

STATI

Imperativní normy a mezinárodní právo soukromé – klasické téma v současnosti

Monika Pauknerová*

Abstrakt: Téma imperativních norem v mezinárodním právu soukromém patří dnes již ke klasickým tématům, jedná se o normy, které prosazují svou aplikaci na soukromoprávní poměry s mezinárodním prvkem, a to bez ohledu na rozhodné právo, kterým se takový poměr řídí. V článku jsou zkoumány vymezení imperativních norem, jejich odlišení od obvyklých kogentních norem, použitelnost imperativních norem z hlediska rozhodujícího fóra, souvislost s výhradou veřejného pořádku, aplikace imperativních norem a přihlížení k jejich účinkům. Další část se zaměřuje na mezinárodní kodifikaci imperativních norem, zejména nařízení Řím I. Podrobně je komentována judikatura SDEU v případech Ingmar C-381/98, Unamar C-184/12, Nikiforidis C-135/15, Verein für Konsumenteninformation C-191/15 a C-272/18, Agro C-507/15, a Da Silva Martins v Dekra C-149/18. V závěru se autorka zamýšlí nad tím, zda mají ještě význam úpravy imperativních norem v předpisech národního práva a zda nazrál čas na nějaké nové řešení.

Klíčová slova: nutně použitelné normy, imperativní normy, mezinárodní právo soukromé, evropské mezinárodní právo soukromé, nařízení Řím I o právu použitelném na smluvní závazky

Východiska

Téma imperativních nebo nutně použitelných norem v mezinárodním právu soukromém patří dnes již ke klasickým tématům, která mají ve světové, ale i v české literatuře bohatou historii. Stručně vyjádřeno, jedná se o normy, které imperativně prosazují svou aplikaci na soukromoprávní poměry s mezinárodním prvkem, a to bez ohledu na rozhodné právo, kterým se takový poměr řídí. Tyto normy samy o sobě do mezinárodního práva soukromého nepatří, jsou to normy většinou veřejnoprávního charakteru, mohou však mít pro soukromoprávní poměry s mezinárodním prvkem významné soukromoprávní důsledky, např. podmiňují platnost určitého jednání administrativním aktem, určitá jednání zakazují pod sankcí neplatnosti, nebo ovlivňují splnění závazku. Např. podle zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem je potřebná k vývozu takového materiálu do zahraničí licence, a to bez ohledu na to, kterým právním řádem se řídí samotná kupní smlouva. Bez udělení licence bude smlouva neplatná.¹ Pokud by spor z této smlouvy rozhodoval soud v ČR, pak přihlédně k ustanovením zákona o zahraničním obchodu s vojenským materiálem a bude jej případně aplikovat bez jakýchkoliv pochybností, i když tento zákon nebude součástí rozhodného právního řádu. Jak by se však zachoval v tomto

* Prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: pauknero@prf.cuni.cz. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. Autorka děkuje oběma anonymním recenzentům za velmi podnětné připomínky, které vesměs respektovala.

¹ Zákon č. 38/1994 Sb. o zahraničním obchodu s vojenským materiálem ve spojení s § 588 o. z. Licence se vždy nevyžaduje, někdy stačí i povolení – § 6 a 14 zák. č. 38/1994 Sb.

případě soud cizího státu, pokud by se jednalo o relevanci českého předpisu, který nepatří k rozhodnému právu?

Naznačené téma je klasické a bývá považováno za jedno z nejsložitějších z celé nauky mezinárodního práva soukromého, věnovali se mu v určitých aspektech téměř všichni teoretici mezinárodního práva soukromého. S nadsázkou lze říci, že téměř každý, kdo se hlouběji zabývá mezinárodním právem soukromým, pociťoval morální povinnost říci si k tomuto tématu své.² S malým detailem: všichni jsme nedočkavě čekali, až se nějaký případ vyskytne v praxi. Případů, které se dostaly k soudnímu projednávání, však bylo a je poměrně málo – dodnes se řada těchto většinou politicky velmi citlivých věcí – např. v oblasti obchodu s vojenským materiálem – řeší mimosoudně.

Nicméně případy, kdy do hry vstupují zahraniční imperativní normy, se čas od času vyskytovaly: kdysi to byly zahraniční státní zásahy do soukromoprávních poměrů, nazývané „*interventions hétérogènes*“ či „*artfremde Eingriffe*“,³ typicky v dobách války či studené války, např. znárodňovací opatření dopadající na majetek, který se nacházel mimo území státu, který opatření vydal. V padesátých letech minulého století, ve vypjaté době sporů ze znárodňovacích opatření československého státu, britská Sněmovna lordů v poměrně známém případě *Kahler v Midland Bank*⁴ překvapivě aplikovala československé právo, které si smluvní strany zvolily jako rozhodné. Přitom však v době rozhodování byl *Kahler* již rezidentem v USA a v této době bylo spíše obvyklé používat proti zahraničním znárodňovacím opatřením výhradu veřejného pořádku a k takovým opatřením se nepřihlíželo (*Živnostenská banka v Frankman*)⁵. Zákazy se zpravidla posuzovaly z hlediska místa plnění závazku. Nebo počátkem osmdesátých let minulého století se objevovaly spory v souvislosti s embargem USA na vývoz zařízení pro transsibiřský ropovod. Jednalo se např. o to, zda kupní smlouva na dodávku takového zařízení, uzavřená mezi dceřinou společností společnosti USA a společností se sídlem ve Francii, která se řídila nizozemským právem, je z důvodu embarga USA na dodávky tohoto zboží určené pro ropovod v tehdejší SSSR neplatná (případ *Sensor*).⁶ V době novější je to např. otázka sankcí proti Rusku – zákazů či omezení vývozu zboží do Ruska a dalších omezujících opatření v reakci na krizi na Ukrajině,⁷ embargo na vývoz zbraní do Ázerbájdžánu,⁸ embargo USA na výstavbu rusko-německého plynovodu Nord Stream II⁹ apod.

² V české literatuře srov. zejména KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*. 7. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk – Aleš Čeněk, 2009, s. 233 an. (a všechna předchozí vydání); KALENSKÝ, P. *Právo mezinárodního obchodu a dosah „ius cogens“*. *Právní zpravodaj čs. zahraničního obchodu*. 1975, č. 3–4, s. 14; PAUKNEROVÁ, M. Přímou použitelné administrativněprávní normy a mezinárodní právo soukromé. *Právník*. 1983, roč. 122, č. 5, s. 477; KUČERA, Z. Použití tuzemského práva v občanskoprávních vztazích s mezinárodním prvkem. *Právník*. 1985, roč. 124, č. 3, s. 274; TÝČ, V. – ROZEHNALOVÁ, N. Koližní smluvní právo, výhrada veřejného pořádku a mezinárodně kogentní normy. *Právník*. 2002, roč. 141, č. 6, s. 634 an.; KAPITÁN, Z. *Nutně použitelné normy v mezinárodním prostředí*. Brno, 2004, s. 64; PAUKNEROVÁ, M. Nutně použitelné normy v mezinárodním styku – tradiční a nové pohledy. In: WINTEROVÁ, A. – DVOŘÁK, J. *Pocita Sentě Radvanové k 80. narozeninám*. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 377–387; BŘÍZA, P. *Volba práva a volba soudu v mezinárodním obchodě*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 66 an.; VALDHANS, J. *Právní úprava mimosmluvních závazků s mezinárodním prvkem*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 227 an.; ROZEHNALOVÁ, N. *Instituty českého mezinárodního práva soukromého*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 184 an. aj.

³ ZWEIGERT, K. *Droit international privé et droit public. Revue critique de droit international privé*. 1965, Vol. 38, No. 2, 645 an.; TOUBIANA, A. *Le domaine de la loi du contrat en droit international privé (contrats internationaux et dirigisme étatique)*. Paris: Dalloz, 1972; MANN, F. A. *Die Sonderanknüpfung und zwingendes Recht im internationalen Privatrecht. Festschrift für G. Beitzke*. Berlin – New York: De Gruyter, 1979, s. 607 an. aj.

⁴ *Kahler v Midland Bank Ltd.*, House of Lords [1950] AC 24, 42. Soudce uvedl, že respektoval vůli stran.

⁵ *Živnostenská banka National corporation v Frankman*, House of Lords [1950] AC 57, 29.

⁶ MERCIAL, P. *The Euro-Siberian Gas Pipeline Dispute – A Compelling Case for the Adoption of Jurisdictional Codes of Conduct*. *Maryland Journal of International Law*. 1984, Vol. 8, Iss. 1. Dostupné z: <<https://core.ac.uk/download/pdf/56359525.pdf>> [cit. 2020-05-12].

V současnosti řešíme, a hlavně budeme řešit respektování či nerespektování různých přeshraničních zákazů států v návaznosti na boj proti epidemii nového typu koronaviru a omezování volného pohybu zboží, služeb i osob,¹⁰ jakož i další přeshraniční omezení, více či méně politická, která mohou významně ovlivnit soukromoprávní poměry s mezinárodním prvkem. V době, kdy je psán tento příspěvek, jsou na obzoru rovněž přísná sankční opatření USA ve vztahu k čínskému zboží, zejména produktům značky Huawei.

Lze očekávat účelový, zpolitizovaný výklad různých omezujících opatření států, proti kterým vystupují zejména soukromé osoby. Do popředí se tak opět dostávají argumenty veřejného zájmu a veřejného pořádku, neboť imperativní normy hájí především právě veřejný zájem a úzce jsou provázány s veřejným pořádkem.

Rozehnalová upřesňuje, že v těchto případech se nejedná přímo o aplikaci veřejného práva, ale o situaci, kdy jsou přímo posuzovány soukromoprávní poměry, a to v rámci civilního sporu.¹¹ S určitou nadsázkou se hovoří o tom, že se tyto normy „prosazují“, jak vyplývá již z jejich označení v některých jazycích a zejména ze starší terminologie, která se vžila.

V souvislosti s publicizací soukromého práva se zároveň rozšiřuje okruh norem, které si obdobně vynucují svou aplikaci na soukromoprávní poměry s mezinárodním prvkem bez ohledu na rozhodné právo, kterým se posuzovaný právní poměr řídí, avšak nemají jasně veřejnoprávní charakter. Jsou to typicky normy na ochranu spotřebitele a zaměstnance, či obecněji normy na ochranu slabší smluvní strany.

V dnešní době je otázka aplikovatelnosti imperativních norem v mezinárodním právu soukromém do určité míry kodifikována, a to jak v mezinárodních úmluvách, tak v nařízeních EU i v některých vnitrostátních předpisech o mezinárodním právu soukromém, počítá s ní dokonce i *soft law*. Objevila se rozhodnutí Soudního dvora EU (ESD, SDEU), která se těší pozornosti v zahraničí, v české literatuře prozatím zůstávají tato rozhodnutí podle mých znalostí spíše stranou, zejména ta nejnovější.

Téma je stále aktuální. A i když možná bylo v rovině teoretické již řečeno to podstatné, jeví se jako vhodné se k tématu vrátit, zejména ve světle nových případů, které dosavadní poznatky do určité míry korigují. Teorie imperativních norem v mezinárodním právu soukromém, která byla sice pro nauku mezinárodního práva soukromého „lahůdkou“, někdy se označovala přímo jako „*Lieblingsthema*“, ale bez většího praktického významu, tak konečně dostává konkrétní náplň.

⁷ Rada Evropské komise, Omezující opatření EU v reakci na krizi na Ukrajině, od roku 2014, v podrobnostech srov. <<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/ukraine-crisis/>> [cit. 2020-05-12], obsahující mimo jiné hospodářské sankce a individuální omezující opatření (zmrazení majetku a cestovní omezení).

⁸ Do Ázerbájdžánu byly vyvezeny, a to přes embargo na vývoz zbraní, houfnice Dana české výroby, srov. ŠIMÁK, J. Jak se dostaly houfnice Dana do Ázerbájdžánu? České úřady věděly, kam zbraně míří. *Deník N* [online]. 18. 9. 2019 [cit. 2020-05-12]. Dostupné z: <<https://denikn.cz/198344/jak-se-dostaly-houfnice-dana-do-azerbajdzanu-ceske-urady-vedely-kam-zbrane-miri/>>.

⁹ *A Bill to impose sanctions with respect to the provision of certain vessels for the construction of Russian energy export pipelines, and for other purposes*. Dostupné z: <<https://www.cotton.senate.gov/files/documents/pipeline.pdf>> [cit. 2020-06-26].

¹⁰ BRÍŽA, P. Koronavirus jako důvod neplnění smluvních povinností v domácím i přeshraničním obchodním styku, aneb lze pozdní dodávku ospravedlnit virem? In: *Epravo.cz* [online], 4. 3. 2020 [cit. 2020-05-12]. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/koronavirus-jako-duvod-neplneni-smluvnich-povinnosti-v-domacim-i-preshranicnim-obchodnim-styku-aneb-lze-pondni-dodavku-ospravedlnit-virem-110791.html>>; TANG, S. Coronavirus, force majeure and private international law. In: *Conflict of Laws* [online]. 1. 3. 2020 [cit. 2020-05-12]. Dostupné z: <<https://conflictoflaws.net/2020/coronavirus-force-majeure-certificate-and-private-international-law/>>.

¹¹ Srov. ROZEHNALOVÁ, N. *Instituty českého mezinárodního práva soukromého*, s. 192.

1. K pojmovému vymezení

1.1 Definice imperativních norem

„Imperativní jsou ustanovení, jejichž dodržování je pro stát při ochraně jeho veřejných zájmů, jako např. jeho politického, společenského a hospodářského uspořádání zásadní do té míry, že se vyžaduje jejich použití na jakoukoli situaci, která spadá do jejich oblasti působnosti, bez ohledu na právo, které by se jinak na smlouvu podle tohoto nařízení použilo.“ Takto definuje imperativní normy článek 9(1) nařízení Řím I o právu použitelném na smluvní závazkové vztahy z roku 2008.¹² Tato definice se objevuje v přiměřeně pozměněné podobě i v některých dalších unijních nařízeních, jako je čl. 30 nařízení o majetkových poměrech v manželství z roku 2016, čl. 30 nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství z roku 2016,¹³ nebo v prozatím pouze akademickém návrhu nařízení Řím V o právu použitelném na společnost a jiné osoby, který byl předložen Evropskou skupinou pro mezinárodní právo soukromé GEDIP.¹⁴ Nařízení Řím II o právu použitelném na mimosmluvní závazkové vztahy z roku 2007,¹⁵ přijaté jeden rok před nařízením Řím I, upravuje imperativní ustanovení v čl. 16, jejich definici přímo neobsahuje. Soudní dvůr EU však vychází z toho, že nařízení Řím I a Řím II by měla být vykládána koherentně v zájmu dosažení co nejvyšší míry harmonizace, a výslovně uvádí, že pojem „imperativní ustanovení“ v čl. 16 Řím II odpovídá definici imperativních norem ve smyslu čl. 9 Řím I.¹⁶ Samotná formulace v čl. 9 Řím I je převzatá z rozsudku SDEU ve věci *Arblade*, kde soud navázal na průkopníka tohoto pojmu Francescakise.¹⁷ Definice imperativních ustanovení v nařízení Řím I nepochybně přispěla k posílení relevance pojmu „imperativní normy v mezinárodním právu soukromém“ a posílení obecného povědomí o tomto pojmu, který byl do té doby znám pouze úzkému okruhu odborníků hlavně v teorii.

