUTSKY, E. Resistance to Transplants in the European Administrative Space An Open-Ended Reading of Legal Changes. *Review of European Administrative Law*. 2021, Vol. 14, No. 1, s. 3.

²⁵ DUVE, T. (ed.). *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*. Vol. 1. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2014, s. 145.

²⁶ COHEN-TANUGI, L. Europe as an international normative power: state of play and perspectives. In: *Cairn.info* [online]. 17. 10. 2022, s. 91 [cit. 2025-05-29]. Dostupné z: <https://shs.cairn.info/journal-red-2021-2-page-91?lang=en&tab=texte-integral>.

²⁷ KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, A. – ČORIĆ, V. Challenges of Rule of Law Conditionality in EU Accession. *Bratislava Law Review*. 2023, Vol. 7, No. 1, s. 47–49.

²⁸ COHEN-TANUGI, L. *Europe as an international normative power: state of play and perspectives*, s. 95.

²⁹ MARIQUE, Y. – SLAUTSKY, E. *Resistance to Transplants in the European Administrative Space An Open-Ended Reading of Legal Changes*, s. 9.

³⁰ PROCTER-LEGG, A. A Discourse on Restorative Practice—Participants' Views of a Divergent Ideology. *Laws*. Vol. 11, No. 6, s. 13–14.

³¹ CUNNEEN, CH. Restorative Justice and the Politics of Decolonization. In: WEITEKAMP, E. G. M. – KERNER, H. J. (eds.). *Restorative Justice: Theoretical Foundations*. Portland, Oregon: Willan Publishing, 2002, s. 34.

³² ABRAMSON, A. – ASADULLAH, M. Decolonizing Restorative justice. In: CUNNEEN, CH. (ed.). *The Routledge International Handbook on Decolonizing Justice*. London: Routledge, 2023, s. 369.

nonyma pro domorodou justici pak způsobuje odpor u samotných původních obyvatel.³³ Tedy v úvodu akcentované prezentování RJ odkazem na její domorodý původ má negativní dopady na ta společenství, která měla RJ inspirovat. Jedná se tak o širší problém v propagaci RJ přesahující hranice České republiky, respektive Evropy, neboť ironicky jistou nevoli to může způsobit i u těch, z jejichž zvyků má RJ vlastně vycházet. To však již je nad rámec tohoto textu.

Pro úplnost je nutné podotknout, že byť českému, potažmo evropskému právu není cizí přejímat právní instituty ze zahraničí (např. dohoda o vině a trestu, nebo podmíněně propuštění z výkonu trestu odnětí svobody), nikdy nebyly prezentovány jako myšlenka mající původ v tradicích původních obyvatel. A i tak bylo potřeba značných úprav a novelizací, aby bylo dosaženo jejich efektivního užívání v praxi. I toto lze demonstrovat na konkrétních příkladech, kdy zrovna zmíněná mediace je sice formálně uplatňována napříč Evropou, avšak ve více než půlce evropských zemí materiálně nenaplnuje stanovené cíle a atributy RJ, právě pro konflikt s právními tradicemi, kulturou a celkovou institucionální strukturou.³⁴ A zatímco některé státy přijaly restorativní výklad plně, jiné jej významně pozměnily, aby dosáhly kompromisu mezi novým (tedy RJ) a stávajícím (existujícími tradicemi, respektive normami).³⁵ To se však opět promítá do dalšího tříštění restorativní teorie, jelikož se vytváří ještě nová vize RJ. Onen v podstatě kulturní konflikt vytvářející atmosféru nedůvěry a odporu k RJ není striktně vázán k mediaci, ale lze jej pozorovat ve všech snahách o restorativní reformu.³⁶

Lze tak shrnout, že české společnosti je předkládáno stejně jako ve zbytku Evropy, že RJ je zahraničním nápadem pocházejícím z daleké ciziny. To běžně vyvolává pochopitelné obavy, neboť se jedná o něco nového a neznámého, což vzbuzuje dojem o potřebě rozsáhlých změn v zaběhlém systému trestního práva. Jak bylo řečeno, panuje přímá úměra mezi „cizostí“ importované právní úpravy a odporem k ní. Není to ani výhradní reakce na RJ, neboť obdobný odpor je pro implementaci v zahraničí inspirovaných norem typický.

3. Verze restorativního příběhu

Před podrobnějším výkladem je vhodné v prvé řadě uvést, že smyslem tohoto textu není podrobně zrekapitulovat celou historii RJ, popř. provést srovnání mezi Českou republikou a USA, Kanadou nebo Novým Zélandem. Jelikož, jak bude následně prezentováno, lze hovořit o několika verzích restorativního příběhu, je nadbytečné zmiňovat každou událost, která v nějaké míře formovala RJ. Text se naopak primárně zaměřuje na zdůraznění konkrétních rozdílů mezi možnými výklady, respektive verzemi onoho příběhu. Cílem je tak zmapovat ta nejzákladnější zjištění o počátcích RJ a na nich prezentovat různé odchylky v prezentování a chápání restorativních myšlenek. Jinak vyjádřeno, v návaznosti na předchozí kapitulu, je cílem zodpovědět, proč se v souvislosti s RJ hovoří o Kanadě

³³ Ibidem, s. 373.

³⁴ ROMERO-SESEÑA, P. Framing European National Policies on Restorative Justice: A Frame Analysis Approach. *International Criminology*, 2025, Vol. 5, s. 123.

³⁵ Ibidem, s. 124.

³⁶ Jak ostatně dokládají zkušenosti z Belgie, Litvy, ale třeba i Dánska a dalších evropských zemí, viz DÜNKEL, F. – GRZYWA-HOLTEN, J. – HORSFIELD, P. (eds). *Restorative Justice and Mediation in Penal Matters: A stock-taking of legal issues, implementation strategies and outcomes in 36 European countries*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, 2015, s. 80, 199, 498.

a Novém Zélandu a co to znamená pro v úvodu zmíněný „marketing“ RJ. Nutno dále podotknout, že vstupem na mezinárodní jeviště RJ dosáhla určitého milníku, od kterého jednotlivé verze splývají do jedné. Pro tento důvod by se tak případný vyčerpávající historický popis v mnoha ohledech stejně opakoval. Jinak vyjádřeno, následující řádky slouží k určení významných okolností, které ovlivnily vnímání RJ a jejího původu, respektive příběhu.

První a nejspíš nejznámější verze restorativního příběhu začíná v roce 1974, když probační úředník Mark Yantzi ve městě Elmira (nacházející se v jihozápadní části kanadské provincii Ontario) zařídil, aby dva mladiství vandalové navštívili oběti svého jednání. Yantzi později popsal tato setkání, že jednotliví poškození byli „*Velmi vděční a vstřícní směrem k pachatelům. Myslím, že byli zaskočení tím, že se jim přišli omluvit a vyslechl je*“.³⁷ Průlomovým bylo zaměření nikoliv na trest samotný, ale snahu vyslechnout oběti a další dotčené tímto protiprávním jednáním. To umožnilo jednotlivým stranám vysvětlit své pohnutky a lépe se vypořádat s emocionálními následky tohoto incidentu. Tento singulární experiment nezůstal osamocen dlouho. Již v roce 1978 soudce provinčního soudu v Britské Kolumbii v Kanadě, Cunliff Barnett, rozhodl po poradě s představiteli etnické menšiny Heiltsiuk, aby mladistvý pachatel byl místo vězení poslán na vzdálený ostrov za svým strýcem. Jednalo se v podstatě o moderní podobu vyhnanství, kterou uvedená menšina dříve praktikovala. Jedním z hlavních argumentů soudu pro tento bezprecedentní krok byla i skutečnost, že tento trest vyhnanství navazoval na kulturní tradice obviněného a byl tak mnohem efektivnější než standardní výkon nepodmíněného trestu odnětí svobody, kde naopak hrozilo umocnění negativních návyků.³⁸ Dalším významným milníkem v kanadské jurisprudenci bylo oficiální užití rozhodčího kruhu (*sentencing circle*). Ve věci *R. v. Moses [R. v. Moses, (1992) Y. J. No. 50, (1992) 3 C.N.L.R. 116 (QL)]* soudce před vynesením rozsudku na žádost státního zástupce nechal blízkou rodinu a přátele se vyjádřit k jejich možnostem pomoci obviněnému (jenž byl recidivistou se 46 záznamy v trestním rejstříku včetně násilných trestných činů a trpící alkoholismem). Po této konzultaci uložil soud obviněnému podmíněný trest s výslovnou podmínkou, že se dotyčný bude zdržovat doma pod dohledem své rodiny a nechá se léčit pro zneužívání alkoholu. Tyto případy brzo upoutaly zájem akademické obce a již v roce 1977 se můžeme setkat s prvními odbornými pojednáními na téma RJ. Za zmínku nepochybně stojí článek *Nobody Came: Criminal justice and the needs of victims* od Martina Wrighta, ve kterém autor upozorňuje na neustále se měnící výčet trestných činů, kvůli čemuž je jakákoliv hranice oddělující trestní odpovědnost od zbytku protiprávního jednání pouhým umělým konstruktem, který ne vždy odpovídá potřebám poškozených. Vyzdvihl proto potřebu nového systému trestního práva, který by těmto lidem pomohl najít nápravu vzniklé situace.³⁹ V této souvislosti nelze nezmínit asi nejvýznamnější publikaci na téma RJ a to *Changing Lenses* od Howarda Zehra (citováno níže). Tato kniha pomohla formulovat základní restorativní rámec, ze kterého čerpá moderní restorativní hnutí dodnes. Tento vývoj v Severní Americe postupně nabýval na popularitě, čímž se RJ dostala do povědomí i napříč kontinen-

³⁷ WATCHEL, T. First Modern Restorative Justice Case. In: *Building a New Reality* [online]. [cit. 2025-05-29]. Dostupné z: <https://banr.foundation/first-modern-restorative-justice-case/>.

³⁸ LEUNG, M. *The Origins of Restorative Justice*. Alberta, Canada: Canadian Forum on Civil Justice, 1999, s. 8.

³⁹ GAVRIELIDES, T. Restorative practices: From the early societies to the 1970s. In: *Internet Journal of Criminology* [online]. 2011, s. 13 [cit. 2025-04-01]. Dostupné z: <https://www.internetjournalofcriminology.com/peer-reviewed-articles>.

ty a našla si tak cestu do Evropy. Jak to bývá, blízké vztahy mezi Velkou Británií a jejími bývalými koloniemi včetně právě Kanady a USA vedly RJ k zapuštění kořenů nejdříve v této vstupní bráně do Evropy. V této souvislosti nelze nezmínit článek norského akademika Nils Christie „Conflicts as Property“ publikovaný v Britském kriminologickém časopise. Nutno zmínit, že Christie byl zastáncem tzv. neformální justice, která v mnohých bodech navazovala na cíle RJ.⁴⁰ Nechybělo pak málo a restorativní myšlenky si našly cestu i do zbytku starého kontinentu. A to vše za vzrůstajícího zájmu nejvýznamnějších mezinárodních organizací.

Není však náhodou, že celé toto vyprávění se točilo kolem kanadských zkušeností. Druhá verze restorativního příběhu v podstatě staví na dosud uvedeném a to dále rozvádí. Kde první verze označuje Kanadu, respektive Severní Ameriku, za rodiště RJ, druhá verze se zabývá otázkou, proč právě tam. Odpovědí je, že počátek téměř plnohodnotných restorativních praktik se nachází dále v minulosti, v rámci řešení konfliktů původními obyvateli v nejzazších koutech světa, jako Nový Zéland a právě Kanada. Je často presumováno, že méně vyspělé civilizace postrádaly základní normy pro nápravu křivd, které v dnešní době asociujeme s trestním právem. Podle tohoto předpokladu násilí a diskriminace na základě pohlaví, věku, ale i fyzické a ekonomické síly byly vedoucími principy pro uspořádání společnosti.⁴¹ A třebaže je to do jisté míry nepochybně pravda, bylo by chybou předpokládat, že jakákoliv společnost může fungovat pouze na těchto principech. Společenství původních obyvatel nejsou výjimkou. A právě tato společenství nacházející se po většinu historie v izolaci od globálního obchodu, díky kterému se poprvé potkaly evropská, africká (byť se jednalo pouze o sever Afriky sousedící se Středozemním mořem) i asijská civilizace, si vytvořila své zcela unikátní normy chování. A mezi ně spadaly právě i postupy řešení konfliktu, které mají mnoho společného s RJ. V odborné literatuře se často zmiňují maorský tradiční přístup k dosažení spravedlnosti (který vlastně ani neměl pojmenování) a právě různé druhy usmiřování aplikované jednotlivými kmeny v Severní Americe (asi nejvíce studovaným je průběh usmiřování kmene, respektive národa Navajo, známý jako *naat'aanii*).⁴² V obou těchto případech původní obyvatelé usilovali o tzv. autentickou spravedlnost⁴³ pracující s konkrétními lidmi a hledající kompromisní řešení mezi pachatelem a obětí. Průběh takového usmiřování je poměrně prostý, protože jedinec nemůže vnutit svou vůli jinému, je třeba dosáhnout vzájemně přijatelné dohody. K dosažení tohoto účelu byl do řešení sporu přibrán i mírotvorce (*peacemaker*), jehož role byla srovnatelná s moderní funkcí mediátora. Tento mírotvorce byl většinou významný člen komunity, který je „obvykle ten, kdo dobře myslí, dobře mluví, dobře plánuje a svým chováním dává najevo, že jeho jednání je založeno na duchovnosti“.⁴⁴ Podobnost s RJ je nepopíratelná, ale je rovněž nutno upozornit, že tyto praktiky byly i hluboce spirituální a symbolické. Nelze proto pominout, že mnohé tehdejší představy o spravedlnosti by v dnešním restorativním hnutí nenašly zastání, natož pak v širším společenském diskurzu. Za příklad lze uvést zdokumentované případy poskytnutí hospodářského zvířete

⁴⁰ Ibidem, s. 13.

⁴¹ JOHNSTONE, G. *Restorative Justice: Ideas, Values, Debates*. 2nd edition. London: Routledge, 2011, s. 31.

⁴² Ibidem, s. 38.

⁴³ Opakem pak má být umělá spravedlnost vymáhaná státem, který naopak strany od sebe odděluje a jejím smyslem je trestat. GAVRIELIDES, T. *Restorative practices: From the early societies to the 1970s*, s. 37.

⁴⁴ JOHNSTONE, G. *Restorative Justice: Ideas, Values, Debates*, s. 37.

jako restituci za sexuální násilí.⁴⁵ Pohledem dotyčné komunity to mělo ekonomický i právně onen symbolický aspekt, neboť tím bylo deklarováno, že oběti se stalo tak závažné „zlo“ (v dnešní terminologii škoda), že dostatečnou náhradou a omluvou mohla být pouze věc, které si každý vysoce váží. Právě tento důraz na hodnoty pro Evropany mnohdy nepochopitelné vedl novou koloniální správu k postupnému omezování těchto alternativních způsobů řešení sporů. Začátkem 20. století pak tyto praktiky přežívaly jen v odlehlých oblastech, kam evropská moc nedosahovala. Vše se ale začalo měnit s nástupem antikoloniálního hnutí v kombinaci se zvyšujícím se uvědoměním, že tradiční evropské modely trestní justice nemají efekt na kriminalitu původních obyvatel. Není náhodou, že právě státy s vysokou mírou původních obyvatel jako první začaly přijímat různé programy kombinující evropské modely trestního práva a tato „protorestorativní“ řešení praktikovaná původními komunitami.⁴⁶ Renesance domorodé justice pak vedla k jejímu zavádění i mimo zmíněné komunity původních obyvatel, nejdříve v reakci na kriminalitu mládeže a postupně byla aplikována i na plně svéprávné osoby. V tomto kontextu nelze nezmínit tzv. „reintegrační hanbu“ (anglicky *reintegrative shaming*), která napodobuje právě domorodé zvyky (např. Afriky, Japonska,⁴⁷ ale také Kanady⁴⁸) a která stojí na myšlence, že projev nesouhlasu, respektive pokárání, komunitou začlení pachatele zpátky do společnosti.⁴⁹ Na tomto lze pak demonstrovat dosud uvedené, neboť existence zvyklostí původních obyvatel přímo inspirovala nový náhled na trestní politiku, který se postupně rozšířil i do původně evropských právních struktur. V tomto bodě pak uváděná druhá verze restorativního příběhu navazuje na výše popsany rozmach RJ. Tedy opět platí, že postupné zavádění restorativních myšlenek v bývalých koloniích Britského impéria vedlo k jejich rozšíření i do Evropy a na mezinárodní úroveň.

V tomto bodě by se mohlo zdát, že první a druhá verze příběhu jsou vlastně totožné, s tím rozdílem, že druhý začíná dříve. Nepopíratelně obě verze restorativního příběhu sdílejí jisté události, je třeba mít na paměti, že zatímco první verze je o postupném vývoji nové myšlenky, třeba i částečně inspirované praktikami původních obyvatel, jak ukazují první kanadská rozhodnutí zmíněná výše, druhý výklad je o znovuobjevování justice původních obyvatel. Jinak vyjádřeno, první verze je o hledání nových řešení kriminality kanadskou justicí, přičemž dochází k jisté inspiraci od původních obyvatel, druhá verze začíná dříve právě u původních obyvatel, od kterých onu RJ vlastně jen současné restorativní hnutí kopíruje a přizpůsobuje západní civilizaci.⁵⁰ A nehledě na to, která z těchto obecných verzí je pro jedince zajímavější, přesvědčivější či informativnější, obě se shodnou v tom, že RJ byla do Evropy v podstatě importována.