1.2 Imperativní normy a obvyklé kogentní normy

Pojem imperativní normy je používán v řadě souvislostí. Z hlediska přeshraničních vztahů s mezinárodním prvkem je potřebné především rozlišit imperativní normy od obvyklých kogentních norem. Kogentní normy jsou zpravidla chápány jako normy, od nichž se nelze pod hrozbou sankce odchýlit ujednáním účastníků předmětného právního poměru. Vyjadřují natolik důležitý zájem, že není možné připustit, aby jejich aplikace byla elimi-

¹² Nařízení EP a Rady (ES) č. 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (nařízení Řím I).

¹³ Nařízení Rady (EU) 2016/1103 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových poměrů v manželství a nařízení Rady (EU) 2016/1104 provádějící posílenou spolupráci v oblasti příslušnosti, rozhodného práva a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech majetkových důsledků registrovaného partnerství.

¹⁴ GROUPE EUROPÉEN DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ (GEDIP). *Regulation X on the Law Applicable to Companies and Other Bodies*. Dostupné z: <<http://www.gedip-egpil.eu>> [cit. 2020-05-12].

¹⁵ Nařízení EP a Rady (ES) č. 864/2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (nařízení Řím II).

¹⁶ Srov. rozsudky SDEU C-359/14 a C-475/14 *ERGO Insurance*, ECLI:EU:C:2016:40, bod 43, a SDEU C-149/18 *Martins v Dekra*, ECLI:EU:C:2019:84, bod 28.

¹⁷ SDEU č. C-369/96 a C-376/96 ve věci *Arblade et Leloux*, SbSD 1999, I-8453, bod 31: „L'appartenance de règles nationales à la catégorie des lois de police et de sûreté ne les soustrait pas au respect des dispositions du traité, sous peine de méconnaître la primauté et l'application uniforme du droit communautaire. Les motifs à la base de telles législations nationales ne peuvent être pris en considération par le droit communautaire qu'au titre des exceptions aux libertés communautaires expressément prévues par le traité et, le cas échéant, au titre des raisons impérieuses d'intérêt général.“ Tato formulace navazuje na slavného Phociona Francescakise, viz dále.

nována odchylným projevem vůle.¹⁸ Vedle kogentních norem soukromoprávního charakteru, obsažených např. v občanském zákoníku,¹⁹ se do regulace soukromoprávních poměrů s mezinárodním prvkem stále více prosazují i kogentní normy veřejnoprávní, mající soukromoprávní důsledky, typicky normy regulující zahraniční obchod, celní předpisy, předpisy na ochranu hospodářské soutěže apod. Ve vztazích čistě vnitrostátních jde o obecně známý jev.

Situace se komplikuje ve vztazích přeshraničních, kdy do hry vstupuje více právních řádů: s pojmem „kogentní normy“ zde nevystačíme. V přeshraniční úrovni je potřebné rozlišovat obvyklé kogentní normy na straně jedné a imperativní normy na straně druhé, které mají, na rozdíl od norem prvně uvedených, absolutně kogentní či přísně donucující povahu. Obvyklé kogentní normy se aplikují pouze tehdy, pokud jsou součástí rozhodného právního řádu – tedy buď práva, které si strany zvolily, nebo práva, které se použije podle kolizních norem v případech, kdy strany právo nezvolí. Naproti tomu imperativní normy budou vynucovat svoji aplikaci vždy, bez ohledu na to, který právní řád je pro daný poměr rozhodný.

1.3 Použitelnost imperativních norem z hlediska rozhodujícího fóra

Soud zpravidla aplikuje vlastní, tuzemské imperativní normy, tedy imperativní normy *legis fori*, a to bez ohledu na právní řád, kterým se řídí předmětný soukromoprávní poměr. To je zásada, která je tradičně všeobecně akceptovaná po celém světě, i když dnes, typicky v unijní judikatuře, už to tak úplně neplatí a aplikace tuzemských imperativních norem se přece jen nevyhne splnění určitých podmínek: takové předpisy musejí naplnit legální definici imperativních norem, což může být někdy sporné. Hlavní otázkou je však aplikovatelnost zahraničních imperativních norem. Relevantní mohou být jak normy cizího práva, které jsou součástí *legis causae*, tedy práva rozhodného pro daný právní poměr, tak případně i normy cizího práva, které nepatří k rozhodnému právu, ale jsou to normy práva třetího státu, typicky zákaz vývozu či dovozu určitého zboží. Jak se zachová soud? Někdy je otázka přihlížení k takové normě třetího státu spíše teoretická, jindy však norma třetího státu může vztah přímo zasáhnout, např. způsobí nemožnost plnění, a nelze ji tedy zcela ignorovat. Používání zahraničních imperativních norem, ať již jsou to normy *legis causae*, či normy práva třetího státu, obecně činí problémy.

1.4 Dualita termínů: imperativní a nutně použitelné normy

V češtině, obdobně jako v řadě dalších jazyků, se v terminologii rozvinula dualita pojmů, které tyto normy označují: imperativní normy a nutně použitelné normy. Právnická formalista, který se zaměřuje na výrazové odstíny, bude možná hledat za touto dualitou nějaký rozdíl. Osobně se však domnívám, že jsou zde různé zdroje, různí autoři, kteří se začali těmito normami zabývat. Na straně jedné Francescakis ve svém slavném článku *Les lois*

¹⁸ KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé*, s. 237 an.

¹⁹ K výkladu kogentních norem v občanském zákoníku, zejména k rozlišení norem na absolutně a relativně kogentní, srov. zejména ELIÁŠ, K. K pojetí dispozitivního práva v občanském zákoníku. In: *XXXIII. Karlovarské právníké dny*. Praha: C. H. Beck – Leges, 2015, s. 55 an. (zvláště s. 57); MELZER, F. Dispozitivní a kogentní normy v novém občanském zákoníku *Právní rozhledy*. 2013, č. 7, s. 259; aj.

d'application immédiate en tant que lois de police,²⁰ který na mne osobně v počátcích mého výzkumu těchto zvláštních norem velice zapůsobil, ovlivnil zejména terminologii v románských a některých dalších jazycích, kdy se obecně používá pojmu nutně použitelné normy, srov. i terminologii našeho zákona č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém (z. m. p. s.). Na straně druhé, dá se říci, že téměř paralelně, se prosazuje pojem imperativní ustanovení (*Eingriffsnormen*),²¹ který se nakonec objevil i v českém překladu nařízení Řím I a dalších unijních předpisů. Určité nebezpečí pojmu „imperativní normy“ ovšem spočívá v tom, že tohoto pojmu se používá v různých, i odlišných případech. Nejen v mezinárodním právu veřejném, ale i v právu čistě vnitrostátním, kdy např. Ústavní soud použil pojmu „kogentní imperativní norma“ v souvislosti s povahou zmocňovacího ustanovení § 17/3 zákona č. 48/1997 Sb., k vyjádření toho, že toto ustanovení nedává ministerstvu možnost dalšího uvážení.²²

Pojmy imperativní a nutně použitelné normy jsou v českém mezinárodním právu soukromém používány *promiscue*. Kučera se v zákoně o mezinárodním právu soukromém rozhodl pro označení „nutně použitelná ustanovení“, zatímco při překladu nařízení Řím I byla dána přednost pojmu „imperativní ustanovení“. Tento pojem již obsahovalo české znění Římské úmluvy o právu použitelném na smluvní závazky,²³ která je předchůdkyní nařízení Řím I. Je to naše realita, i když např. Rozehnalová již v roce 2010, kdy se nový zákon o mezinárodním právu soukromém připravoval, upozorňovala na to, že skončil čas a právo na zavádění vlastních termínů a je vhodné využívat termín uvedený v právní normě,²⁴ čímž se vyslovila pro „imperativní“ normy. Více standardních termínů existuje i v jiných jazycích – např. francouzské znění čl. 9 Řím I uvádí pro imperativní ustanovení pojem *lois de police*, zatímco čl. 16 Řím II *dispositions impératives dérogatoires*. Nebo Rozehnalová a Valdhans si všimli, že terminologie v portugalštině se změnila z původního označení „*disposições imperativas*“ v Římské úmluvě na označení „*normas de aplicação imediata*“ v nařízení Řím I.²⁵ Jeden z nejnovějších zákonů o mezinárodním právu soukromém, chorvatský zákon z roku 2017,²⁶ používá pojmu „*pravila neposredne primjene*“, tedy se rovněž vrací ke klasickému termínu přímo použitelné normy. Mnohosti pojmu tak lze stěží zabránit.

Na rozdíl od jazyků kontinentálního práva, *common law* znalo pouze pojem kogentní normy (*mandatory rules*) a v naznačených případech argumentovalo většinou veřejným zájmem. Jazykové, a hlavně pojmové upřesnění přinesl až článek 9 nařízení Řím I, který

²⁰ FRANCESCAKIS, P. Quelques précisions sur les „lois d'application immédiate“ et leurs rapports avec les règles de conflits de lois. *Revue critique de droit international privé*. 1966, s. 1 an.

²¹ Srov. např. SIEHR, K. Ausländische Eingriffsnormen im inländischen Wirtschaftskollisionsrecht. *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*. 1988, Jhrg. 52, Hf. 1/2, s. 41 an.

²² Pl. ÚS 6/07 z 9. 2. 2010, ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 618/2006 Sb., kterou se vydávají rámcové smlouvy, alternativně na zrušení jejich jednotlivých ustanovení, za účasti Ministerstva zdravotnictví jako účastníka řízení (nález byl vyhlášen pod č. 66/2010 Sb.), bod 79. Na toto rozhodnutí upozornila v diplomové práci TEJCHMAN, L. *Kogentní normy v mezinárodním styku*. Praha: Právnická fakulta UK, 2020, s. 7.

²³ Římská úmluva o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy z r. 1980, sdělení Ministerstva zahraničních věcí ČR č. 64/2006 Sb. m. s.

²⁴ ROZEHNALOVÁ, N. *Závazky ze smluv a jejich právní režim (se zvláštním zřetelem na evropskou kolizní úpravu)*. Brno: Masarykova Univerzita, 2010, s. 180–181.

²⁵ ROZEHNALOVÁ, N. – VALDHANS, J. Imperativní normy, bezpečnostní normy, ochranné kogentní normy a další limity aplikace práva určeného kolizními normami dle nařízení Řím I. In: MIKOŁAJCZYK, B. *Free Movement of Goods and Persons Across the Polish-Czech-Slovak Borders*. Katowice: Oficyna Wydawnicza, 2012, s. 49–63.

²⁶ Zakon o međunarodnom privatnom pravu č. 101/2017 z 12. 10. 2017.

zakotvil pojem „*overriding mandatory rules*“, znamenající pravidla, která mají být aplikována bez ohledu na právo rozhodné pro smlouvu, a která jsou tedy v tomto směru považovaná za „*overriding*“,²⁷ tedy pravidla „přebíjející“ kolizní řešení, pravidla uplatňující se před kolizním řešením přednostně.

1.5 Imperativní ustanovení a ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit

Imperativní ustanovení, která prosazují svou aplikaci bez ohledu na rozhodné právo, je zároveň potřebné odlišit od „*ustanovení právního řádu, od nichž se nelze smluvně odchýlit, a která by se použila v případě neexistence volby práva*“, ve smyslu čl. 3(3) nebo čl. 6(2) či čl. 8(1) nařízení Řím I.²⁸ Tvůrci nařízení měli na mysli kogentní normy práva určeného podle kolizní normy, která by se aplikovala tehdy, pokud by strany právo ne zvolily, tedy kogentní normy jinak rozhodného práva. Jde typicky o ustanovení na ochranu spotřebitele nebo zaměstnance. V praxi se však normy tohoto charakteru mohou s imperativními normami ve výše uvedeném smyslu překrývat a řada autorů, včetně českých, je příliš striktně vzájemně nerozlišuje.

V rozsudku SDEU *Koelzsch C-29/10*²⁹ se jednalo o použitelnost ustanovení německého zákona na ochranu před ukončením pracovního poměru výpovědí (*Kündigungsschutzgesetz*). V daném případě smluvní strany – pracovník, řidič nákladního automobilu s bydlištěm v Německu, rozvázející zboží po několika evropských státech, a zaměstnavatel se sídlem v Lucembursku – zvolily jako rozhodné lucemburské právo. Nákladní vozy byly registrovány v Lucembursku a řidiči se účastnili lucemburského sociálního pojištění. Pracovník, který dostal výpověď, se jí bránil s tím, že byl náhradním členem Rady zaměstnanců. Soud dovedl, že pracovník obvykle vykonával práci z Německa, a proto nemohlo být vyloučeno kogentní ustanovení německého práva, chránící pracovníka v daném případě před výpovědí. Ochrana zaměstnance byla překvapivá.³⁰ Soud sám výslovně uvedl, že čl. 6(1) Římské úmluvy omezuje svobodnou volbu rozhodného práva.³¹ Je to významné precedenční rozhodnutí, které se sice zaměřilo primárně na výklad pojmu „místo obvyklého výkonu práce“, zároveň však přiznalo zvláštní charakter normě německého pracovního předpisu.

1.6 Imperativní ustanovení a výhrada veřejného pořádku

K určitému překrývání může docházet ve vztahu imperativních norem a efektu výhrady veřejného pořádku, i když se všichni, kdo se tímto tématem v mezinárodním právu soukromém zabýváme, úzkostlivě snažíme o vzájemné rozlišení těchto dvou pojmů. Vycházíme z toho, že imperativní normy se prosazují ještě před tím, než kolizní norma určí rozhodné právo, zatímco výhrada veřejného pořádku je institutem, který se uplatní až tehdy,

²⁷ HARRIS, J. Mandatory Rules and Public Policy under the Rome I Regulation. In: FERRARI, F. – LEIBL, S. (eds). *Rome I Regulation. The Law Applicable to Contractual Obligations in Europe*. Munich: Sellier, 2009, s. 293.

²⁸ Srov. odrážku 37 Preambule k nařízení Řím I: Pojem „imperativní ustanovení“ je třeba odlišit od výrazu „ustanovení, od nichž se nelze smluvně odchýlit“, a je třeba jej vymežit úžeji.

²⁹ SDEU C-29/10, *Koelzsch proti Lucemburskému velkověvodství*, SbSD [2011] ECR I-0000.