⁴⁵ Ibidem, s. 38.

⁴⁶ Je však pravdou, že toto kritizovali zastánci justice původních obyvatel, neboť to vnímali jako poevropštění domorodé tradice. Např. MAGLIONE, G. a kol. *Restorative Justice at a Crossroads: Dilemmas of Institutionalisation*. London: Routledge, 2024, s. 12. FINDLAY, M. Decolonising Restoration and Justice: Restoration in Transitional Cultures. *Howard Journal of Criminal Justice*. 2000, Vol. 39, No. 4, s. 193.

⁴⁷ BRAITHWAITE, J. Reintegrative Shaming. In: PATERNOSTER, R. – BACHMAN, R. (eds.). *Explaining Criminals and Crime: Essays in Contemporary Criminological Theory*. Los Angeles: Roxbury, 2000, s. 2–4.

⁴⁸ SINCLAIR, E. Indigenous Reintegrative Shaming: A Comparison of Indigenous Legal Traditions of Canada and Braithwaite's Theory of Reintegrative Shaming. *An Undergraduate Journal of Contemporary Connections*. 2021, Vol. 5, No. 1, s. 7.

⁴⁹ Ibidem, s. 4–6.

⁵⁰ A jak bylo již zmíněno, podle některých kritiků ani ne správně. Naopak uzavíráme „faustovský obchod“. MAGLIONE, G. a kol. *Restorative Justice at a Crossroads: Dilemmas of Institutionalisation*, s. 12.

Za povšimnutí dále stojí, že další významný rozdíl v narativu uvedených verzí příběhu spočívá v určení počátku RJ. Zatímco první verze předpokládá prvenství Kanady, druhá verze předpokládá vznik RJ na území bývalých kolonií, jakožto důsledku interakce s původními obyvateli a jejich představou spravedlnosti a řešení konfliktů. To ostatně úhledně navazuje na tvrzení, že RJ byla vlastní vícero kulturám původních obyvatel, a dává pak smysl, že obdobné geopolitické podmínky (např. snahy o dekolonizaci) měly i podobné důsledky. A byť doposud uvedené bylo pro bližší srovnání zaměřeno především na Severní Ameriku, nelze opomenout i australské a novozélandské snahy o větší zapojení RJ v jejich trestním právu. Namátkou lze zmínit *The Children's and Young People's Well-being Act* z roku 1989⁵¹ a *Young Offenders Act* z roku 1997,⁵² které jako první výslovně odkazovaly na RJ a byly vyústěním obdobných procesů jako výše popsané kanadské experimenty s restorací.

A právě z tohoto posledního bodu může pramenit většina obav stran RJ. Samotná skutečnost, že RJ je zahraniční koncept, sama o sobě jako problém označována nebývá. Vezmou-li se však v úvahu nejčastější výtky: 1) RJ nebude přijatelná pro českou veřejnost, 2) Je to koncept odporující modernímu trestnímu právu, 3) Jde jen o snahu být mírnější na pachatele/jde o další typ hnutí za práva obětí atd.,⁵³ nabízí se otázka, proč je tato kritika vznesena? Zvláště když ve státech s rozvinutou RJ tyto problémy byly adresovány.⁵⁴ Jednoduchou odpovědí je, že panuje nedůvěra k RJ, protože je zkratka cizí, se kterou nemá Česká republika, potažmo Evropa historickou zkušenost. Ať už se vychází z první, nebo druhé verze, RJ byla formována v zcela odlišném kulturním a právním prostředí. Lidé totiž utváří společnost v reakci na své fyzické prostředí⁵⁵ a vzhledem k zjevným rozdílům mezi probíranými kontinenty, je pak zcela logické, že propagace jakékoliv myšlenky bez zřetele na tyto rozdíly se setká s výše nastíněnými problémy. Jakékoliv snahy o zavedení RJ tak narazí na kulturní překážky, neboť ať už je moderní restorace novým výtvozem, nebo pouhou kopií justice původních obyvatel, stále platí, že vznikla za unikátních podmínek, které zřídka kdy budou přenositelné. Ale je tomu skutečně tak?

Byť dosud uvedené verze restorativního příběhu jsou obecně přijímány jako popis počátku RJ, je třeba se pozastavit nad tím, jak je možné, že pouze kultury původních obyvatel buďto vyvinuly, nebo inspirovaly RJ (v závislosti na tom, ke kterému z uvedených dvou verzí příběhu se jeden přikloní). Rozdíl v organizaci mezi kmenem indiánů v Severní Americe, Aboriginců v Austrálii nebo Maorů na Novém Zélandu a ranými společenstvími v Evropě není zas tak velký. Nehledě na území, každá společnost začínala v hrubých rysech obdobně, tedy bez jasné struktury, soudržnost byla udržovaná na základě rodinných

⁵¹ Tento zákon byl přijat na Novém Zélandu po mohutných protestech Maorů právě v reakci na neefektivní trestání mladistvých z této komunity. Viz CLARKE, E. *Restorative Justice – Lessons from Around the World*. In: SHEILA, M. a kol. (ed.). *Readings in Restorative Justice*. USA: Vandeplas Pub, 2021, s. 199.

⁵² Obdobná situace jako v předchozí poznámce se vztahovala i k tomuto zákonu. Viz LARSEN, J. J. *Restorative justice in the Australian criminal justice system*, s. 7.

⁵³ Strategie restorativní justice pro Českou republiku. In: *Institut pro restorativní justici* [online]. 23. 3. 2021, s. 16 [cit. 2022-05-12]. Dostupné z: <https://restorativni-justice.cz/strategie-restorativni-justice-pro-ceskou-republiku/>.

⁵⁴ Za zmínku stojí již zmíněná Kanada, nebo Austrálie. MAGLIONE, G. a kol. *Restorative Justice at a Crossroads: Dilemmas of Institutionalisation*, s. 19 an.

⁵⁵ MAROTTA, M. E. *Reintegrative Shaming: The Essence of Restorative Justice?* In: *ResearchGate* [online]. Duben 2009, s. 20 [cit. 2025-10-28]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/360071418_Reintegrative_Shaming_The_Essence_of_Restorative_Justice_EO0715351_CRIM_610_Theories_of_Criminal_Behavior/citations.

vazeb a silném lpění na hodnotách určených skupinou.⁵⁶ V případě Evropy se dá argumentovat, že na rozdíl od většiny světa si touto fází prošla dvakrát vzhledem k rozpadu Západořímské říše a s tím spojené decentralizace moci. Není náhodou, že moc vládců nástupnických státních útvarů (jako např. Franská říše) odpovídala pouze dojezdové vzdálenosti jejich vojenské družiny.⁵⁷ Tato nucená decentralizace vedla k raně středověkou společnost k adopci postupů, které se tolik neliší od těch popsanych ve druhém příběhu. I v Evropě se vůdci jednotlivých komunit snažili vzniklé spory řešit smírnými způsoby, aby předcházeli vzniku dlouhodobých neshod, které mohly ohrozit fungování celého společenství. Pohledem uvedeného nelze než připomenout dělení solidarity podle Durkheima na mechanickou a organickou.⁵⁸ Jelikož malá skupina, zahrnující např. jednu vesnici, vyžaduje maximální nasazení všech svých členů, aby přežila, eskalace konfliktu není v zájmu této komunity.⁵⁹ Nebylo ani v zájmu oběti a pachatele nehledat smířlivé řešení, neboť jinak hrozící ostrakizace ze strany zbytku skupiny se mnohdy rovnala rozsudku smrti. Za takové situace bylo účelné se pokusit nějak dohodnout, neboť alternativa byla pro všechny nevýhodná. Za příklad lze označit tzv. *bot* (*betterment*, tedy zlepšení) a *wite*, aplikovaný v 11. a 12. století v Anglii.⁶⁰ Podstata těchto institutů spočívala v tom, že pachatel zaplatil oběti *bot* a současně uhradil králi *wite*. Jednalo se vlastně o druh kompenzace vůči ublížené straně a centrální autoritě. Jinak vyjádřeno, pachatel si koupil zpět mír, který narušil spácháním trestného činu a kterého by si bez této platby nemohl dále užívat, protože by se vystavoval odplatě ze strany oběti nebo krále (král, případně jiný šlechtic si nemohli dovolit, aby byla jejich autorita takto podkopána).