³⁰ KADLECOVÁ, T. Evropské mezinárodní právo soukromé v kontextu pracovního práva. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 121 an.

³¹ *Koelzsch*, bod 35. Toto ustanovení dnes odpovídá čl. 8(1) Řím I.

když kolizní norma určí jako rozhodné cizí právo, a účinky použití tohoto cizího práva by se zjevně přičily základním zásadám rozhodujícího fóra, na nichž je třeba bez výhrady trvat.³² To je ovšem teorie. V praxi může mít použití výhrady veřejného pořádku efekt obdobný efektu imperativní normy, oba instituty jsou velmi úzce spjaty.

Ilustrativní je v tomto směru rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, který se zabýval neplatnosti výpovědi z pracovního poměru, kterou obdržela chorvatská občanka, zaměstnaná u zahraniční společnosti v sídle její organizační složky v ČR. Strany si zvolily zahraniční právo. Výpověď sice byla s tímto právem v souladu, zaměstnankyně však uplatňovala nároky podle tuzemského zákoníku práce a argumentovala tím, že na ochraně zaměstnance jako slabší strany je třeba bez výhrad trvat jako na základní zásadě českého práva. Soud uvedl, že imperativní ustanovení ve smyslu čl. 7 Římské úmluvy nelze ztotožňovat s kogentními ustanoveními českého právního řádu. Ustanovení § 44 odst. 2 a § 46 odst. 1 písm. a) až f) zákoníku práce č. 65/1965 Sb. sama o sobě imperativními ustanoveními podle čl. 7 Římské úmluvy nejsou. Bylo-li v důsledku volby práva aplikováno právo cizího státu, které na rozdíl od českého práva neobsahuje ochranu pracovního poměru v podobě právní úpravy skutkových podstat pro jednostranné rozvázání pracovního poměru zaměstnavatelem a v podobě požadavku, aby zrušovací písemný projev zaměstnavatele obsahoval skutkové vymezení důvodu skončení pracovního poměru, nepůsobí tato okolnost v poměrech České republiky účinky, které by ve smyslu § 36 z. m. p. s. p. č. 97/1963 Sb. představovaly rozpor s veřejným pořádkem takového stupně, který by porušoval základní principy českého právního řádu.³³ Toto rozhodnutí lze přivítat, protože rozlišilo obvyklé kogentní normy od norem imperativních, jejichž intenzity zmíněná ustanovení zákoníku práce nedosahují. Současně soud uvedl, že za těchto okolností není namístě použít vůči aplikaci cizího práva výhradu veřejného pořádku.

Rozhodnutí považují za velmi přínosné. Zároveň však naznačuje přece jen určité stírání účinků institutů imperativních norem a výhrady veřejného pořádku, především právě z praktického pohledu: rozhodnutí však muselo reagovat na vznesené námitky, které oba instituty propojovaly. K obtížné diferenciaci těchto dvou institutů docházelo např. v anglickém právu, které před přijetím Římské úmluvy mezi těmito dvěma instituty nerozlišovalo.³⁴ To již koneckonců bylo naznačeno výše v souvislosti s působením imperativních norem, např. znárodnovacích opatření lidově demokratických států v padesátých letech minulého století, proti nimž jako imperativním normám byla soudy západních států uplatňována výhrada veřejného pořádku.

Argument veřejného pořádku může být využit přímo k odvrácení aplikace zahraničního práva, k jehož použití vede kolizní norma. Kromě toho může mít svůj význam i okolnost, že ve fázi uznání či neuznání cizího rozhodnutí by uznání určitého rozhodnutí mohlo být odepřeno z důvodu, že dané rozhodnutí by se zjevně přičilo veřejnému pořádku fóra rozhodujícího o uznání. Zejména tehdy, pokud by se o uznání rozhodovalo ve státě, jehož imperativní norma, např. zákaz vývozu určitého zboží, nebyla v původním rozhodnutí respektována.

³² BŘÍŽA, P. *Volba práva*, s. 87 a tam uvedené další odkazy; KUČERA, Z. – PAUKNEROVÁ, M. – RŮŽIČKA, K. a kol. *Mezinárodní právo soukromé*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 232; TÝČ, V. – ROZEHNALOVÁ, N. *Kolizní smluvní právo, výhrada veřejného pořádku a mezinárodně kogentní normy*, s. 634 an., aj.

³³ Nejvyšší soud ČR 21 Cdo 4196/2007. Z. m. p. s. p. – zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.

³⁴ HARRIS, J. *Mandatory Rules and Public Policy under the Rome I Regulation*. In: FERRARI, F. – LEIBL, S. (Eds). *Rome I Regulation. The Law Applicable to Contractual Obligations in Europe*, s. 297.

1.7 Aplikace zahraničních imperativních norem a přihlížení k jejich účinkům

Konečně, je nezbytné vyjasnění pojmů aplikace imperativních norem a přihlížení k nim nebo k jejich účinkům. Zatímco český zákon o mezinárodním právu soukromém zakotvuje možnost „použití“, tedy aplikace nutně použitelných ustanovení, čl. 9(3) nařízení Řím I u zahraničních imperativních norem uvádí „*effect may be given to the overriding mandatory provisions*“, obdobně jako čl. 7(1) Římské úmluvy.³⁵ V české verzi se však v těchto dvou instrumentech opět objevuje „*lze použít imperativní ustanovení*“. V teorii se rozlišovalo mezi „přihlížením k účinkům“ nebo respektováním účinků norem na straně jedné a „aplikací“ těchto norem na straně druhé, a vedly se diskuse o rozdílech, které z toho vyplývají pro praxi. Znamená přihlížení k účinkům zahraničních imperativních norem, že jsou brány v úvahu jako pouhá skutečnost, a nejsou tedy vlastně aplikovány? Diskuse není zcela uzavřena, ale uvedený názor je spíše extrémní a převažuje závěr, že přece jen jde v podstatě o aplikaci.³⁶ Myslím, že nemá smysl to rozebírat abstraktně, bude záležet na okolnostech konkrétního případu. Rozehnalová v souvislosti s upozorněním na tuto diskusi uvádí, že je skutečností, že tyto normy se nikdy „nepoužijí“ ve svém smyslu veřejnoprávním, i v rámci daného právního řádu pouze svými účinky dopadají a činí například smlouvu neplatnou či nárok neprosaditelný.³⁷

Opatrně – ve smyslu pojmů „přihlížení či respektování“ a nikoli přímo pojmu „aplikace“, jsou často formulována i relevantní rozhodnutí. V rozsudku SDEU ve věci *Nikiforidis* soud nakonec, trochu alibisticky (viz dále), uvedl, že nic nebrání tomu, aby soud, jemuž je věc předložena, zohlednil předmětná imperativní ustanovení jako skutkovou okolnost, pokud to stanoví vnitrostátní právo, které je pro smlouvu rozhodné.³⁸ Přechod mezi přihlížením k účinkům imperativní normy a jejím zohledněním jako pouhé skutkové okolnosti v tomto případě mně osobně připadá poměrně plynulý, i když o „přihlížení k účinkům“ ve smyslu čl. 9(3) Řím I v daném případě jít nemohlo, protože nebyly naplněny podmínky tohoto ustanovení. V této souvislosti je ovšem akcentován rozdíl mezi přihlížením k imperativní normě jako právní normě, tj. v rámci ustanovení čl. 9(3) Řím I, a přihlížením k imperativní normě jako ke skutečnosti, což toto ustanovení nevylučuje. To by mohl obecně být případ nemožnosti plnění, typický v případě zahraničního embarga na vývoz zboží; o nemožnost plnění ale v případě *Nikiforidis* nešlo.

V rozhodčím nálezu Rsp 78/92 vydaném v řízení před Rozhodčím soudem v Praze, který se nutně použitelnými normami zahraničního práva přímo zabýval,³⁹ je uvedeno, že rozhodci zásadně *a priori* neodmítají přihlížet k takovým imperativním předpisům cizího státu, jehož právo není pro daný vztah použitelné. Je zde citován článek 7(1) Římské úmluvy, podle něhož je možno při používání práva určitého státu na základě této Úmluvy

³⁵ Článek 9(3) Řím I v němčině rovněž rozlišuje: „*Den Eingriffsnormen des Staates, in dem die durch den Vertrag begründeten Verpflichtungen erfüllt werden sollen oder erfüllt worden sind, kann Wirkung verliehen werden, [...]*“ Rovněž ve francouzštině: „*Il pourra également être donné effet aux lois de police du pays dans lequel les obligations découlant du contrat doivent être ou ont été exécutées [...]*“

³⁶ Srov. diskusi v německé nauce – SONNENBERGER, H. J. *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 10: Internationales Privatrecht*. 5. Auflage. München: C. H. Beck, IPR Einleitung, odrážky 50–57 (s. 32–36 separátu).

³⁷ ROZEHALOVÁ, N. *Instituty českého mezinárodního práva soukromého*, s. 196, s odkazem na KUCKEIN, M. *Die Berücksichtigung von Eingriffsnormen im deutschen und englischen internationalen Vertragsrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008. s. 50–53.

³⁸ SDEU č. C-135/15 *Republika Řecko proti Grigoriusu Nikiforidisovi (Nikiforidis)*, ECLI:EU:C:2016:774, výrok a bod 51.

³⁹ Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR. Rsp. 78/92, rozhodčí nález byl vydán dne 22. 3. 1995.

přiznat účinky imperativním ustanovením práva jiného státu, s kterým má situace úzký vztah, jestliže a pokud podle práva tohoto státu se tato ustanovení použijí bez ohledu, kterým právem se řídí smlouva.⁴⁰ Zde tedy bylo přesně rozlišeno přiznání účinků zahraničních imperativních norem a aplikace. V době vydání tohoto nálezu však ještě neexistoval úřední překlad Římské úmluvy, text byl pouze pracovním překladem rozhodců.

Terminologické odlišení tak může mít svůj význam, i když se v českých předpisech ani v českém znění unijních předpisů přímo nepromítá. Není však vyloučeno, že někdy v budoucnu se může toto nedostatečné terminologické rozlišení ukázat jako relevantní, právníci milují hru se slovíčky a rozlišování podle různých odstínů vyjádření.

2. Mezinárodní kodifikace imperativních norem

Aplikace či přihlížení k imperativním normám ve smyslu norem, které se prosazují bez ohledu na rozhodné právo, je zakotvena nejen v evropském právu, ale i v dalších instrumentech. Klasickým ustanovením je čl. VIII 2 (b) Brettonwoodské dohody o Mezinárodním měnovém fondu z roku 1944, podle něhož na území žádného z členů nelze vynutit uzavření devizových kontraktů, které se týkají měny kteréhokoli člena a jsou v rozporu s předpisy devizové správy tohoto člena, udržovanými v platnosti nebo zaváděnými v souladu s touto Dohodou.⁴¹ Pro členské státy Mezinárodního měnového fondu, kterých je v současné době 189, tedy úctyhodný počet, tak platí povinnost vzájemně respektovat devizové předpisy, a to bez ohledu na místo plnění závazku. Z hlediska českého práva je toto ustanovení přímo aplikovatelné, to však nemusí platit pro další státy, zejména ty, které vycházejí z dualismu pramenů právní úpravy, který by ještě vyžadoval prováděcí vnitrostátní předpis. Relevance tohoto ustanovení však dnes bývá zpochybňována s ohledem na čl. 63 Smlouvy o fungování EU, který zakazuje všechna omezení pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy EU a mezi členskými státy a třetími zeměmi.⁴²

Haagská úmluva o právu použitelném pro dopravní nehody z roku 1971,⁴³ která platí i pro ČR, stanoví v čl. 7, že bez ohledu na právo rozhodné pro stanovení odpovědnosti se vždy přihlíží k předpisům o řízení a bezpečnosti dopravy platným v místě a v době nehody. Takové předpisy mají charakter imperativních norem a soudy smluvních států úmluvy je bez pochybností aplikují, přestože jde o normy veřejnoprávní a často zahraniční.

Meziamerická úmluva o právu použitelném na mezinárodní kontrakty (tzv. Mexická úmluva) z roku 1994 v čl. 11 stanoví, že ustanovení *legis fori* je třeba použít, pokud obsahují kogentní požadavky. Je na rozhodujícím fóru, aby určilo, kdy použije kogentní ustanovení práva jiného státu, s nímž smlouva úzce souvisí.⁴⁴

Svou roli zde sehrává i *soft law*, tedy předpisy, které samy o sobě závazné nejsou. Haagské principy o volbě práva v mezinárodních obchodních smlouvách z roku 2015, které

⁴⁰ Srov. částečné citace z rozhodčího nálezu in: PAUKNEROVÁ, M. Kogentní normy v mezinárodní obchodní praxi. *Právní praxe v podnikání*. 1994, č. 11, s. 4 an., a 1994, č. 12, 22 an.

⁴¹ Brettonwoodská dohoda o Mezinárodním měnovém fondu z roku 1944, srov. č. 68/1946 Sb. a opětovně sdělení č. 500/1992 Sb.

⁴² Srov. THORN, K. In: RAUSCHER, T. (Hrsg.). *Europäisches Zivilprozess – und Kollisionsrecht EuZPR/EuIPR. Kommentar*. München: Sellier, 2011, Art. 9 Rom I, pozn. 46.

⁴³ Haagská úmluva o právu použitelném pro dopravní nehody z roku 1971, ČR je smluvním státem, srov. vyhl. č. 130/1976 Sb.

⁴⁴ Text Mexické úmluvy o právu použitelném na mezinárodní kontrakty (*Inter-American Convention on the Law Applicable to International Contracts*) je dostupný např. z: <<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-56.html>> [cit. 2020-05-17]. „Article 11: Notwithstanding the provisions of the preceding articles, the provisions of the law of the forum shall necessarily be applied when they are mandatory requirements. It shall be up to the forum to decide when it applies the mandatory provisions of the law of another State with which the contract has close ties.“

jsou určeny jako vzorová a interpretační pomůcka, v čl. 11 uvádějí, že tyto Principy nebrání soudu v aplikaci imperativních norem práva fóra, které se použijí bez ohledu na právo zvolené stranami. Právo fóra určuje, kdy soud může nebo musí aplikovat nebo přihlížet k imperativním normám jiného práva.⁴⁵ Rovněž Právní příručka k jednotným právním instrumentům v oblasti mezinárodních obchodních smluv (se zaměřením na kupní smlouvu) z roku 2020, která je společným projektem UNCITRAL, UNIDROIT a Haagské konference mezinárodního práva soukromého, věnuje imperativním normám a veřejnému pořádku zvláštní pozornost.⁴⁶ Opět nejde o závazný dokument. I tak mají tyto moderní principy nebo příručky svůj význam, mimo jiné odrážejí současný stav, kdy je otázka aplikovatelnosti imperativních norem považována za jednu ze standardně řešených otázek mezinárodních obchodních smluv, což dříve vůbec nebylo samozřejmostí.