Někteří autoři vysledovali prvopočátky restorativního uvažování i dále v evropské historii. Za zmínku stojí navázání restorativních principů na biblický výklad spravedlnosti jako snahy osvobodovat jednotlivce od sociálních, materiálních a emocionálních břemen⁶¹ či na keltské tradice přenechání řešení sporů na zúčastněných stranách s výslovnou preferencí pro peněžitě tresty.⁶² Nehledě na zvolený příklad je nepochybné, že nějaká forma restorativního uvažování byla vlastní i evropským kulturám. Toto se však mění s postupnou centralizací moci a nástupem národnostních států. Jelikož restorativní způsob řešení sporů byl pro účastníky nákladný časově i materiálně a mohl si jej tak dovolit pouze movitý jedinec a souběžně nově vzniklé státní autority nahlížely negativně na soukromé urovnávání sporů s celospolečenským přesahem, doposud užívané restorativní praktiky ustoupily státní retribuci.⁶³ Lze rovněž podotknout, že monopol na trestání byl pohledem absolutistických vládců velmi výhodný politický nástroj proti rivalům a rovněž utvrzujícím jejich moc. To samozřejmě vedlo k obdobnému druhu problémů. Zatímco raně středověká justice postrádala i tu nezákladnější právní jistotu a její (z moderního pohledu) restorativní prvky byly přístupné pouze bohatší části společnosti, absolutismus z justice mnohdy učinil zbraň panovníka proti jeho nepřátelům. Tedy ani v jednom případě nebylo

⁵⁶ GAVRIELIDES, T. *Restorative practices: From the early societies to the 1970s*, s. 4.

⁵⁷ Proto i Karel Veliký strávil většinu své vlády v sedle a byl nucen neustále objíždět své državy. Bez jeho neustálé přítomnosti by jeho autorita zásadně upadla.

⁵⁸ DURKHEIM, E. *Společenská dělna práce*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004, s. 155–156.

⁵⁹ HOLZBACHOVÁ, I. *Společnost očima Emila Durkheima. SPFFBU*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, roč. 54, č. 1, s. 29.

⁶⁰ JOHNSTONE, G. *Restorative Justice: Ideas, Values, Debates*, s. 32.

⁶¹ ZEHR, H. *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale, Pennsylvania: Herald Press, 1990, s. 139.

⁶² CONSEDINE, J. *Restorative Justice: Could Ireland Lead the Way? An Irish Quarterly Review*. 1999, Vol. 88, No. 350, s. 133.

⁶³ JOHNSTONE, G. *Restorative Justice: Ideas, Values, Debates*, s. 34.

možné očekávat kontinuitu a návaznost v rozhodování. V podstatě rozdíl spočíval toliko v tom, kdo se této svévole dopustí. Ani tento stav však nevydržel navěky a s rozvojem právního státu pak začalo být trestání přísněji a spravedlivěji regulováno, až se vyvinulo do současného principu individualizace trestní represe.⁶⁴ Je však záhodno konstatovat, že onen *bot* či jeho jiné obdoby,⁶⁵ které lze do určité míry považovat za restorativní, přežily dodnes. V tomto ohledu si lze položit otázku, co jiného je adhezní řízení, ve kterém se pachatel ukládá povinnosti uhradit oběti prožité útrapy způsobené trestným činem, než pozůstatek těchto popsanych středověkých praktik? Vezmou-li se jednotlivé majetkové sankce (§ 66 a násl. zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník) a ustanovení § 228 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád) v kombinaci s § 8 a násl. zákona č. 59/2017 Sb., o použití peněžních prostředků z majetkových trestních sankcí, jde v podstatě jen o obdobu *botu* a *witu*, neboť pachatel takto platí oběti i autoritě. Třebaže nelze přehlédnout celospolečenský vývoj a z toho plynoucí rozdíly v chápání těchto právních institutů, minimálně částečně středověké a moderní peněžité sankce sledují podobný účel. Obdobně platí i v případě již zmíněného narovnání, jehož podoba byla částečně inspirována německým institutem *Täter-Opfer-Ausgleich* (ačkoliv nelze pominout, že v německém výkladu se jedná o hmotněprávní institut).⁶⁶ I v případě této německé úpravy totiž lze spatřovat podobnosti s historickým konceptem *Wergeld*, který prosazoval monetární náhradu jako alternativní smírné řešení násilných konfliktů.⁶⁷ Není tedy tomu tak, že by Evropa neměla žádné historické zkušenosti s praktikami usilujícími o restoraci. Spíše jen není obvyklé vnímat zažité právní instituty jako něco spojeného s RJ.

4. Jak prezentovat restorativní justici a její příběh

Z dosud uvedeného pak vyplývá následující. RJ tak, jak je tento pojem vykládán nejčastěji, a jak je proto i v nejširším povědomí, je výdobytek angloamerického práva, které se zformovalo díky konstantnímu kontaktu s původními obyvateli a neuspokojivým výsledkům trestní politiky, převážně právě v řešení konfliktů s touto specifickou skupinou. Někteří jdou ještě dále a RJ vnímají jako výtvar oněch původních obyvatel, který pouze dozrává dílčích změn, aby byl aplikovatelný i nad původní rámec kmenových sporů. Případně aby odpovídal europocentrickému pojetí práva. Takovéto pojetí ovšem nereprezentuje plnohodnotně restorativní příběh. Respektive jsou běžně zdůrazňovány ty části, které rezonují s angloamerickou kulturou, příp. jejich historickou zkušeností. A byť pro některé i mimo daný kulturní okruh toto navázání může být imponující, neméně početná skupina bude nevyhnutelně skeptická. Jestliže bylo v druhé kapitole prezentováno, že nedůvěra vzniká již vůči normám převzatým z evropského prostoru, rámování RJ prostřednictvím odkazů na tradice původních obyvatel z druhé strany planety bude pro českou společnost o to více kontroverzní. Tím spíše, pokud obdobné kulturní kontroverze při implementaci

⁶⁴ ASHWORTH, A. *Sentencing and Criminal Justice*. Cambridge University Press, 2015, s. 94.

⁶⁵ GAVRIELIDES, T. *Restorative practices: From the early societies to the 1970s*, s. 10.

⁶⁶ ŠČERBA, F. *Alternativní tresty a opatření v nové právní úpravě*. Praha: Leges, 2011, s. 88.

⁶⁷ HAUBRICH, W. *Wergeld: The Germanic Terminology of Compositio and Its Implementation in the Early Middle Ages*. In: BOTHE, L. (ed.). *Wergild, Compensation and Penance The Monetary Logic of Early Medieval Conflict Resolution*. Leiden: Brill, 2021, s. 92.

RJ vyvstaly i v jiných státech Evropy, a dokonce i mezi původními obyvateli, na jejichž zvyky se mělo v první řadě navazovat.

Aby se nehovořilo pouze v obecnostech, lze se zaměřit i na konkrétní problémy vznikající přílišným zaměřením na první, případně druhou verzi restorativního příběhu. Jedna z častých námitek navazující na prezentování RJ tímto způsobem je značný kulturní a technologický posun. Požadavky na moderní právní systém, jehož má být RJ nebo na to alespoň aspiruje, lze jen stěží sloučit se specifickým systémem izolovaných společenství původních obyvatel. Už jen komplexnost společenských vztahů, větší izolace jedince od jeho okolí díky moderním technologiím jako sociální sítě, nové typy trestné činnosti atd. vytváří nový svět, kterému je třeba se přizpůsobit. Jinak vyjádřeno, společnost se nenávratně proměnila, a proto představa, že např. poskytnutí hospodářského zvířete by byla dostačující kompenzací a současně jedinou sankcí za sexuální trestný čin (třebaže jde o symbolické jednání), by neodvratně narazila na odpor všech dotčených subjektů. Je tak logickou první otázkou, jak se má RJ vypořádat s moderními delikty, jestliže čerpá z tradic lidí, kteří žili v zcela odlišných podmínkách. S tímto se pak pojí i kritika zmíněná výše ohledně „poevropštění“ restorativních praktik. Tato diskuse, byť měla a má jistého meritu v konkrétních podmínkách bývalých kolonií, je zcela mimo rámec jakékoli věcné diskuse v České republice. Je to dáno tím, že právě zaměření restorativního příběhu tímto směrem je částečně motivováno snahou vytvořit téměř až fantastní narativ, k čemuž zdůraznění konfliktu mezi eurocentrismem a lokálními zvyky přispívá. Z příběhu RJ se stává spíše legenda opředená tajemstvími. Tím vzniká mýtus o dávno zapomenuté RJ, která se vrací ze záhrobí historie, kam ji násilně poslala koloniální správa, aby se utkala se současným nevyhovujícím modelem trestního práva. Ať by se hovořilo o první, nebo druhé verzi restorativního příběhu, jistá forma adorace k vzkříšení dřívějších metod řešení konfliktů je patrná. A je rovněž zjevné, že míra oné adorace je napříč restorativním hnutím nekonzistentní, což dokládají popsání verze. V tomto ohledu je vhodné odkázat na Kathleen Daly, jakožto (mimo jiné) kritičku přílišného „mytizování“ RJ. Rané společnosti byly možná založené na užší komunitní spolupráci a sounáležitosti, ale to vytvářelo jiné problémy. Velmi podnětná je její kritika, že přílišná snaha legitimizovat RJ odkazováním na praktiky předmoderních společností je dvousečný meč.⁶⁸ Na jednu stranu to umožnilo raketový vzestup RJ v bývalých koloniích Velké Británie, jež sdílely podobné právní i kulturní zvyklosti stejně jako snahu odčinit perzekuci původních obyvatel. Na stranu druhou, tato zkušenost není přenositelná na další bývalé koloniální velmoci (každá měla zásadně odlišný způsob správy svých kolonií),⁶⁹ natožpak na státy, které byly spíše těmi koloniemi. Posledně zmíněnému koneckonců odpovídá i historická zkušenost České republiky, jež byla v posledních 100 letech podmaněna Rakousko-Uherskem, Třetí říší a Sovětským svazem. Má-li být proto restorativní příběh přijat i v zemích jako je Česká republika, je třeba k tomu přistoupit diametrálně odlišně, než tomu bylo v zemích jako USA, Kanada, či Nový Zéland.