2.1 Článek 9 nařízení Řím I „Imperativní ustanovení“

Toto ustanovení je často s oblibou kritizováno, mnozí si na něm tříbí své logické myšlení. Osobně vnímám toto ustanovení jako celek pozitivně, díky němu se imperativní normy dostaly do praxe, jak konkrétně, tak i „abstraktně“ v tom smyslu, že praxe o nich dnes už ví a počítá s nimi, což bylo dříve jen zcela výjimečné. Není účelem tohoto příspěvku toto ustanovení podrobně komentovat – v české literatuře přináší její výbornou analýzu Bříza,⁴⁷ Rozehnalová,⁴⁸ Bělohlávek⁴⁹ aj.⁵⁰ Jak jsem již uvedla, zaměřit se chci s určitým časovým odstupem spíše na novější rozhodnutí, která se tohoto ustanovení dovolávají, a na případné trendy do budoucna.

Článek 9(1) Řím I uvádí definici imperativních norem. Článek 9(2) Řím I prohlašuje obecně známé a uznávané pravidlo, že tímto nařízením není v žádném případě dotčeno použití imperativních ustanovení práva země soudu (*legis fori*). Obdobně čl. 16 nařízení Řím II uvádí, že tímto ustanovením není dotčeno použití imperativních ustanovení práva země soudu, bez ohledu na právo, které by se na mimosmluvní závazkový vztah jinak použilo.

Zvláštní a převratný význam má čl. 9(3) Řím I, který kodifikuje aplikovatelnost zahraničních imperativních norem, které nejsou součástí rozhodného práva: „*Rovněž lze použít imperativní ustanovení práva země, v níž mají být nebo byly povinnosti vyplývající ze smlouvy splněny, pokud tato imperativní ustanovení činí plnění smlouvy protiprávním. Při rozhodování, zda mají být taková ustanovení použita, je třeba vzít v úvahu jejich povahu a účel, jakož i důsledky, které by mohly z jejich použití nebo nepoužití vyplynout.*“

Z ustanovení lze dovodit, že soudce má možnost, nikoli povinnost takové normy použít (přihlédnout k jejich účinkům). Podmínkou je, že jsou to předpisy platné v místě plnění smluvní povinnosti a plnění podle smlouvy je s nimi v rozporu, je „protiprávní“.⁵¹ Připojeno je výkladové pravidlo akcentující povahu a účel těchto předpisů a možné důsledky jejich použití či nepoužití.

⁴⁵ Text srov. <<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?cid=135>> [cit. 2020-05-17].

⁴⁶ Legal Guide to Uniform Legal Instruments in the Area of International Commercial Contracts (with a focus on sales), UNIDROIT 2020 C.D. (99) B. 11 Add. Original: English September 2020. Text bude publikován na: <<https://www.unidroit.org/>> [cit. 2020-11-09].

⁴⁷ BŘÍZA, P. *Volba práva*, s. 71 an.

⁴⁸ ROZEHNALOVÁ, N. *Závazky ze smluv a jejich právní režim (se zvláštním zřetelem na evropskou kolizní úpravu)*, s. 171 an.

⁴⁹ BĚLOHLÁVEK, A. *Římská úmluva/Nařízení Řím I, I a II. díl*. Praha: C. H. Beck, 2009, II. díl, s. 1317–1418.

⁵⁰ Srov. i PAUKNEROVÁ, M. Mandatory Rules and Public Policy in International Contract Law. *ERA Forum*. 2010, No. 11, s. 29–43.

⁵¹ Formulace vychází ze slavného rozhodnutí *Ralli Brothers v. Cia Naviera Sota y Aznar*, [1920] 2 KB 287.

Toto kompromisní pravidlo je potřebné hodnotit pozitivně, zejména proto, že jako takové bylo nakonec přijato. A to na rozdíl od nařízení Řím II pro mimosmluvní závazky, které obdobné ustanovení o použitelnosti zahraničních imperativních norem neobsahuje, a v němž se pro tyto vztahy nabízí v tomto směru pouze možnost využít čl. 17 Řím II upravující pravidla bezpečnosti a chování platná v místě a okamžiku, kdy došlo ke skutečnosti, jež vedla ke vzniku odpovědnosti. Taková pravidla by měla být brána v úvahu i v případě, kdy se samotný vztah řídí právem jiné země.⁵²

Vraťme se však k čl. 9(3) nařízení Řím I. Toto ustanovení je sice průkopnické, zároveň však platí daň dosaženému kompromisu, který umožnil jeho přijetí, protože je velmi úzce formulováno, omezuje se pouze na imperativní předpisy místa plnění. Za takto úzkou formulaci, která navazuje na judikaturu anglických soudů, sklízí již od počátku oprávněnou kritiku.⁵³ Postupně přicházejí nejen případy, na které lze toto ustanovení aplikovat, ale i případy, které se do této úzké formulace nevejdou. Zcela konkrétně to potvrzuje rozhodnutí Odvolacího soudu v Paříži v případě společnosti *Giti* z roku 2015.⁵⁴ V dané kauze se jednalo o otázku, zda se prosadí zahraniční imperativní norma – embargo USA na vývoz zboží do Íránu, když rozhodným právem a právem místa soudu bylo právo francouzské a místo plnění bylo v Íránu. Francouzská pobočka americké společnosti, na kterou se údajně vztahovalo americké embargo – spadala pod širokou definici „*US person*“, uzavřela distribuční smlouvu se společností se sídlem v Íránu. K naplnění podmínek k prosazení účinků embarga jakožto zahraniční imperativní normy podle čl. 9(3) Řím I by však muselo být místo plnění v USA, to ale bylo v Íránu. Z tohoto důvodu francouzský soud k imperativní normě USA nepřihlédl a dovodil, že i přes existenci amerického embarga byla francouzská společnost povinna smlouvu splnit.⁵⁵ Je otázkou, jak by soud postupoval, pokud by v daném případě embargo způsobilo i faktickou nemožnost plnění.

3. Imperativní ustanovení v judikatuře Soudního dvora EU

3.1 Ingmar C-381/98

Prvním případem rozhodovaným SDEU, resp. ještě Evropským soudním dvorem, byl slavný, ale možná spíše neslavný případ *Ingmar*.⁵⁶ Společnost se sídlem v Británii *Ingmar Ltd.* jako zástupce a společnost se sídlem v Kalifornii *Eaton Leonard Technologies Inc.* jako zastoupený uzavřely smlouvu o obchodním zastoupení pro činnost zástupce na území Velké Británie a Írska, pro smlouvu zvolily kalifornské právo jako právo zastoupeného. *Eaton* smlouvu vypověděl a *Ingmar* požádal o odškodnění podle směrnice č. 86/653/EHS o nezávislých obchodních zástupcích. Britský *Court of Appeal* se v preliminárním řízení dotázal ESD, zda je směrnice, respektive předpis, který ji implementoval, použitelný na

⁵² Srov. odrážku (34) Preambule k nařízení Řím II.

⁵³ Takto kriticky se vyslovuje od samého počátku i autorka tohoto příspěvku, srov. PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, marg. č. 451 (obdobně 1. vydání).

⁵⁴ *Cour d'appel de Paris*, rozhodnutí 12/23757 *Reza Hamaghani et Société Giti Tahjis v SNC Bio-Rad*, z 25. 2. 2015, blíže viz: <<https://www.doctrine.fr/d/CA/Paris/2015/R001A672F0FC6B25B33C3>> [cit. 2020-08-06]. Srov. SZABADOS, T. *Economic Sanctions in EU Private International Law*. Oxford: Hart, 2019, s. 105–106.

⁵⁵ S jednoznačným komentářem kritizujícím úzké pojetí imperativních norem podle čl. 9(3) Řím I, blíže MANKOWSKI, P. *Drittstaatliche Embargonormen, Außenpolitik im IPR, Berücksichtigung von Fakten statt Normen: Art. 9 Abs.3 Rom I-VO im praktischen Fall. Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrechts*. 2016, Vol. 5, 485 an.

⁵⁶ SDEU (ESD) č. C-381/98 ve věci *Ingmar GB Ltd proti Eaton Leonard Technologies Inc.*, SbSD 2000, I-9305. ECLI:EU:C:2000:605.

tento případ, zvláště pokud jde o odškodnění zástupců po vypovězení smlouvy i tehdy, pokud anglické právo dává přednost tomu, aby se právní režim odškodnění řídil právem, které si strany zvolily.

ESD dospěl k závěru, že ustanovení směrnice jsou použitelná a účinná pro obchodního zástupce působícího v členském státě EU, ačkoliv zastoupený není příslušníkem členského státu EU, a to i tehdy, když se smlouva o obchodním zastoupení řídí právem nečlenského státu. ESD uvedl, že smluvní svoboda a právo na volbu rozhodného práva patří k základním principům mezinárodního práva soukromého a pouze kogentní pravidla mohou stanovit případná omezení. Účelem směrnice je poskytnout ochranu obchodním zástupcům po ukončení smluvního vztahu a harmonizační opatření směrnice jsou mimo jiné zaměřena na odstranění překážek bránících činnosti obchodních zástupců tak, aby v rámci EU vznikly jednotné soutěžní podmínky. Z hlediska práva EU je důležité vyloučit možnost, aby cizí obchodní společnost, která má svého obchodního zástupce v členských státech, mohla na základě volby práva eliminovat účel této směrnice. Legislativní opatření je zaměřeno na regulaci činnosti v EU – a činnost obchodních zástupců k těmto aktivitám určitě patří – s tím, že není rozhodné, jakým právem se mají řídit vztahy smluvních stran.

Toto rozhodnutí není přijímáno shodně. Mezi specialisty na mezinárodní právo soukromé způsobilo zpočátku zděšení: ve sféře obchodních vztahů, pro kterou je typická autonomie vůle stran, nebyla respektována volba rozhodného práva. Soudní dvůr se nevyjádřil, zda kogentními předpisy *legis fori* měl na mysli imperativní předpisy země soudu, jejichž použití je závazné bez ohledu na právo, které je jinak pro smlouvu rozhodné. Římská úmluva z roku 1980, respektive její protokoly, které dávaly ESD pravomoc o ní rozhodovat, v době rozhodnutí ještě formálně neplatily, v teorii většiny členských států však byly tyto otázky již podrobně rozpracovány. Zdá se, že se tyto předpisy na ochranu obchodních zástupců prosadily imperativně jako normy *legis fori*. Někteří autoři imperativní charakter těchto norem (v českém právu dnes § 2514–2517 o. z.) zpochybňují a považují je pouze za normy, od nichž se nelze odchýlit, pokud jsou součástí rozhodného práva.⁵⁷ Osobně se rovněž domnívám, že se v tomto případě jedná pouze o obvyklé kogentní normy;⁵⁸ tento názor však není obecně sdílen, a navíc je potřebné respektovat názor ESD a spíše se snažit jej vysvětlit. Bříza s odkazem na další literaturu soudí, že ESD se vyslovil v zájmu paušální ochrany unijního práva a uvedeným normám na ochranu obchodního zástupce byla přiznána úroveň unijních kogentních norem.⁵⁹ Judikát *Ingmar* byl poněkud korigován v následující judikatuře.

3.2 Unamar C-184/12

Rozhodnutí⁶⁰ vychází ze zčásti obdobných podmínek jako *Ingmar*. Společnost *Unamar* jako obchodní zástupce se sídlem v Belgii a společnost NMB se sídlem v Bulharsku jako zastoupený uzavřely smlouvu o obchodním zastoupení, pro kterou zvolily bulharské právo. Po ukončení smlouvy se *Unamar* domáhal u belgického soudu odškodnění pro obchodní zástupce podle imperativních ustanovení o ochraně obchodního zástupce

⁵⁷ SONNENBERGER, H. J. Eingriffsnormen. In: LEIBL, S. – UNBERATH, H. (Hrsg.). *Brauchen wir eine Rom O-Verordnung?* Jena: JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 2013, s. 434–435 s dalšími odkazy.

⁵⁸ PAUKNEROVÁ, M. *Evropské mezinárodní právo soukromé*, s. 172.

⁵⁹ BŘÍZA, P. *Volba práva*, s. 30 an.

⁶⁰ SDEU č. C-184/12 *United Antwerp Maritime Agencies (Unamar) v Navigation Maritime Bulgare (NMB)*, ECLI:EU:C:2013:663.

v belgickém právu, která poskytovala širší ochranu než právo bulharské. Belgický *Hof van Cassatie* položil předběžnou otázku, zda ustanovení belgického práva musejí být vykládána v tom smyslu, že umožňují uplatnit na smlouvu imperativní ustanovení práva státu soudu, která poskytují širší ochranu, než je minimální ochrana stanovená směrnicí, i když se ukáže, že smlouva se řídí právem členského státu EU, do něhož byla rovněž provedena minimální ochrana poskytovaná směrnicí.

SDEU se vyslovil tak, že bulharské právo, které si smluvní strany zvolily, splňuje minimální ochranu směrnicí předepsanou a zvolené právo může být vyloučeno pouze tehdy, kdy projednávající soud podrobně konstatuje, že v rámci implementace považoval zákonodárce státu sídla soudu za zásadní přiznat obchodnímu zástupci ochranu přesahující rámec ochrany stanovené směrnicí, přičemž v této souvislosti zohlední povahu a účel těchto imperativních ustanovení.

Rozdíl oproti rozhodnutí *Ingmar* je především v tom, že v případě *Ingmar* bylo stranami zvoleno právo nečlenského státu, které navíc neposkytovalo zástupci při ukončení smlouvy srovnatelnou ochranu. Soud v případě *Unamar* definoval imperativní ustanovení s odvoláním na judikát *Arblade*⁶¹ a zdůraznil, že je potřebné respektovat svobodu volby práva, takže výjimka vztahující se k existenci „imperativního“ či „kogentního“ ustanovení ve smyslu právních předpisů dotyčného státu musí být vykládána striktně.⁶² Jinými slovy, soud zdůraznil nezbytnost restriktivního pojetí imperativních norem. Tento bod odůvodnění je často citován – soud se evidentně snaží napravit rozhodnutí *Ingmar*, které volbu rozhodného cizího práva nerespektovalo, a to v případě, kdy vůbec nebylo jasné, zda se jedná o „imperativní“ normy. Přestože jde o výklad Římské úmluvy, je zdůrazněno, že výklad se vztahuje i na obdobná ustanovení nařízení Řím I, tím je zajištěna kontinuita a propojenost obou římských instrumentů. Zda jsou ustanovení chránící obchodního zástupce, která implementují směrnici, kogentní nebo imperativní, je opravdu sporné. Soud sám je sice výslovně označuje za „kogentní“,⁶³ ale přiznal jim imperativní charakter ve smyslu čl. 7(2) Římské úmluvy a čl. 9(2) nařízení Řím I. A to musí být pro soudy členských států směrodatné.