Celý tento konflikt pramenící v cizím původu RJ je tak arbitrární. Jak ukázala třetí verze restorativního příběhu, prvky restorativního uvažování byly přítomny i ve starověké a středověké Evropě. A byť převládá narativ, že RJ je myšlenkou původem ze zámoří, není

⁶⁸ DALY, K. Restorative justice: The real story. *Punishment & Society*. 2002, Vol. 4, No. 1, s. 16.

⁶⁹ Viz LEE, A. – SCHULTZ, K. A. Comparing British and French Colonial Legacies: A Discontinuity Analysis of Cameroon. *Quarterly Journal of Political Science*. 2012, Vol. 7, No. 4, s. 42.

tomu zcela tak. To neznamená, že verze zaměřující se na mimoevropský původ RJ jsou mylné nebo že by neměly být uváděny. Je však potřeba mít na paměti, že zahraniční autoři z logiky věci vyzdvihují skutečnosti, které měly dopad na vývoj RJ v jejich právním, příp. kulturním okruhu. Přičte-li se i částečná snaha o ono mytizování původu RJ, určitá míra nedorozumění ohledně podstaty restorace je nevyhnutelná. Tak tomu ovšem být nemusí. Byť je nezpochybnitelné, že za svou současnou podobu a věhlas vděčí RJ především zahraničním vlivům, neznamená to, že pro její propagaci nelze vycházet z historických a kulturních zkušeností bližších dané společnosti. Jinak vyjádřeno, každý stát si v konečném důsledku uzpůsobí aplikování RJ podle svých představ a potřeb, což je nevyhnutelný důsledek přijetí obecných restorativních principů do živého a neustále se vyvíjejícího právního řádu. Obdobně by pak mělo přicházet v úvahu přizpůsobit i příběh RJ, jež tyto snahy doprovází. Pro lepší přijetí je tak zásadní navazovat na to, co je pro obyvatele konkrétního státu známé a zavedené. Nutno podotknout, že ani propojení restorativního příběhu s historií konkrétního státu není garancí bezproblémové implementace. Avšak neučiní tento krok je jen zbytečným politickým rizikem. Nejenže je zde potenciál oslovit větší publikum, rovněž se tím posílí přesvědčivost onoho příběhu. Je zásadní rozdíl mezi představením RJ jakožto zcela nového a zahraničního konceptu, který doposud české trestní právo neznalo, a představením spočívajícím ve zdůraznění návaznosti na již existující právní instituty, normy a zvyky, byť třeba s poukazem na potřebu dílčích úprav. Zatímco v prvním případě je kladen důraz na odlišení se, druhý zastává opačný přístup, a to hledání společných bodů. A jak bylo již několikrát uvedeno, příběh je lépe přijat, pokud pracuje s tím, co je posluchačům minimálně rámcově známo. A vzhledem k prokázané historii restorativního myšlení i v evropském prostoru neexistuje důvod, proč tyto okolnosti nezdůraznit. Zcela okrajově lze poznamenat, že koncept RJ není *a priori* nekompatibilní s již účinnou právní úpravou, jen nebyl na něj doteď kladen takový důraz.⁷⁰

Lze ještě dodat, že zdůrazňování zahraničních aspektů okrádá restorativní příběh o jeho univerzálnost. Jak ukázala třetí verze restorativního příběhu, prvky restorativního uvažování byly přítomny i ve starověké a středověké Evropě. Hovoří-li se o RJ *lato sensu*, je možné spatřovat podobnost s pyramidami. Nehledě na kontinent a společnost, pyramida je objekt, který dříve či později postaví každý (viz egyptské a aztécké pyramidy) pro jednoduchost konstrukce a stabilitu. Obdobně každá společnost dříve či později začne praktikovat řešení konfliktů s restorativními prvky. Čím menší komunita, tím spíše se prosadí potřeba zachovat mír a sounáležitost, k čemuž je restorace příhodně uzpůsobena. Nemělo by proto být odstrašující aplikovat RJ, které na tomto základě staví. Nehledě na stát, je nevyhnutelné, že jeho raní obyvatelé do určité míry užívali nějakou formu restorace, aby se vyhnuli spirále krevních mstí. Obava, že RJ nemůže uspět, protože se zakládá na zcela jiném kulturním vzorci, není nelegitimní, je však současně neúplná, protože nebere v potaz, že RJ nepatří jedné kultuře, náboženství nebo společenství. Naopak lze argumentovat, že do určité míry jde o všeobecný fenomén, jehož konkrétní aplikace na společenské vztahy se různí v souladu s požadavky konkrétní komunity.

⁷⁰ Tvrzení, že současné české trestní právo (a to i před novelizací nově schválenou Senátem uvedenou pod č. 143/1 senátního tisku, která mimo jiné do § 2 tr. ř. výslovně odkazuje na principy RJ) umožňuje restorativní řešení trestných činů, není ojedinelé. Jak dokládá již citovaný výzkum Institutu pro RJ, překážky nejsou na straně pozitivního práva, nýbrž v důvěře subjektů zúčastněných na trestním řízení. To dotváří pomyslný kruh, jelikož toto je ovlivněno prezentováním RJ, jež je předmětem tohoto článku.

Závěr

Je tak na místě uzavřít, že pokud se hovoří o RJ, je třeba rozlišovat mezi propagací a obsahem tohoto pojmu. Zatímco obsah stanovující, co RJ je, jaké jsou její cíle, postupy a principy, byl primárně utvářen v zahraničí, prezentace RJ není tímto nutně podmíněna. Naopak, jak bylo uvedeno, RJ pro potřeby své propagace může svůj příběh uzpůsobit konkrétní kultuře a vycházet z jejích historických zkušeností. Možných příkladů alespoň částečného restorativního uvažování ať již v minulosti, nebo i v současné době, je nepočítaně, byť třeba na ně jako na restorativní není běžně nahlíženo. Je proto až kontraproduktivní sdílet příběh RJ opírající se o zkušenosti, které jsou natolik specifické, že se s nimi dokáže ztotožnit jen určitá skupina lidí. Jinak řečeno, představit RJ jakožto výdobytek snah odčinit hříchy kolonialismu bude minimálně pro část veřejnosti méně přesvědčivé nežli závěr, že RJ tu v určité podobě existuje staletí, případně má kořeny v křesťanské morálce, nebo se zaměřuje na jednu z univerzálních hodnot v rámci řešení sporů. Právě rozsah restorativního uvažování *lato sensu* napříč světadíly a historií umožňuje poskládat příběh RJ takovým způsobem, že je nejen sdělena podstata tohoto konceptu, ale rovněž je jeho prezentace zasazena do kontextu blízkého potencionálním posluchačům. Toto není kritika, že v kontextu RJ se hovoří o příkladech dobré praxe ze zahraničí. Jde však o upozornění, že zmiňuje-li se výhradně zahraniční zkušenost bez toho, aby se hledaly společné body i v rámci oslovené společnosti, nejenže to zaujme mnohem menší okruh lidí, ale rovněž to vyvolá větší nedůvěru. Jinak vyjádřeno, propagace RJ by v České republice měla probíhat taktéž na půdorysu českých kulturních a právních zvyklostí, protože jak lze pozorovat v zahraničí, spoléhání se čistě na cizí zvyklosti vytváří zásadní překážku pro efektivní implementování a aplikaci restorativních myšlenek.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Zpráva z konference „Právní aspekty udržitelného rozvoje: Aktuální trendy a budoucí výzvy“

Ve dnech 9. a 10. října 2025 se v Praze na půdě Právnické fakulty Univerzity Karlovy uskutečnila mezioborová vědecká konference zaměřená na problematiku právních aspektů udržitelného rozvoje. Tato akce, pořádaná v rámci projektu *Zelené dovednosti na UK* (reg. č. NPO_UK_MSMT-2114/2024-4) za podpory Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a Národního plánu obnovy, přilákala účastníky z řad akademické obce, soukromé právní praxe i veřejné správy.