3.3 Nikiforidis C-135/15

Dalším případem, který poskytl možnost upřesnit pojem imperativních ustanovení, je rozhodnutí ve věci *Nikiforidis*.⁶⁴ Řecký občan Nikiforidis byl zaměstnán jako učitel na škole v Německu, jejímž provozovatelem je Řecká republika. Řecko na základě svých zákonů, kterými se omezují platy ve veřejném sektoru z důvodu rozpočtové krize, snížilo hrubou mzdu i Nikiforidisovi. Nikiforidis se před německým soudem domáhal doplacení mzdy podle německého kolektivního pracovního práva. Vznikla otázka, zda lze řecké zákony přímo či nepřímo použít na pracovněprávní vztah vykonávaný v Německu a podléhající německému právu, které za daných podmínek takovou změnu pracovní smlouvy nepřipouští. Komplikaci vnáší i plnění povinnosti zásady loajální spolupráce, kterou zakotvu-

⁶¹ Výše pozn. č. 17.

⁶² Srov. body (47) a (49) rozhodnutí *Unamar*. V angličtině „mandatory“, v němčině „zwingend“, v češtině „imperativního“ ustanovení.

⁶³ To je osobní názor autorky tohoto příspěvku. Srov. rovněž VAN CALSTER, G. *European Private International Law*. 2nd edition. Oxford: Hart Publishing, 2016, s. 234.

⁶⁴ SDEU č. C-135/15 *Republika Řecko proti Grigoriusu Nikiforidisovi (Nikiforidis)*, ECLI:EU:C:2016:774.

je čl. 4(3) Smlouvy o EU, neboť Řecko těmito omezujícími zákony plnilo dohody s Evropskou komisí, Mezinárodním měnovým fondem a Evropskou centrální bankou k řešení své ekonomické situace.

SDEU se z hlediska, které nás zde zajímá, zaměřil na výklad čl. 9 Řím I. Zdůraznil, že v návaznosti na rozhodnutí *Unamar* musí být vykládán striktně: výčet imperativních ustanovení dle tohoto článku je taxativní. Dále je potřebné dbát na ochranu zaměstnance v místě výkonu práce – s odkazem na výše citované rozhodnutí *Koelzsch*.⁶⁵ Z toho vyplývá, že čl. 9 Řím I vylučuje možnost soudu použít jiná imperativní ustanovení než ustanovení státu sídla soudu nebo státu, ve kterém mají být povinnosti ze smlouvy splněny. Soud tak nemůže přímo nebo nepřímo použít řecká imperativní ustanovení. Naproti tomu článek 9 Řím I nebrání tomu, aby byla taková jiná imperativní ustanovení zohledněna jako skutková okolnost, pokud to stanoví hmotněprávní norma práva, které je pro danou smlouvu rozhodné.⁶⁶

Soud dále uvedl, že tento výklad není zpochybněn zásadou loajální spolupráce. Tato zásada nedovoluje členskému státu obejít povinnosti, které mu ukládá unijní právo, a nemůže mu proto umožnit, aby odhlédl od taxativní povahy výčtu použitelných imperativních ustanovení.⁶⁷

Rozhodnutí *Nikiforidis* se přímo dotklo použitelnosti imperativních norem cizího práva, které nepatří ani k *lex fori*, ani k *lex causae*, a to práva jiného členského státu EU. Zjevně se ukázalo, že formulace čl. 9(3) Řím I, která se týká použitelnosti imperativních norem třetího státu, je úzká a nezahrnuje takové normy, které nejsou předpisy v místě plnění závazku. Rozšiřování okruhu takových norem nemůže ovlivnit ani zásada loajální spolupráce členských států, což je nepochybně politicky velmi citlivé. Soud se, jak jsem již uvedla, vypořádával s touto delikátní otázkou poněkud alibisticky, když prohlásil, že je možné předmětná řecká imperativní ustanovení zohlednit jako skutkovou okolnost. To je pro mne obtížně představitelné, soud byl ale opravdu v nezáviděníhodné situaci, kdy se střetává právo s politikou.

Závěry SDEU ve věci *Nikiforidis* jsou často citovány i v souvislosti s posuzováním imperativních opatření v době koronaviru. Omezení cizího státu na hranicích, bránící např. vývozu nebo dovozu zboží, tak mohou být pro posouzení případné kauzy použitelná podle čl. 9 Řím I tehdy, pokud jsou součástí rozhodného práva, nebo jde o ustanovení práva země, v níž mají být povinnosti vyplývající ze smlouvy splněny, pokud tato imperativní ustanovení činí plnění podle smlouvy protiprávním, nebo – a zde je citováno rozhodnutí *Nikiforidis* – mohou být taková omezení zohledněna jako skutková okolnost, pokud to stanoví hmotněprávní norma práva, které je pro smlouvu rozhodné podle ustanovení tohoto nařízení.⁶⁸ Osobně si naposled uvedenou možnost nedovedu představit, s tím se asi bude muset vypořádat soud, pokud tuto možnost bude chtít využít.

Rozhodnutí *Nikiforidis* jasně ilustruje, jak je vymezení použitelnosti imperativních ustanovení, která jsou součástí práva třetího státu (nejsou tedy součástí ani *legis fori*, ani *legis causae*) v čl. 9(3) Řím I, úzké.

⁶⁵ Srov. výše pozn. č. 29.

⁶⁶ *Nikiforidis*, body 41–53.

⁶⁷ *Nikiforidis*, bod 54.

⁶⁸ LEHMANN, M. *Corona Virus and Applicable Law*. In: EAPIL [online]. 16. 3. 2020 [cit. 2020-05-29]. Dostupné z: <<https://eapil.org/2020/03/16/corona-virus-and-applicable-law/>>. Lehmann dodává, že není vyloučena ani možnost argumentovat místem plnění podle čl. 12(2) Řím I.

3.4 Verein für Konsumenteninformation C-191/15 a C-272/18

Otázkou imperativních norem, přesněji řečeno, norem, od nichž se nelze smluvně odchýlit, tedy spíše norem kogentních než imperativních (v německém originále *zwingende Bestimmungen*), se zabýval SDEU i ve věci C-191/15 *Verein für Konsumenteninformation* (Sdružení pro informování spotřebitelů, Rakousko, VKI) proti společnosti *Amazon EU Sàrl*, a posléze ve věci C-272/18 *Verein für Konsumenteninformation* proti společnosti *TVP Treuhand- und Verwaltungsgesellschaft* (TVP).⁶⁹ Jednalo se o volbu práva ve spotřebitelských smlouvách. V prvním případě sdružení VKI podalo žalobu na zdržení se jednání, s cílem zakázat společnosti *Amazon* se sídlem v Lucembursku používat nepřiměřené podmínky uvedené v jejích Všeobecných obchodních podmínkách ve vztahu ke spotřebitelům s bydlištěm v Rakousku. Tyto podmínky obsahovaly volbu lucemburského práva. Ve druhém případě VKI podalo žalobu ohledně přípustnosti ujednání o volbě rozhodného práva, které použila společnost TVP se sídlem v Německu ve smlouvách uzavřených se soukromými investory s bydlištěm v Rakousku. Tyto smlouvy, uzavírané adhezním způsobem, obsahovaly volbu německého práva. Z hlediska imperativních norem, respektive norem, od nichž se nelze odchýlit, nás zajímá postavení těchto norem, které jsou podle čl. 6(2) nařízení Řím I určeny k ochraně spotřebitele.

Ve spotřebitelských smlouvách je připuštěna neomezená volba práva. Podle čl. 6(2) nařízení Řím I však v důsledku této volby nesmí být spotřebitel zbaven ochrany, kterou mu poskytují ustanovení právního řádu, od nichž se nelze smluvně odchýlit, a jež by se v případě neexistence volby práva jinak použila. SDEU se zabýval otázkou, a to v souvislosti s posouzením zneužívajících ujednání ve spotřebitelských smlouvách (směrnice Rady 93/13/EHS), zda je obchodník jako druhá smluvní strana povinen spotřebitele o tomto ustanovení výslovně informovat a jaký je vztah tohoto ustanovení o ochraně spotřebitele a provedené volby práva. Závěr SDEU nebyl v případě *Amazon* prezentován zcela jasně. Soud uvedl, že článek 3(1) směrnice o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách musí být vykládán v tom smyslu, že ujednání obsažené ve všeobecných smluvních podmínkách obchodníka, které nebylo sjednáno individuálně, a podle kterého se právem členského státu sídla tohoto obchodníka řídí smlouva uzavřená formou elektronického obchodu se spotřebitelem, je zneužívající klauzulí. A to v rozsahu, v němž uvádí tohoto spotřebitele v omyl tím, že u něj vyvolává dojem, že se na smlouvu použije pouze právo tohoto členského státu, aniž spotřebitele informoval, že se na něj na základě čl. 6(2) nařízení Řím I vztahuje ochrana, kterou mu zajišťují imperativní ustanovení práva, které by bylo rozhodné v případě neexistence tohoto ujednání. Vnitrostátnímu soudu přísluší, aby ve světle všech relevantních okolností tuto skutečnost ověřil.

Jak SDEU uvedl, je zásadní, aby obchodník o této právní úpravě informoval spotřebitele a použil v daném případě rakouskou právní úpravu, od které se podle rakouského práva nelze smluvně odchýlit.⁷⁰ Znamená to, že pokud obchodník nebude výslovně spotřebitele informovat, jde bez dalšího o zneužívající klauzuli? To mi připadá poněkud silné. Toto rozhodnutí bylo podrobena kritice: posuzováním přiměřenosti ujednání o volbě práva dle směrnice dochází svým způsobem k narušení pravidel a principů mezinárodního prá-

⁶⁹ SDEU C-191/15 *Verein für Konsumenteninformation v Amazon EU Sàrl*, ECLI:EU:C:2016:612 a SDEU C-272/18 *Verein für Konsumenteninformation v TVP Treuhand- und Verwaltungsgesellschaft*, ECLI:EU:C:2019:827.

⁷⁰ SDEU C-191/15 *Verein für Konsumenteninformation v Amazon EU Sàrl*, body 69–71 a výrok sub 2).

va soukromého.⁷¹ Není účelem tohoto příspěvku zabývat se přímo otázkou volby rozhodného práva a jejího omezování. Nicméně je potřebné poznamenat, že soud se vyslovil ve prospěch unijního řešení – směrnice implementované do národního práva – na úkor volby práva, tentokrát v obecném zájmu unijních principů ochrany spotřebitele, nepoukázal však na žádná konkrétní rozporná ustanovení. Soud ovšem vycházel z výslovného znění čl. 6(2) Řím I.

Obdobně se SDEU vyjádřil ve sporu *VKI proti TVP*: článek 3(1) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že ujednání v takové svěřenské smlouvě o správě podílu na komanditní společnosti, která byla uzavřena mezi obchodníkem a spotřebitelem, jež nebylo sjednáno individuálně a na jehož základě je rozhodným právem právo členského státu, v němž má tato komanditní společnost sídlo, je ve smyslu zmíněného ustanovení zneužívající. A to, pokud tohoto spotřebitele uvádí v omyl tím, že u něj vyvolává dojem, že se na smlouvu použije pouze právo tohoto členského státu, aniž ho informuje, že se na něj na základě čl. 6(2) nařízení Řím I vztahuje i ochrana, kterou mu zajišťují imperativní ustanovení vnitrostátního práva, které by bylo rozhodné v případě neexistence tohoto ujednání.

Oba spory jsou z hlediska výkladu kogentních a imperativních norem zásadní zejména pro německou nauku, která přísně rozlišuje mezi kogentními ustanoveními, chránícími slabší stranu jakožto ustanoveními, od nichž se nelze odchytil, a imperativními ustanoveními, a je otázkou, jaký charakter mají ustanovení, která implementovala zmíněnou směrnici. Český překlad rozhodnutí opět nepřesně, na rozdíl od originálu těchto rozsudků SDEU v němčině, uvádí „imperativní“ namísto „kogentní“ ustanovení. Pro českou nauku i praxi, která v tomto směru mezi stupněm imperativnosti nijak výrazně nerozlišuje, toto ale podle mého názoru nepředstavuje žádný zásadní problém.

Je třeba uznat, že pro soud bylo obtížné své stanovisko blíže vysvětlit, vyčítá se mu, že neuvedl konkrétní příklad, ale na druhé straně v obou případech předložilo sdružení VKI ve své podstatě pouze akademické dotazy, bez konkrétní kauzy, kterou by bylo potřebné řešit, čemuž odpovídají i vyjádření soudu.

3.5 Agro C-507/15

Téma zakotvení ochrany obchodních zástupců při ukončení smlouvy o obchodním zastoupení, která byla v rozhodnutí *Ingmar* kvalifikována jako imperativní, se dále rozvíjí. Ve věci *Agro*⁷² se jednalo o spor mezi společností *Agro*, se sídlem v Turecku, a *Petersime*, se sídlem v Belgii, v otázce odškodnění v důsledku výpovědi smlouvy o obchodním zastoupení, pro kterou strany zvolily belgické právo a sídliště v Ghentu (Belgie). EHS uzavřelo s Tureckem Dohodu o přidružení, jejíž Dodatkový protokol uvádí, že smluvní strany nebudou mezi sebou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb. Společnost *Agro* jako obchodní zástupce působila v Turecku. Společnost *Petersime* smlouvu vypověděla a *Agro* se domáhala u obchodního soudu v Ghentu odškodnění podle belgického zákona o smlouvě o obchodním zastoupení z roku 1995, který implementoval směrnici o nezávislých obchodních zástupcích. Podle čl. 27 tohoto zákona, nestanoví-li

⁷¹ SKALSKÁ, H. Volba práva ve spotřebitelských smlouvách v kontextu rozhodnutí soudního dvora Evropské unie ve věci Verein für Konsumenteninformation v Amazon EU Sàrl. *Jurisprudence*. 2019, No. 1, s. 28–38.

⁷² SDEU C-507/15 *Agro Foreign Trade & Agency Ltd. v Petersime NV*, ECLI:EU:C:2017:129.

jinak mezinárodní smlouvy, vztahuje se na všechny činnosti obchodního zástupce, který má místo podnikání v Belgii, belgické právo a příslušnost belgických soudů.