Konferenci zahájil děkan Právnické fakulty UK *prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D.*, který zdůraznil naléhavost tématu konference a vyzdvihl několik zmínek o udržitelnosti v interních fakultních dokumentech. Následně vystoupil vedoucí projektu *JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra finančního práva a finanční vědy), jenž představil projekt a jeho hlavní cíle a zdůraznil snahu organizátorů pojmout celou konferenci v duchu udržitelnosti.

Program konference byl rozdělen do čtyř hlavních tematických bloků, které systematicky pokryly základní pilíře projektu, v jehož rámci se konference konala. První konferenční den byl věnován bloku zaměřenému na *corporate governance* a dodavatelské řetězce a bloku zaměřenému na využívání území a přírodních zdrojů. Druhý konferenční den zahrnoval blok věnovaný energetice z pohledu udržitelnosti a blok zaměřený na způsoby financování udržitelnosti.

První část tematického bloku zaměřujícího se na *corporate governance a dodavatelské řetězce v kontextu udržitelného rozvoje*, moderovaného *doc. JUDr. Kateřinou Eichlerovou, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva), byla zahájena příspěvkem *doc. JUDr. Lucie Joskové, Ph.D., LL.M.*, (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva) o *sustainable corporate governance*, v němž analyzovala možnou proměnu tradičního modelu řízení společností a možné využití specifických forem obchodních korporací, jejichž cílem by nebylo pouze dosažení zisku, ale i řešení problémů občanské společnosti a životního prostředí. *JUDr. Jakub Kanický, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí) se věnoval otázce, jak náležitá má být náležitá péče v hodnotových řetězcích, zejména jejím vymezením v kontextu nařízení proti odlesňování (EUDR) a směrnice o náležitě péči podniků (CSDDD). V navazujícím příspěvku se *JUDr. Klára Hurychová, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva) soustředila na soukromoprávní odpovědnost za porušení náležitě péče podle CSDDD. Vyhodnotila, že je možné dle české právní úpravy činit společnost odpovědnou za škodu způsobenou fyzické nebo právnické osobě v důsledku nedodržení CSDDD, a to dle § 2910 věty první občanského zákoníku. Pohled na aktuální stav unijní legislativy přinesl *JUDr. Jan Jendřejás* (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva), který informoval o stavu vyjednávání a klíčových sporných bodech věcného návrhu Omnibus I ve vztahu ke směrnici o nefinančním reportingu (CSRD) a CSDDD mezi Evropským parlamentem a Radou EU. V následné diskusi účastníci konference diskutovali například o ideálním přístupu k vymezení konceptu náležitě

péče, o nutnosti vzájemného doplňování soukromoprávní regulace regulací veřejnoprávní a o frustraci regulovaných subjektů z množství změn v kontextu balíčku Omnibus I v již tak složité legislativě.

Druhou část tohoto tematického bloku, moderovanou *doc. JUDr. Lucií Joskovou, Ph.D., LL.M.*, otevřel společný příspěvek *JUDr. Evy Balounové, Ph.D., LL.M.*, [Ústav státu a práva AV ČR, Centrum pro klimatické právo a udržitelnost (CLASS)] a *JUDr. Moniky Feigerlové, Ph.D., LL.M.*, (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva), zaměřující se na klimatické spory proti vládám a obchodním společnostem. V rámci jejich analýzy identifikovaly, že Pařížská dohoda nebyla v České republice doposud použita jako zdroj konkrétního právního závazku a že neexistuje žádný strategický případ proti obchodním společnostem, který by nebyl navázán na konkrétní projekt. *Mgr. Samuel Rybníkář, Ph.D.*, (Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Ústav duševního vlastnictva, technologií a produktového práva) kriticky zhodnotil EUDR zejména s ohledem na vymezení hospodářského subjektu a zveřejňování rozhodnutí o porušení EUDR Evropskou komisí. Na tento příspěvek navázala *JUDr. Lenka Bogárová* (Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, Ústav duševního vlastnictva, technologií a produktového práva), která se zaměřila na označování environmentálních aspektů na potravinách. V něm rozebírala pravidla pro správné použití značek udržitelnosti, problematiku *greenwashingu* a na příkladech z praxe ukázala nesprávné použití značek udržitelnosti. Diskuse se zaměřila na rozsudek odvolacího soudu v Haagu ve věci *Shell*, který uznal obecnou odpovědnost společnosti Shell snížit emise skleníkových plynů, avšak odmítl odpovědnost za splnění konkrétních procentuálních limitů snížení emisí a dále na poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci povinností států v oblasti změny klimatu.¹

Druhý tematický blok věnovaný *udržitelnému využívání území a zdrojů* byl opět rozdělen do dvou částí. První část byla moderována *doc. JUDr. Vojtěchem Stejskalem, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí) a zahájil ji *prof. JUDr. Milan Damohorský, DrSc.*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí) svým příspěvkem o konceptu trvale udržitelného rozvoje, který představil jako způsob směřování a filosofii, a o jeho historii v České republice. *Mgr. Jan Šeba* (Právnická fakulta UK, katedra správního práva a správní vědy) představil problematiku vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území a upozornil na problematický překlad pojmu *rozumné varianty* ze směrnice SEA. Na toto téma navázala *Mgr. Beata Sabolová, LL.M.*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí), která provedla kritickou analýzu role SEA a EIA při udržitelném územním plánování v praxi ČR a upozornila na skutečnost, že směrnice EIA není v České republice řádně implementována, v důsledku čehož Česká republika nemohla čerpat prostředky z fondů EU. Živá diskuse se rozvinula ohledně otázky, zda by se mělo u regulačních plánů zpracovávat vyhodnocení vlivů, a ohledně problematiky soudní přezkoumatelnosti závazných stanovisek EIA až při vydání stavebních povolení, což je pozdě.

Druhou část tematického bloku, moderovanou *doc. JUDr. Martinou Frankovou, Ph.D.*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí) otevřela *JUDr. Tereza Snopková, Ph.D.*, (Ústav státu a práva AV ČR) příspěvkem o územním plánu jako nástroji řešení

¹ V originálu *Obligations of States in respect of Climate Change*.

klimatické krize na lokální úrovni, v němž představila několik argumentů, proč by naopak neexistence územního plánu mohla vést k účinnější ochraně území. *JUDr. Bc. Jaroslav Verner* (Právnická fakulta UK, katedra správního práva a správní vědy) se zaměřil na právní normotvorbu obcí v samostatné působnosti ve vztahu k podpoře udržitelné výstavby, a to zejména aplikací místního koeficientu u daně z nemovitých věcí pro vymezené nemovité věci. Blok uzavřel *JUDr. Zdeněk Horáček, Ph.D.*, (Právnická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, katedra správního práva) příspěvkem o vodním hospodářství jako v současné době nejvýznamnější limitě rozvoje území a o možnostech prolomení vodohospodářských limitů rozvoje území. V diskusi zazněly důvody pro nedostatečné využití místního koeficientu k ovlivnění udržitelné výstavby u malých obcí či problém nedostatečné recyklace vody a využívání recyklované vody v České republice.

Páteční dopoledne odstartoval v pořadí třetí blok konference věnovaný *energetice v kontextu udržitelného rozvoje*, jehož první část moderovala *doc. JUDr. Lucie Josková, Ph.D., LL.M.* Tu zahájila *JUDr. Jana Osadská* (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva) představením problematiky dodávek zelené energie, a to zejména představením certifikátu záruky původu a důsledků porušení povinnosti obchodníka dodat zelenou energii, včetně otázky, zda je možné vedle náhrady majetkové újmy požadovat i náhradu nemajetkové újmy. *Doc. JUDr. Kateřina Eichlerová, Ph.D.*, se věnovala právnímu rámci sdílení a flexibility a řešila otázky, zda může být poskytnutí služby sdílení nebo flexibility podnikáním, kdo je povolán řešit spory ze smluv upravujících sdílení nebo flexibilitu a zda může dodavatel elektřiny stanovit pro zákazníky, kteří se účastní sdílení nebo poskytují flexibilitu, jiné smluvní podmínky. Praktický pohled na dlouhodobé smlouvy o dodávce elektřiny uzavírané mezi výrobcem vyrábějícím elektřinu z obnovitelného zdroje a korporátním zákazníkem (korporátní PPA, *power purchase agreement*) a jejich vztah k udržitelnosti přinesl *Mgr. Kamil Blažek* (Kinstellar, s.r.o., advokátní kancelář), který představil PPA jako nástroj pro větší penetraci trhu obnovitelnými zdroji energie, seznámil posluchače s tím, jak se k PPA staví evropské předpisy, a upozornil na to, že pro efektivní využití PPA je důležité strukturovat zdroje v souladu s EU kritérii, mít robustní dokumentaci pro reporting a audit, integrovat PPA do ESG strategie s měřitelnými KPIs a provádět aktivní monitoring legislativního vývoje za účelem zohlednění nových požadavků. *Mgr. et Mgr. Lucie Patková* (Právnická fakulta UK, katedra obchodního práva) analyzovala zvláštní zacházení se slabší stranou v rámci nových energetických institutů. Ve svém příspěvku se zaměřila na vymezení slabší strany v kontextu energetiky a energetického zákona a na důsledky vyplývající z užšího vymezení chráněných subjektů v energetickém zákoně oproti směrnici 2019/944. Diskuse se zaměřila na praktické otázky související s certifikáty záruk původu, aktuální situaci v oblasti sdílení energií v České republice a otázku, zda a do jaké míry má být aktivní zákazník chráněn jako slabší smluvní strana.

V druhé části energetického bloku, moderované *doc. JUDr. Kateřinou Eichlerovou, Ph.D.*, vystoupil *Mgr. Martin Švec, Ph.D.*, (Právnická fakulta MU, oddělení energetického práva) s příspěvkem o systému EU ETS jako nástroji k naplňování cílů udržitelného rozvoje. Představil v něm EU ETS jako jeden z nástrojů k dosažení klimatických cílů vedle nařízení o závazném každoročním snižování emisí skleníkových plynů, využití obnovitelných zdrojů energie a uhlíkové daně a nakonec se zaměřil na výhody EU ETS 2 oproti EU ETS. Na toto téma navázal *Mgr. Ludvík Zelinka* (Právnická fakulta MU, oddělení energetického práva), který se zaměřil na zdanění uhlíku a dopady na energetický sektor. Ve svém příspěvku poskytl komplexní pohled na zpoplatnění emisí skleníkových plynů, kdy před-

stavil EU ETS a uhlíkovou daň jakožto explicitní nástroje a zdanění spotřeby energie jakožto implicitní nástroj. *JUDr. Veronika Munková, Ph.D.*, (Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, katedra finančního práva) přinesla srovnávací pohled na zdanění jednotlivých zdrojů energie na Slovensku. Analyzovala v něm zdanění fosilních paliv, jaderné energie a obnovitelných zdrojů energie z hlediska spotřební daně, daně z přidané hodnoty a několika vybraných speciálních institutů, jako je například příspěvek do Národního jadrového fondu. V diskusi se rozebíraly výhody a nevýhody EU ETS a EU ETS 2, a to rovněž optikou tzv. klimatických žalob na energetické společnosti. Současně byl dovozen sporný motivační charakter EU ETS, resp. EU ETS 2 v době, kdy je pro dosažení zamýšleného cíle nezbytné po určitou dobu akceptovat jistou míru diskomfortu. V diskusi dále zazněla otázka míry fiskální či regulatorní role uhlíkové daně a otázka energetického mixu na Slovensku a v České republice, a to s přihlédnutím k roli a významu jaderných elektráren.

Závěrečný tematický blok, moderovaný *JUDr. Romanem Vybíralem, Ph.D.*, se věnoval *financování udržitelnosti*. *Doc. JUDr. Simona Heseková, Ph.D.*, (Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, katedra finančního práva) analyzovala využitelnost dluhopisů v kontextu otázky udržitelnosti na finančních trzích, zejména evropské zelené dluhopisy, dluhopisy uváděné na trh jako environmentálně udržitelné a dluhopisy vázané na udržitelnost. *JUDr. Miroslava Večeř, Ph.D., LL.M.*, (Právnická fakulta UK, katedra finančního práva a finanční vědy) se zaměřila na právní rámec transformace rozpočtu EU a nové perspektivy přístupu k udržitelným vlastním zdrojům. Zdůraznila v něm postavení Evropy jako globálního aktéra v oblasti demokracie, právního státu, obrany, bezpečnosti a ekonomické síly, problém zvýšení zadlužení EU, nástroje NextGeneration EU a navrhla nový model environmentální daně, která by reagovala na širší množinu klimatických potřeb, než je pouze snižování emisí skleníkových plynů. *JUDr. Katarína Poliaková, LL.M.*, (Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislavě, katedra finančního práva) přiblížila rozdíl mezi environmentálně udržitelnou investicí a udržitelnou investicí ve vztahu k posuzování principu výrazně nenarušit (DNSH). Věnovala se zejména problému spočívajícímu v tom, že dochází ke dvojitému posuzování DNSH dle různých metodik, a problematické existenci těchto souběžně existujících institutů environmentálně udržitelné investice a udržitelné investice pro spotřebitele, kteří mají problém vnímat jejich rozdíly. Originální pohled na financování ochrany přírody přinesl *Mgr. Václav Brabec, MPA*, (Právnická fakulta UK, katedra práva životního prostředí) ve svém příspěvku, v němž si kladl otázku, zda máme platit za sport v přírodě. Rozvíjel zejména tezi, proč by se mělo platit za sport ve zvláště chráněných územích a zda za sport v těchto územích již nepřímo neplatíme. Blok uzavřela *JUDr. Anna Vartašová, Ph.D.*, (Právnická fakulta UPJŠ v Košicích, katedra finančního práva, daňového práva a ekonomie) příspěvkem o poplatku za rozvoj jako o nástroji financování rozvoje obcí na Slovensku, který umožňuje část zdrojů přímo dedikovat investicím v obci, čímž snižuje potřebu externích zdrojů a zároveň posiluje vztah poplatníka k výnosům poplatku čili konkrétním investicím. Závěrečná diskuse se zaměřila mimo jiné na četnost vydávání zelených dluhopisů v různých zemích EU, kdy byla konstatována spíše zdrženlivost praxe, dále na otázku daňové podpory zelených dluhopisů, která by měla být nastavena jak u emitentů, tak u investorů, na aktuální přístup k otázce DNSH a *greenwashingu* na Slovensku, na problematiku stanovení konkrétní výše poplatku za sportování v přírodě či na otázku možného účelového určení výnosu z poplatku za rozvoj ve smyslu slovenské právní úpravy.

Konferenci ukončil závěrečným slovem *JUDr. Roman Vybíral, Ph.D.*, který poděkoval účastníkům, shrnul hlavní témata konference a nastínil další směřování projektu. Tato dvoudenní konference poskytla unikátní platformu pro interdisciplinární výměnu názorů zejména mezi akademiky, ale i praktiky, a to jak z veřejného, tak ze soukromého sektoru. Vysoká odborná úroveň příspěvků a podnětné diskuse potvrdily, že právní aspekty udržitelného rozvoje představují jednu z klíčových výzev současnosti, která vyžaduje komplexní právní řešení. Vybrané příspěvky z konference budou publikovány v časopisu *České právo životního prostředí*.

Petra Kerndlová* – Roman Vybíral**

* Mgr. Bc. Petra Kerndlová, doktorandka, katedra finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: petra.kerndlova@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9167-5860>.

** JUDr. Roman Vybíral, Ph.D., odborný asistent, katedra finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: vybiralr@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1112-408X>.

Unemployment Support in the Light of the Flexible Amendment to the Labour Code

Veronika Kvapilová (<http://orcid.org/0009-0007-7071-9976>)

Abstract: Unemployment benefits, and particularly their amount, are one of the key provisions of the Employment Act, particularly for job seekers and those whose employment is coming to an end and who have not yet found a new job. In view of the stagnation of the Czech labour market, Czech lawmakers have decided to adopt a flexible amendment to the Labour Code, which aims to stimulate the labour market and make it more flexible. Following the second reading of the flexible amendment to the Labour Code in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, an amendment was submitted which includes, among other things, a change to unemployment benefits. The aim of this amendment is to strengthen social security in order to balance the flexible amendment's increased flexibility of the Labour Code. The amendment was adopted and will take effect on 1 January 2026. This article aims to present the amendment to unemployment benefits, particularly regarding its objective and the possible consequences it may have. Considering media claims that the flexible amendment to the Labour Code was inspired by Denmark, Germany and Austria, this article also compares unemployment benefits in the Czech Republic with those in these countries.

Keywords: unemployment, unemployment support, flexible amendment, job seeker, flexicity

Credit Servicers as an Obligated Entity under Regulation in the Area of Measures to Combat Legitimation of Proceeds of Crime and Financing of Terrorism

Martin Mikulka (<https://orcid.org/0009-0005-0510-8023>)

Abstract: The legal framework for the fight against the money laundering and terrorist financing is currently evolving significantly, both at the EU and national level. Credit servicers, among others, have undergone a significant shift in this area of regulation. With the entry into force of the new regulatory framework for the non-performing loan market, credit servicers in the Czech Republic have become entities supervised by the Czech National Bank. The paper focuses on the obligations imposed on credit servicers under the regulatory framework in the area of measures to combat legitimation of proceeds of crime and financing of terrorism, including requirements for internal compliance systems and the “know your client” concept. Systematization and initial comparison of the requirements of the EU regulation of the non-performing loan market for a credit servicer, which are set in the area of measures to combat legitimation of proceeds of crime and financing of terrorism, with implementation of these requirements into the Czech regulatory framework lay the basis for an in-depth legal research with relational analytical processes for a research of the relationship between the regulation of credit servicers as non-performing loan market entities and the regulation of credit servicers as obliged entities supervised by the Czech National Bank. The purpose of the paper is to answer the research question, what alterations in the scope of obligations in the area of combating money laundering and terrorist financing have been brought for credit servicers as obliged entities in the context of modification of their position in the financial system.