Soud dospěl k závěru, že směrnice a Dohoda o přidružení musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě provádějící směrnici do práva dotčeného členského státu, která ze své působnosti vylučuje smlouvu o obchodním zastoupení, na jejímž základě je zástupce usazen v Turecku, kde vykonává činnost vyplývající z této smlouvy, a zmocnitel je usazen v uvedeném členském státě, takže se za takových okolností nemůže dovolávat práva, která uvedená směrnice zaručuje obchodním zástupcům po vypovězení takové smlouvy. Soud uvedl, že pokud je usazen na území EU pouze zmocnitel, není vytvořen dostatečně úzký vztah k Unii, který by odůvodňoval aplikaci směrnice.⁷³ Asociační dohoda se týká pouze tureckých státních příslušníků, kteří vykonávají svobodu usazování nebo poskytování služeb v některém z členských států EU, společnost Agro tudíž nespadá do personální působnosti daných ustanovení. Na tom nic nemění skutečnost, že Turecko směrnici implementovalo do svého práva.⁷⁴

Rozhodnutí SDEU vzbuzuje určité rozpaky. Lze souhlasit s tím, že belgický zákon se na daný případ nevztahuje s ohledem na teritoriální působnost zákona, když činnost obchodního zástupce byla vykonávána mimo území EU. Avšak je zde Asociační dohoda, je to mezinárodní smlouva, která by se měla aplikovat přednostně před zákonem, což navíc sám belgický zákon uvádí. Argument, že se Asociační dohoda vztahuje pouze na činnost tureckých státních příslušníků na území EU, je podle mého názoru účelový, není mi známo, že by takový limit obecně existoval.

3.6 Da Silva Martins v Dekra C-149/18

Ve smyslu negativního vymezení, tedy které ustanovení není imperativní normou, má určitý význam rozsudek SDEU ve věci *Martins v Dekra*,⁷⁵ který interpretoval čl. 16 nařízení Řím II. Souvislost s čl. 9 Řím I zde je, nařízení Řím I a Řím II by měla být vykládána a aplikována koherentně.⁷⁶ Ve Španělsku došlo k dopravní nehodě mezi dvěma vozidly, u nichž jedno bylo registrováno v Portugalsku, majitelem byl da Silva Martins, a druhé bylo registrováno ve Španělsku a bylo pojištěno u *Segur Caixa*, zastoupené *Dekra Claims Services Portugal*. Je potřebné poznamenat, že Portugalsko, na rozdíl od Španělska, není smluvním státem výše zmíněné Haagské úmluvy o právu použitelném pro dopravní nehody z roku 1971, která by se jinak aplikovala přednostně před nařízením Řím II (čl. 28 Řím II), řízení probíhalo v Portugalsku. To, co nás zajímá z hlediska tohoto příspěvku, je vymezení imperativních ustanovení v čl. 16 Řím II: šlo o otázku, zda se promlčení práva na náhradu škody řídí portugalským právem, podle něhož je promlčecí lhůta tříletá, nebo španělským právem, které stanoví lhůtu pouze jednoroční, takže by nárok nebyl uplatněn včas. Právním řádem rozhodným je podle obecného pravidla v čl. 4(1) Řím II místo vzniku škody, tedy právo španělské, jímž by se mělo řídit i promlčení práva (čl. 15 Řím II). Soud řešil otázku, zda ustanovení portugalského práva o promlčecí lhůtě lze považovat za imperativní ustanovení podle čl. 16 Řím II, a dospěl k závěru, že nikoliv. Uvedl, že výjim-

⁷³ SDEU C-507/15 *Agro*, bod 33.

⁷⁴ SDEU C-507/15 *Agro*, body 46–51.

⁷⁵ SDEU C-149/18 *Agostinho da Silva Martins v Dekra Claims Services Portugal SA*, ECLI:EU:C:2019:84.

⁷⁶ SDEU C-149/18 *Martins*, bod 28 s odkazem na rozsudek *ERGO Insurance*, C-475/14, bod 43.

ka týkající se imperativních ustanovení, tedy výjimka z použití rozhodného práva, určeného podle čl. 4, musí být vykládána restriktivně, s odvoláním na rozhodnutí *Unamar*.⁷⁷ Pro použití jiné promlčecí lhůty by bylo nutné uvést zvláště významné důvody, např. zjevný zásah do práva na účinný prostředek nápravy a na účinnou soudní ochranu, k němuž by došlo aplikací jinak rozhodného právního řádu.⁷⁸ Rozhodnutí je rozumné a je potřebné jej přivítat.

Objevil se však i názor, který tento závěr zpochybňuje, protože se připravuje novelizace směrnice 2009/13 o pojištění motorových vozidel, která by měla zakotvit dokonce čtyřletou promlčecí lhůtu, a je otázkou, zda by se takové ustanovení ve prospěch delší promlčecí lhůty neprosadilo jako ustanovení, od něhož se nelze smluvně odchýlit v podobě, v jaké je provedeno v členském státě sídla soudu.⁷⁹ Této otázce se zde nelze blíže věnovat, znamenalo by to otevření Pandořiny skříňky, nicméně mohu alespoň poznamenat, že tendence posuzovat imperativní normy účelově, s preferencí hmotněprávních unijních předpisů, se prosazuje již od rozhodnutí *Ingmar*, to je alespoň můj osobní názor.

4. Imperativní normy v předpisech národního práva – mají ještě význam? A nazrál čas na nové řešení?

Imperativní normy většinou zasahují závazkové právní vztahy, smluvní či mimosmluvní, v unijním kolizním právu na ně pamatují také další nařízení, jako je nařízení o dědictví,⁸⁰ nařízení o majetkových poměrech v manželství, nebo nařízení o majetkových důsledcích registrovaného partnerství.⁸¹ Imperativní normy se však mohou prosazovat i v právních vztazích, pro které prozatím nebyla přijata mezinárodně či unijně kodifikovaná právní úprava. Stále si tedy zachovávají určitý význam autonomní předpisy mezinárodního práva soukromého, případně teoretická pojednání tam, kde takové autonomní předpisy speciální úpravu výslovně neobsahují, případně vůbec neexistují. Průkopníkem byl švýcarský zákon o mezinárodním právu soukromém z roku 1987, který v čl. 18 a 19 zakotvuje aplikovatelnost imperativních norem *legis fori* i možnost přihlížet k imperativním normám třetího státu.⁸² Tento předpis inspiroval mnoho dalších zákonodárců, většinou se však národní předpisy omezují pouze na aplikovatelnost imperativních norem *legis fori*. Český z. m. p. s. patří k těm odvážným, které zakotvují i možnost použít ustanovení práva třetího státu (§ 25 z. m. p. s.). Podmínkou pro použití takových ustanovení je, že to účastník navrhne a že dotčená práva a povinnosti mají ke třetímu státu dostatečně významný

⁷⁷ SDEU C-149/18 *Martins*, body 29–31.

⁷⁸ SDEU C-149/18 *Martins*, bod 34.

⁷⁹ Srov. VAN CALSTER, G. *Martins v Dekra Claims. Limitation Periods as „overriding mandatory rules“ under Rome II*. In: *GAVC LAW* [online]. 1. 3. 2019 [cit. 2020-06-23]. Dostupné z: <<https://gavclaw.com/2019/03/01/martins-v-dekra-claims-limitation-periods-as-overriding-mandatory-rules-under-rome-ii/>>. Je zde argumentováno poukazem na čl. 3(4) nařízení Řím I, což asi úplně neodpovídá dané situaci.

⁸⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 650/2012 ze dne 4. července 2012, o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a přijímání a výkonu veřejných listin v dědických věcech a o vytvoření evropského dědického osvědčení, čl. 30.

⁸¹ Výše pozn. č. 13.

⁸² Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG), vom 18. 12. 1987, čl. 18 upravuje aplikaci imperativních norem *legis fori*, čl. 19 pak umožňuje aplikovat imperativní normy třetího státu: „Anstelle des Rechts, das durch dieses Gesetz bezeichnet wird, kann die Bestimmung eines andern Rechts, die zwingend angewandt sein will, berücksichtigt werden, wenn nach schweizerischer Rechtsauffassung schützenswerte und offensichtlich überwiegende Interessen einer Partei es gebieten und der Sachverhalt mit jenem Recht einen engen Zusammenhang aufweist.“

vztah a použití se jeví jako spravedlivé.⁸³ Ustanovení § 25 z. m. p. s. je zdařilé a promyšlené, vychází z dlouhodobých znalostí a zkušeností Kučery, který byl jeho duchovním otcem. Pokud je mi známo, toto ustanovení prozatím nebylo aplikováno. Uplatní se pouze ve vztazích, pro které dosud nebyla přijata unifikovaná úprava, což jsou kolizní otázky práva osob, fyzických i právnických, věcných práv, dílčí otázky rodinného práva. To jsou oblasti, kde bude výskyt imperativních norem spíše vzácný, ale existují. Např. v oblasti práva společností považuje Brodec ustanovení o ochraně práv k obchodní firmě podle § 423 a § 424 občanského zákoníku za tuzemskou imperativní normu, kterou je potřebné aplikovat bez ohledu na *legem societatis*, tedy bez ohledu na právo rozhodné pro společnosti podle § 30 z. m. p. s.⁸⁴

Na otázku, zda ustanovení o imperativních normách v autonomních předpisech mezinárodního práva soukromého mají ještě význam, je proto potřebné odpovědět kladně. To se týká členských států EU, které mají sjednocenou úpravu vztahující se k imperativním normám pouze v určitých oblastech a v jiných nikoliv; u ostatních států, které nejsou vázány žádnou takovou úpravou, to platí obecně.

Stále panuje velká nejistota, zda soud bude či nebude přihlížet k imperativním normám zahraničního práva, které si budou vynucovat svou aplikaci na určitý soukromoprávní poměr. Další otázkou proto je, zda nazrál čas na nějaké nové řešení, které by právní jistotu posílilo. Myslím, že nikoli. Dnešní doba je dost pragmatická, argumentace klasiků, jako byli Francescakis či Zweigert, kteří směřovali k vlastnímu jádru imperativních norem, je spíše zapomenuta. Čeká se na nová rozhodnutí a ta se komentují rychle, většinou v rámci různých blogů, se snahou dovodit i to, co soud přímo neřekl, nebo možná řekl, ale nemyslel to tak. Na druhé straně v této oblasti si jen obtížně lze představit jinou argumentaci než účelovou, je to oblast většinou přímo spjatá s politikou, lze odhadovat, že i z tohoto důvodu se některé případy řeší mimosoudně. To se asi bude týkat i zahraničních restrikcí v souvislosti s pohybem zboží a osob přes hranice z důvodu pandemie koronaviru. Právní nejistota tak bude používání imperativních norem provázet i nadále. V rámci Evropské unie však přece jen – díky unifikovaným úpravám a navazující judikatuře SDEU – již byla vytvořena určitá vodítka, která do jisté míry umožňují předem odhadnout konkrétní řešení.

⁸³ § 25 z. m. p. s.: Nutně použitelná ustanovení jiného zahraničního práva: „K návrhu účastníka se mohou použít ustanovení právního řádu jiného státu, kterého se podle ustanovení tohoto zákona nemá použít, avšak podle právního řádu, jehož jsou součástí, se jich má použít bez ohledu na to, kterým právním řádem se řídí práva a povinnosti, o které jde. Podmínkou pro použití je, že práva a povinnosti, o které jde, mají k takovému jinému státu dostatečně významný vztah a je to spravedlivé vzhledem k povaze těchto ustanovení, jejich účelu nebo k důsledkům, jež by vplynuly zejména pro účastníky z jejich použití nebo z jejich nepoužití. Účastník, který se takových ustanovení dovolává, musí prokázat platnost a obsah těchto ustanovení.“

⁸⁴ PAUKNEROVÁ, M. – BRODEC, J. Czech Republic. In: GERNER-BEUERLE, C. – MUCIARELLI, F. – SCHUSTER, E. – SIEMS, M. *Private International Law of Companies in Europe*. Munich: C. H. Beck, 2019, s. 340–365 (349).

Návrh úpravy směnečného rozkazního řízení ve věcném záměru civilního řádu soudního

Radim Chalupa*

Abstrakt: Autor vstupuje do diskuse vyvolané zásadním počinem v rekodifikačním procesu civilního sporného řízení, jímž je vypracování věcného záměru civilního řádu soudního. Předmětem statí je hodnocení výšece návrhu nové podoby civilního procesního kodexu, jež reguluje specifické zkrácené řízení určené pro uplatnění směnečných (a šekových) nároků. Východiskem je srovnání současné právní úpravy směnečného rozkazního řízení a úpravy obsažené ve věcném záměru civilního řádu soudního, jež vyústuje v závěr, že navzdory odlišnému znění věcného záměru se jedná o návrh obsahově téměř shodný se stávající úpravou. Autor kritizuje v pojednání krok autorů návrhu nové podoby civilněprocesního kodexu spočívající v recepci aktuální přežitě a právu na spravedlivý proces odporující úpravy uplatnění směnečných nároků v rozkazním řízení. Na podporu uvedeného kritického postoje k převzetí právního režimu směnečného rozkazního řízení, jenž je obsažen v občanském soudním řádu, autor předkládá analýzu chybné koncepce a problémových aspektů současné právní úpravy a tím i (s ohledem na zamýšlenou recepci úpravy) právní úpravy navrhované. Kritickou analýzu aktuální (a tím i nově navržené) právní úpravy rozkazní podoby řízení vytvořené pro uplatnění směnečných nároků autor doplňuje rozsáhlým exkursem do rakouské úpravy směnečného příkazního řízení a stručným popisem procesní úpravy uplatnění směnečných nároků v německém civilním řízení. Kritika navržené právní úpravy vyústuje v úvahy de lege ferenda představené v podobě návrhu pravidel, na nichž by funkční regulace směnečného rozkazního řízení měla být vybudována.

Klíčová slova: směnečné rozkazní řízení, věcný záměr civilního řádu soudního, námítky proti směnečnému platebnímu rozkazu, koncentrace řízení, projednání směnečného nároku

Úvod

V současné době probíhá intenzivní diskuse nad předloženým věcným záměrem civilního řádu soudního. Přestože řízení zvláště vytvořené pro uplatnění specifických směnečných a šekových nároků nepředstavuje středobod civilního řízení, je jeho integrální součástí, která je poměrně hojně využívána; je tudíž legitimní uvažovat o faktu, zda by úprava směnečného rozkazního nebo jiného obdobného řízení měla být do nového civilního procesního kodexu zařazena, či nikoli, a pokud ano, jak by právní úprava takového řízení měla vypadat. Zastávám názor, že z důvodů, které vyložím dále v textu, by směnečné rozkazní řízení z našeho civilního procesu nemělo vymizet. Podobě, v níž by směnečné rozkazní řízení mělo být do nového kodexu regulujícího civilní sporné řízení začleněno, budu věnovat tento článek.

Kvituji, že věcný záměr civilního řádu soudního (dále rovněž „VZ c. ř. s.“; připravovaný civilní řád soudní dále rovněž „c. ř. s.“) počítá se specifickým rozkazním řízením pro uplatnění směnek a šeků. Mám však za to, že věcně a obsahově autoři VZ c. ř. s. návrh úpravy směnečného a šekového rozkazního řízení nezvládli.