Keywords: non-performing loan, credit servicer, obliged entity, anti-money laundering (AML), credit purchaser

Freedom of Speech vs. Forced Silence: SLAPP Lawsuits and Defamation Decriminalization in the Slovak Republic

Diana Repiščáková (<https://orcid.org/0009-0003-3859-2064>)

Abstract: In the article, the author discusses the freedom of speech of journalists, which is restricted both by SLAPP suits and criminal proceedings against journalists. In the article, the author also presents current court proceedings concerning media and freedom of expression in Slovakia. The Slovak legislation is a long-standing unsatisfactory condition that needs to be changed, so the author comes up with suggestions for

improving the current legislation. This is a particularly relevant topic as the atmosphere in the Slovak Republic is not favourable for journalists at all, which threatens the independence and freedom of the press. Threats and intimidation of journalists are not uncommon, which increases the risk of self-censorship. Investigative journalism, which focuses on exposing corruption and abuse of power, is often targeted. Members of the government refuse to communicate with journalists and only answer questions from selected media. Verbal or physical attacks on journalists are not uncommon. The new laws have brought about certain changes, and changes can also be expected from European regulation, but it appears that the Slovak legislator is prepared to make changes that are, in fact, contrary to the new European regulation.

Keywords: freedom of speech, freedom of the press, protection of journalists, SLAPP, defamation, EMFA

Development of Interdisciplinary Collaboration in the Care of a Minor Child Proceedings

Radka Studničková

Summary: This article examines the role and potential of interdisciplinary collaboration in proceedings concerning the care of a minor child under Czech procedural law. It analyses current models such as the Cochem model, family mediation, and collaborative law, assessing both their theoretical foundations and possible practical application in the Czech legal context. Although these methods are gaining traction, their implementation remains uneven and often depends on the initiative of individual judges, social workers, attorneys-at-law, or mediators. The article identifies key barriers to broader institutionalization, including the dual role of the Social and Legal Protection of Children Authority (OSPOD) as both guardian ad litem and public child welfare authority, limited access to interdisciplinary training, and insufficient financial support for mediation. Special attention is given to procedural tools such as the “alternative court hearing” (jiný soudní rok), court social workers, and mandatory first meeting with a mediator. Rather than proposing comprehensive legislative reform, the article advocates for strengthening existing mechanisms, improving interdisciplinary education, and encouraging informal professional cooperation. While not a universal solution, interdisciplinary collaboration offers a promising framework for more effective, consensual, and child-centred decision-making.

Keywords: interdisciplinary collaboration, care of a minor child, Cochem model, family mediation, collaborative law, court social worker

Restorative Justice Story

Adam Juras

Abstract: Restorative justice is on the rise, and not only in the Czech Republic. Despite this, a significant portion of the public and legal professionals remain sceptical of this concept. One possible reason for this, which is rarely considered, is the excessive emphasis on the differences between restorative justice and contemporary society. It is generally accepted that the restorative idea originated from the adoption of the traditions of the indigenous peoples of the former colonies of the British Empire. However, this way of presenting it is largely counterproductive, as it highlights cultural and demographic differences. Taking into account the historical origins of restorative thinking, such a summary is also incomplete. The aim of this article is to highlight the much broader historical background of restorative justice than is traditionally presented. On this basis, it will then present the universality of restorative thinking across communities and the associated implications for its presentation.

Keywords: restorative justice, restoration, history, presentation

Svobodná vůle Karla Eliáše

Rozhovor s hlavním tvůrcem občanského zákoníku

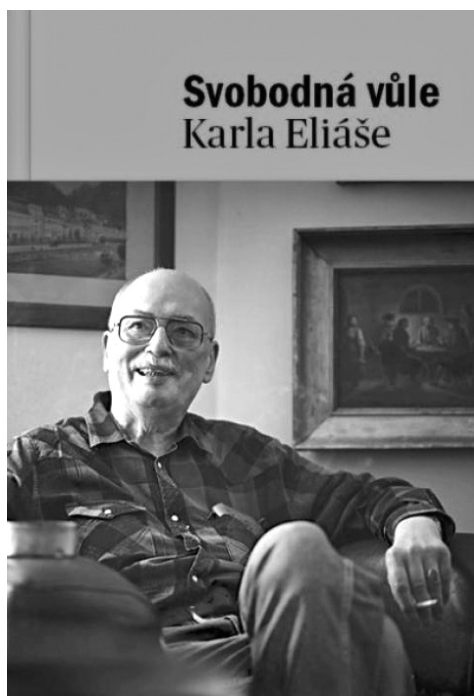
Zdena Žáčková – Lenka Vostrá

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 240 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Kniha představuje rozhovor vedený s hlavním tvůrcem občanského zákoníku profesorem Karlem Eliášem. Publikace seznamuje s osobností Karla Eliáše a nechává čtenáře nahlédnout do procesu vzniku občanského zákoníku a pochopit vlivy, vzory a zdroje, které hrály při jeho tvorbě roli.



Pocta Karlu Eliášovi k 70. narozeninám

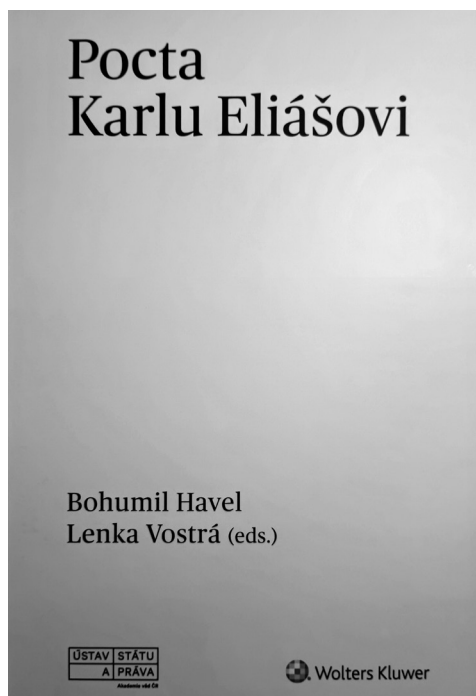
Bohumil Havel – Lenka Vostrá (eds.)

Ústav státu a práva AV ČR –
Wolters Kluwer ČR
Praha 2025, 844 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Tato publikace je poctou profesoru Karlu Eliášovi k jeho sedmdesátým narozeninám. Je dostupná zde: https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/books/Pocta_Karlu_Eliasovi__eBook.pdf



Kapitoly z dejín a súčasnosti medzinárodnej správy a budovania štátu

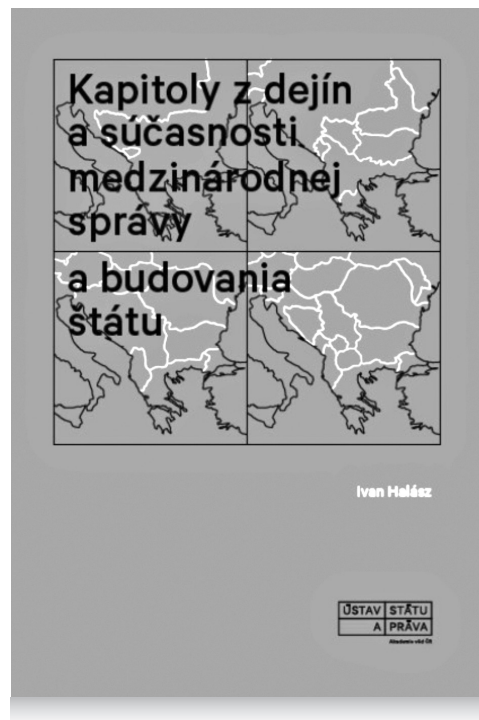
Ivan Halász

Ústav štátu a práva AV ČR
Praha 2023, 216 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Cieľom danej publikácie je predovšetkým poukázať na podobné a odlišné prvky v procesoch budovania štátu, ako aj na rozdelenie práce medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami.



Zákon o finanční kontrole

Problémy legislativního zpracování

Květoslav Kramář – Miloslava Hálová

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 156 stran

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Publikace předkládá podrobnou analýzu četných nedostatků legislativního zpracování zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

Zákon
o finanční kontrole
Problémy
legislativního
zpracování

Květoslav Kramář
Miloslava Hálová

Autonomous Law of International Sports Associations as an Equivalent to a Superstate and Borders of Legality of its Powers

Pavel Hamerník

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2023, 181 stran
E-kniha

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Tato publikace se zabývá kontroverzními mechanismy mezinárodních sportovních asociací, jakým způsobem je mohou mezinárodní sportovní asociace obhájit ve světle platného práva, a naopak kde leží hranice, kam nesmějí vstupovat na úkor garantovaných svobod osob a dalších subjektů ve sportu.