* JUDr. Radim Chalupa, Ph.D. Autor působí jako samostatný advokát.

VZ c. ř. s. vnímám na rozdíl od mnoha jeho kritiků jako zdařilý počín, jehož výsledkem by mohl být kvalitní a funkční předpis upravující civilní sporné řízení, když právě koncepční uchopení považuji za jednu ze silných stránek VZ c. ř. s. Vyjadřuji přesvědčení, že navrhovaný c. ř. s. předčí o. s. ř. jak po stránce koncepční, funkční, tak i po stránce kvality úpravy mnohonásobně a jeho přijetím v navrhované podobě by se náš civilní proces zařadil mezi nejkvalitnější řízení v Evropě. Není však pochyb o tom, že má i svoje slabá místa (koneckonců proto byl předložen k odborné diskusi v podobě věcného záměru). Právě návrh úpravy směnečného rozkazního řízení představuje jednu z pasáží připravovaného c. ř. s., který je třeba zásadně přepracovat, neboť tato jeho část nevyhovuje požadavkům na funkční a spravedlivé řízení.

1. První obecnější postřehy k navržené úpravě směnečného a šekového rozkazního řízení

Návrh právní úpravy směnečného a šekového rozkazního řízení ve VZ c. ř. s. se obsahově (v drtivé většině podstatných aspektů) shoduje s aktuální úpravou obsaženou v o. s. ř. Na první pohled sice úprava směnečného a šekového rozkazního řízení obsažená ve VZ c. ř. s. nepůsobí jako totožná (nebo alespoň velmi podobná) s úpravou, kterou známe z o. s. ř., neboť je rozložena do více paragrafů a dikce ustanovení není identická s ustanovením § 175 o. s. ř., obsahově se však od původní úpravy (zakotvené v o. s. ř.) téměř neliší. Odlišuje se jen v několika málo nevýznamných položkách a v jednom podstatnějším aspektu (v nové úpravě se neobjevuje jeden ze tří opěrných bodů specifické koncentrace směnečného a šekového rozkazního řízení, což však téměř nepřináší věcnou změnu, nýbrž jen vytváří výkladový problém, zda řízení bude podle tohoto návrhu koncentrováno, či nikoli¹).

2. Směnečné rozkazní řízení jako smysluplná součást civilního procesu

Zvláštní specifické řízení vytvořené pro uplatnění směnečných nároků nepředstavuje v evropském rozměru obvyklé procesní prostředí pro soudní vymáhání směnečných práv. Jsou mi známy celkem tři evropské procesní předpisy, které výslovně pamatují na procesní prosazení směnečných nároků a vytváří pro ně zvláštní druh řízení (směnečné rozkazní nebo jiné obdobné řízení – upomínací, případně listinné). Jedná se o německý a rakouský ZPO a o o. s. ř. Donedávna se jednalo o čtyři procesní kodexy, neboť slovenský o. s. p. obsahoval úpravu směnečného a šekového řízení, která byla koncipována obdobně jako právní úprava naše (obě tyto úpravy vycházely ze stejného základu, česká právní úprava se neměnila, slovenská pak postupně doznávala větších či menších změn). Ze slovenského civilního řízení však specifická procesní platforma pro uplatnění směnečných nároků v podobě směnečného rozkazního či jiného obdobného řízení vymizela při rekodifikaci realizované v roce 2015, když právní úprava směnečného rozkazního nebo jiného obdobného řízení do civilního procesního kodexu (zákon č. 160/2015 Z. z. *civilný sporový poriadok*) nebyla zařazena. Ve většině evropských zemí civilní procesní kodexy specifickou úpravu pro uplatnění směnečných nároků postrádají.

Procesní právo je odvětvím, jež bylo vytvořeno za účelem ochrany a nucené realizovatelnosti hmotného práva. Hmotněprávní režim abstraktních směnečných pohledávek je

¹ Faktem, zda by řízení podle návrhu bylo či nebylo koncentrováno, se budu podrobně zabývat dále v textu.

výrazně specifický. Včlenění zvláštní procesní platformy pro rychlejší uplatnění směnečných nároků, jež by byla vytvořena v podobě specifického směnečného rozkazního řízení, do civilního procesu považuji za odpovídající reakci procesního práva na obsah práva hmotného. Přestože není existence zvláštního řízení vytvořeného pro uplatnění směnečných nároků v Evropě běžným standardem, mám za to, že začlenění specifického řízení vytvořeného na míru pro proces uplatnění práv ze směnek, případně z cenných papírů vůbec, do c. ř. s. je namístě.

Občanský soudní řád, německý ZPO a logicky i VZ c. ř. s. obsahují úpravu směnečného a šekového rozkazního řízení. Naopak rakouský ZPO obsahuje jen směnečné příkazní řízení. Zatímco směnečné spory jsou časté, o šekové nároky se nikdo nesoudí. Je pravdou, že když bude rozkazní řízení pro uplatnění abstraktních nároků vytvořeno nejen pro směnky, ale i pro šeky, nic se nestane, pokud by však součástí c. ř. s. bylo jen směnečné rozkazní řízení, z praktického hlediska by se nic nestalo. Přiznávám, že tuto cestu (vytvoření směnečného rozkazního řízení, nikoli řízení směnečného a šekového) preferuji. V úvahách *de lege ferenda* tak budu uvažovat v intencích směnečného rozkazního řízení.

V úvahu však připadá i rozšíření předmětu úpravy na nároky z jiných cenných papírů; například obligací, případně i z poukázek. Historicky bylo směnečné příkazní řízení využíváno k uplatnění nároků z dalších cenných papírů (obilních zástavních listů v historických zemích) z kupeckých poukázek a závazných listů (na Slovensku a Podkarpatské Rusi).² Jedná-li se o nesporné peněžité nároky vyplývající z cenných papírů, není důvod případnou úvahu o rozšíření předmětu směnečného rozkazního řízení i na tyto nároky považovat za neopodstatněnou.

3. Návrh právní úpravy směnečného a šekového rozkazního řízení obsažený ve věcném záměru civilního řádu soudního

Autoři VZ c. ř. s. předložili následující návrh podoby směnečného a šekového rozkazního řízení:

„408. Předloží-li žalobce v prvopisu směnku nebo šek, o jejichž pravosti není důvodu pochybovat, a další listiny nutné k uplatnění práva, vydá na jeho návrh soud směnečný (šekový) platební rozkaz, v němž žalovanému uloží, aby do 15 dnů zaplatil požadovanou částku a náklady řízení nebo aby v téže lhůtě podal námitky, v nichž musí uvést vše, co proti platebnímu rozkazu namítá. Směnečný (šekový) platební rozkaz musí být doručen do vlastních rukou žalovaného, náhradní doručení je vyloučeno. Nelze-li návrhu na vydání platebního rozkazu vyhovět, nařídí soud ústní jednání.

409. Nebudou-li námitky podány, má směnečný nebo šekový platební rozkaz účinky pravomocného rozsudku.

410. Budou-li podány námitky proti směnečnému nebo šekovému rozkazu včas, soud nařídí ústní jednání k jejich projednání. Pozdě podané námitky nebo námitky podané někým, kdo k jejich podání není oprávněn, soud odmítne.

² HORA, V. *Československé civilní právo procesní. I–III. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, III. díl, s. 195–196: „Dodati dlužno, že pro řízení o ž. uplatňujících nároky z obilních zástavních listů, stanovené zák. 107/1933, platí přiměřeně ustanovení c. ř. s. o směnečném řízení (nikoli však o příslušnosti, § 11 cit. zák.). b) Na Slovensku a P. Rusi. Směnečné řízení vykazuje tam v podstatě tyto rozdíly: 1. podkladem žaloby není jen směnka a šek, nýbrž i kupecké poukázky a závazné listy, je-li dlužník protokolovaným kupcem.“

411. *Námítky se podávají u soudu, který směnečný nebo šekový rozkaz vydal.*

412. *Po projednání námítek soud v rozsudku vysloví, zda se ponechává směnečný nebo šekový platební rozkaz v platnosti nebo zda se platební rozkaz ruší, případně v jakém rozsahu.*

413. *Při opravě chyb v psaní a v počtech, jakož i jiných zjevných nesprávností v platebním rozkazu se postupuje tak, jako u rozsudku.“*

Jak jsem již uvedl výše, rozdělení stávajícího ustanovení § 175 o. s. ř. do pěti samostatných článků a úprava díkce zákona uskutečněná bez ambice změnit procesní režim směnečného a šekového rozkazního řízení nic nemění na faktu, že věcný záměr přichází s ideou zachovat stávající právní úpravu směnečného rozkazního řízení v podstatě nedotčenou. Návrh recipuje vše špatné, co je obsaženo ve stávající úpravě, a přidává ještě několik technicky nedomyšlených škrtů nebo doplňků v textu normy.

Z hlediska normotvorby se podivuji nad technickým řešením doplnění pravidla, že se „*námítky podávají k soudu, který směnečný nebo šekový platební rozkaz vydal*“. Pokud měli autoři v úmyslu odstranit nejasnosti v následcích podání námítek k soudu odlišnému od soudu, který v řízení meritorně rozhodl směnečným nebo šekovým platebním rozkazem, měli se zcela jistě zaměřit na důsledky podání námítek k jinému než věcně nebo místně příslušnému soudu. Konstatování, „*ke kterému soudu se námítky podávají*“, problém, jak naložit s námítkami podanými k jinému než věcně a místně příslušnému soudu, neřeší a ve své podobě se jeví jako zcela nadbytečné. To je však jen drobný poklesek, který téměř nestojí za zmínku.

Snaha upravit totéž shodně, ale jinými slovy, může snadno přinést dilema, zda je výsledná úprava skutečně totožná. Jednu takovou nejasnost pasáž VZ c. ř. s. věnovaná směnečnému a šekovému rozkaznímu řízení přináší. Ustanovení § 175 o. s. ř. obsahovalo tři pilíře koncentrace řízení (jak vyplývá z dalšího textu – jeden základní a dva podpůrné). První stěžejní pilíř spočíval v požadavku na námítky, když konstatoval, že žalovaný je povinen „*uvést v námítkách vše, co proti platebnímu rozkazu namítá*“. Tutéž formulaci nacházíme i v čl. 408 VZ c. ř. s.

Další dva opěrné body specifické koncentrace stávajícího směnečného a šekového rozkazního řízení představují pasáže ustanovení § 175 o. s. ř., v nichž je uvedeno, že „*pozdě podané námítky soud odmítne*“ (odstavec 3) a „*k námítkám později vzneseným již nelze přihlížet*“ (odstavec 4). VZ c. ř. s. žádnou takovou či obdobnou regulaci prekluzivního charakteru námitkové lhůty neobsahuje. Výslovná deklarace faktu, že námítky podané po uplynutí námitkové lhůty soud odmítne a že k námítkám podaným po nařízení námitkového jednání nelze přihlížet, tvoří důležité prvky prosazení koncentračního principu do právní úpravy směnečného a šekového rozkazního řízení a bez jejich začlenění do textu normy lze mít pochybnosti o tom, zda je řízení koncentrováno a jaká je podoba koncentrace řízení, neboť stěžejní otázka, jak má soud naložit s postlhůtními námítkami, je díkci normy ponechána bez povšimnutí.

Absence výslovného zakotvení prekluzivní podoby námitkové lhůty navozuje otázku, zda je řízení vůbec zkoncentrováno. Kombinace zakotvení břemena, že žalovaný musí obranu proti uplatněnému nároku vymezit v námítkách, a nevyřešení otázky, jak má být naloženo s postlhůtními námítkami, otevírá možnost dvojího výkladu normy. Buď samotný imperativ, že žalovaný musí celou obranu vymezit v námítkách (musí uvést, co namítá), kombinovaný s fixní délkou námitkové lhůty k zakotvení koncentrace řízení postačuje

a fakt, že k pozdě podaným námitkám soud nepřihlédne, vyplývá implicitně z fixní délky námitkové lhůty a ze striktnosti požadavku, aby obrana byla kompletně vymezena v námitkách (včas podaných) – v tom případě by směnečné a šekové rozkazní řízení bylo v navržené podobě plně zkoncentrováno uplynutím námitkové lhůty, nebo absence výslovně zakotveného pravidla, že k pozdě podaným námitkám soud nebude přihlížet (buď bez dalšího, nebo po jejich předchozím odmítnutí), má za následek, že soud zohlední i postlhůtní námitky – v tom případě řízení v navržené podobě koncentrováno být nemá.

Přikláním se k závěru, že požadavek, aby žalovaný uvedl v námitkách vše, co proti platebnímu rozkazu namítá, je natolik silný, že otázku, zda navržená právní úprava stojí na koncentraci, jež je spojena se stávající úpravou, či nikoli, nelze zodpovědět záporně. Při uvedeném výkladu článku 208 VZ c. ř. s. sehrává roli i úvaha, že soud námitky podané po lhůtě neprojedná bez výslovného zakotvení uvedeného následku zmeškání lhůty, neboť k čemu by byla pevně stanovená námitková lhůta, pokud by námitky bylo možné podávat i po jejím uplynutí; pořádkový charakter lhůty by odporoval její povaze. Podle mého přesvědčení je rozkazní řízení, ohledně něhož zákon konstatuje, že v námitkách musí žalovaný uvést „vše“, co proti platebnímu rozkazu namítá, plně zkoncentrováno již uvedeným požadavkem, aby byla v námitkách vymezena celá obrana, ledaže by norma obsahovala výjimky, které by režim koncentrace výrazně modifikovaly. Žádná taková úprava důsledků imperativu, že žalovaný musí v námitkách uvést vše, co proti platebnímu rozkazu namítá, však v předmětných člancích VZ c. ř. s. (čl. 408 až 413) obsažena není, takže mám za to, že navržená úprava by přinesla koncentraci shodnou s tou stávající.

Nelze však podceňovat ani názor, že bez výslovného zakotvení prekluzivní povahy námitkové lhůty je požadavek, aby žalovaný v námitkách uvedl vše, co proti platebnímu rozkazu namítá, jen prázdnou deklarací bez odpovídajícího vyústění v zakotvení faktu, že k pozdě podaným námitkám soud nepřihlédne, není do řízení účinně včleněn koncentrační princip, neboť i uvedený pohled má svoji logiku.

Jak jsem však již uvedl výše, pokud norma regulující rozkazní řízení obsahuje pravidlo, že žalovaný je povinen uvést v námitkách vše, co proti platebnímu rozkazu namítá, je namísto předmětné ustanovení vyložit tak, že později podané námitky již obranu nevymezují a soud ji nemůže zohlednit.

Výše popsanou nedůslednost v konstrukci právního režimu navrženého směnečného a šekového rozkazního řízení vnímám tak, že do právní regulace zbytečně včleňuje nejasnost a otevírá prostor k výkladovým problémům ohledně faktu, zda zakotvuje koncentraci směnečného rozkazního řízení, či nikoli.

Směnečné a šekové rozkazní řízení je ve VZ c. ř. s. navrženo v zásadě shodně se stávající úpravou (budu-li vycházet z předpokladu, že předmětná ustanovení VZ c. ř. s. mají být vykládána tak, že zakotvují prosazení koncentračního principu v podobě neodlišující se od režimu zavedeného o. s. ř.). Analýzou aktuální právní úpravy tak postihnu i úpravu navrženou.

4. Kritická analýza právní úpravy (stávající i navržené v VZ c. ř. s.) směnečného a šekového rozkazního řízení

Jen málokdy se podaří koncipovat právní úpravu tak, aby byla bezchybná, tedy bez dílčích problémů, nedostatků či vad, které je třeba následně odstraňovat výkladem. Nedostatky právní regulace směnečného rozkazního řízení však v rámci aplikace normy sano-

vat nelze. Jedná se totiž o zásadní koncepční mezery, jejichž působení při vedení sporů v režimu směnečného rozkazního řízení³ činí řízení příliš nevyvážené (jednostranně zvýhodňující žalobce i v aspektech, které nevychází z podstaty uplatňovaného nároku) a atakující právo žalovaného na spravedlivý proces. Rozhodující nedostatky směnečného a šekového rozkazního řízení je třeba hledat ve dvou následujících sférách jeho právní regulace:

- chybný koncept řízení a
- přehnaně tvrdá, a přitom nefunkční koncentrace řízení.

4.1 Chybný koncept směnečného a šekového rozkazního řízení

Koncept směnečného a šekového rozkazního řízení je stížen dvěma zásadními systémovými vadami. Jedná se o následující aspekty schématu uvedeného řízení:

- fakt, že se podáním námitek směnečný (šekový) platební rozkaz neruší a o jeho zrušení či ponechání v platnosti se následně rozhoduje v tzv. „námitkovém řízení“,
- fakt, že se po podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu má projednávat jen vznesená obrana žalovaného, nikoli uplatněný nárok.

4.2 Nezrušení směnečného platebního rozkazu podáním námitek

Právní následky (přesněji spíš absence nezbytných následků) podání námitek proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu, konkrétně fakt, že se v důsledku jejich podání uvedené meritorní rozhodnutí neruší,⁴ odporuje základním pravidlům korektně regulovaného rozkazního řízení, atakuje právo žalovaného na spravedlivý proces a přináší celou řadu praktických problémů a procesních omezení.

Rozkazní řízení plní funkci procesní platformy pro rychlé vyřízení nesporných nároků.⁵ Uvedené rychlé vyřízení je realizováno přiznáním nároku platebním rozkazem, jenž je vydán bez slyšení žalovaného. Civilní řízení, které *a priori* nerezignuje na ústavní konformitu, však nemůže být koncipováno jednostranně ve prospěch kterékoli z procesních stran. Nerovnováhu první fáze rozkazního řízení je třeba vyvážit průběhem další části řízení, jež následuje po zpochybnění nároku žalovaným. V. Hrnčířík ke spravedlivému průběhu směnečného rozkazního řízení uvádí: „*Listinný (rozkazní) i eventuální následný (námitkový) proces tvoří jeden celek. To má více projevů, avšak z obecného interpretačního hlediska považujeme za podstatné, že žalovaný by neměl být v procesu jako celku nepřiměřeně znevýhodněn (platí rovnost zbraní) tím, že o první fázi zpravidla neví a nemá tak možnost být procesně aktivní.*“⁶

³ Šeková řízení se v praxi nevedou.

⁴ Shodně WINTEROVÁ, A. In: WINTEROVÁ, A. – MACKOVÁ, A. a kolektiv. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*. 8. nezměněné vydání. Praha: Leges, 2015, s. 350: „*Podáním námitek se směnečný či šekový platební rozkaz neruší.*“

⁵ Vyjadřují přesvědčení, že z obecné charakteristiky rozkazního řízení, z níž vyplývá, že je určeno pro vyřízení nesporných nároků, není namístě vyjmát směnečné rozkazní řízení. Jinak M. Dobeš: „*Východiskem směnečného rozkazního řízení naproti tomu není nespornost uplatněného nároku, nýbrž jeho materiální likvidita (lze jej snadno prokázat prostřednictvím listin zvláště kvalifikovaných).*“ – viz DOBEŠ, M. *Směnečné spory*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 83.

⁶ HRNČIŘÍK, V. In: SVOBODA, K. – SMOLÍK, P. – LEVÝ, J. – ŠIMOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 605.

Schéma, v jehož rámci není směnečný (šekový) platební rozkaz v důsledku podání námitek proti tomuto rozhodnutí zrušen, vnáší do konceptu směnečného (šekového) rozkazního řízení hned několik systémových nedostatků. Nepříznivé projevy právního režimu, v jehož rámci v důsledku podání námitek nedochází ke zrušení směnečného (šekového) platebního rozkazu, lze shrnout takto:

- žalovaný nemá k dispozici nástroj umožňující přiměřeně snadné zpochybnění meritorního rozhodnutí (směnečného platebního rozkazu), jež bylo vydáno bez jeho slyšení, a navracející řízení do stavu před vydáním směnečného platebního rozkazu nebo do stavu obdobného,
- uplatněný nárok má i po podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu status nároku přiznaného rozhodnutím soudu,
- v první instanci jsou vydávána dvě meritorní rozhodnutí, když druhým z nich, tedy rozsudkem, se rozhoduje o dalším osudu vydaného a námitkami zpochybněného směnečného platebního rozkazu,
- soud ve směnečném rozkazním řízení rozhoduje podle stavu aktuálního ke dni vydání směnečného platebního rozkazu.

4.2.1 Absence nástroje umožňujícího žalovanému přiměřeně snadné zpochybnění meritorního rozhodnutí, jež bylo vydáno bez jeho slyšení, a navracejícího řízení do stavu před vydáním směnečného platebního rozkazu nebo stavu obdobného

Nekontradiktorní průběh představuje jeden z neodmyslitelných a určujících znaků rozkazního řízení (případně jeho první fáze), neboť začlenění slyšení žalovaného do schématu rozkazního řízení by potlačilo nejvýraznější urychlující faktor tohoto typu řízení, kterým je právě rozhodování jen na základě žaloby, případně předložených listin (ve směnečném rozkazním řízení zejména originálu směnky). Aby žalobce dosáhl přiznání směnečného (šekového) nároku směnečným platebním rozkazem, musí v žalobě, mimo jiné, tvrdit skutečnosti, z nichž vyplývá jím uplatněný nárok, a předložit originál směnky (šeku),⁷ o jejímž (jehož) pravosti není důvod pochybovat, a z níž (nějž) existence uplatněného nároku vyplývá.⁸ Takto nastavenou nerovnováhu v procesním postavení sporných stran nelze vnímat jako ústavně konformní standard, který není třeba v případě zpochybnění uplatněného nároku žalovaným kompenzovat.⁹

⁷ Ustanovení § 175 o. s. ř. mezi požadavky, jež musí být splněny pro přiznání nároku směnečným platebním rozkazem, zařazuje předložení prvopisu směnky (šeku); zcela jistě lze používat pojem originál směnky (šeku). Originál směnky (šeku) může být nahrazen pravomocným usnesením o umoření směnky (šeku).

⁸ Předpokladů pro vydání směnečného platebního rozkazu je víc, vylíčení rozhodujících skutečností, jež odůvodňují přiznání uplatněného nároku a předložení originálu směnky, jsou však hlavní předpoklady. Pro úplnost dodávám, že vydání směnečného platebního rozkazu je vázáno na splnění těchto předpokladů:

a) žalobou je uplatněn nárok na zaplacení peněžitě částky vyplývající ze směnky,

b) žalobce předložil originál směnky,

c) žalobce předložil další případné listiny potřebné k uplatnění práva (tento zákonný požadavek se uplatní jen v případě, že hmotné právo vyžaduje splnění dalších předpokladů a tyto další listiny osvědčují důvodnost uplatnění nároku žalobcem vůči žalovaným),

d) neexistuje důvod pochybovat o pravosti předložené směnky,

e) uplatněný nárok vyplývá ze skutečností tvrzených žalobcem v žalobě a z obsahu směnky,

f) žalobce navrhl, aby soud rozhodl směnečným platebním rozkazem.

Při vyřízení nároku v řízení, jehož průběh žalovaného vylučuje z procesu ovlivňování skutkového základu rozhodnutí, z něhož soud vychází (v jehož rámci je uplatněný nárok přiznan bez slyšení žalovaného), má absence možnosti žalovaného dosáhnout v následném řízení (případně v následné části řízení) relativně dostupnými prostředky zpochybnění uplatněného nároku a anulování důsledků jednostranně vedené části řízení (navrácení řízení do stavu před vydáním platebního rozkazu, případně do stavu obdobného), povahu tvrdého ataku vyváženosti řízení. Jakékoli rozkazní řízení lze považovat za korektní jen v případě, že je do jeho právního režimu vetknut dostatečně silný balanční prvek vyvažující eliminaci slyšení žalovaného při prvotním (rozkazním) rozhodování o uplatněném nároku. Neexistuje přitom žádný dostatečně silný důvod, pro který by uvedený požadavek neměl být uplatněn i vůči směnečnému rozkaznímu řízení.

Funkční vazby mezi hmotným a procesním právem, z nichž vyplývá, že civilní proces slouží k autoritativnímu prosazení porušených nebo ohrožených subjektivních práv, predikují základní rozložení sil v korektně koncipovaném směnečném (šekovém) rozkazním řízení tak, že nelze nalézt jediný rozumný důvod, pro který by žalovaný směnečný dlužník měl mít horší procesní postavení než žalující směnečný věřitel v jiných aspektech než v těch, které vyplývají z podstaty uplatněného směnečného nároku (v řízení o uplatnění směnečného nároku se jedná zejména o rozložení důkazního břemena). Je na místě, když je žalobce uplatňující směnečný nárok procesně zvýhodněn v tom směru, že nenese břemeno tvrzení a důkazní břemeno ohledně kauzy směnky, a když je procesní postavení žalovaného směnečného dlužníka horší v tom, že nese břemeno k tvrzení a prokázání skutečností, které zpochybňují řádnost uplatnění směnky (zejména s ohledem na její kauzu). S ohledem na abstraktnost a nespornost směnečného (šekového) nároku je na místě umožnit žalobci získat relativně snadno meritorní rozhodnutí v podobě směnečného (šekového) platebního rozkazu. Dál však není žádoucí ve výčtu procesních zvýhodnění žalobce ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení pokračovat. Další projevy nerovnováhy mezi postavením směnečného věřitele domáhajícího se ve směnečném rozkazním řízení přiznání směnečného nároku a bránícího se směnečného dlužníka nejsou opodstatněny povahou uplatněného směnečného nároku a je třeba je vnímat jako věcně nedůvodné (nevycházející z podstaty uplatněného nároku).

I směnečné a šekové rozkazní řízení by mělo být kontradiktorní ve všech důležitých aspektech. Protože kontradiktorní postavení stran nelze prosadit do prvotní fáze uplatnění nároku v rozkazním řízení, je třeba prvotní nerovnovážnou podobu řízení vyvážit jeho následným průběhem (průběhem po podání námitek proti směnečnému případně šekovému platebnímu rozkazu). Považuji za nezbytné umožnit žalovanému po zpochybnění nároku přiznaného směnečným (šekovým) platebním rozkazem (tedy bez slyšení žalovaného na základě jednostranných procesních aktivit žalobce) cestou podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu na startovní linii, která žalovanému umožní uplatnit plnohodnotnou obranu plnohodnotnými procesními prostředky.

⁹ K tomu CHALUPA, R. *Řízení o zaplacení směnečného nároku (specifika a problémové aspekty)*. Praha: Leges, 2019, s. 154: „Nekontradiktornost rozkazního řízení lze akceptovat za předpokladu, že se v řízení uplatňuje nesporný nárok. Zpochybní-li však žalovaný nárok přiznaný platebním rozkazem, nelze již uplatněný nárok považovat za nesporný, čemuž je třeba řízení přizpůsobit. Dodatečné přizpůsobení řízení faktu, že žalovaný učinil uplatněný nárok sporným, by mělo mít retroaktivní podobu. Nelze totiž převzít aktuální stav řízení, které bylo vedeno s předpokladem, že uplatněný nárok je nesporný, do následného řízení, v němž je projednáván nárok zpochybněný.“

4.2.2 Uplatněný nárok lze i po podání námitek považovat za nárok přiznaný soudním rozhodnutím

Podáním námitek proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu dosáhne žalovaný do okamžiku následného projednání a posouzení námitek (případně do procesního ukončení řízení) odložení právní moci zpochybněného platebního rozkazu (směnečného či šekového).¹⁰ Řízení následující po zpochybnění nároku přiznaného platebním rozkazem by mělo být vyvážené – žalobce a žalovaný by měli mít rovné možnosti k prosazení jejich procesních zájmů. Přiznání nároku v rozkazním řízení bez slyšení žalovaného by ve spravedlivě vedeném řízení mělo mít jen dočasný charakter. Žalovaný by měl mít možnost vést následné řízení, v němž zpochybňuje uplatněný nárok, aniž by tento již byl přiznán soudním rozhodnutím. Projednávání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu v situaci, kdy uplatněný nárok je i po podání námitek přiznán meritorním rozhodnutím, lze ve sportovní terminologii přirovnat stavu, kdy se do zápasu nastupuje za stavu 1:0 pro žalobce.

Fakt, že uplatněný nárok lze i po jeho zpochybnění námitkami proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu charakterizovat jako nárok přiznaný rozhodnutím soudu, žalovaného diskvalifikuje z vyváženého průběhu následného řízení, zkracuje jej na jeho procesních právech a přináší celou řadu procesních anomálií a komplikací.

4.2.3 V první instanci jsou vydávána dvě meritorní rozhodnutí, když druhým z nich, tedy rozsudkem, se rozhoduje o dalším osudu vydaného a námitkami zpochybněného směnečného platebního rozkazu

Koncept směnečného a šekového rozkazního řízení, v jehož rámci o zrušení či ponechání v platnosti směnečného (šekového) platebního rozkazu rozhoduje soud rozsudkem jako druhým meritorním rozhodnutím v rámci prvoinstančního řízení,¹¹ přináší zásadní procesní problémy. Soud v rámci směnečného (šekového) rozkazního řízení rozhoduje v rámci první instance dvěma meritorními rozhodnutími, když předmětem rozhodování není

¹⁰ Shodně: TREBATICKÝ, P. In: JIRSA, J. aj. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. [ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2020-9-3]. ASPI_ID KO99_p2b1963CZ. Dostupné v Systému ASPI.: „Nepodá-li žalovaný proti vydanému směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu řádné námitky, řízení o směnečném (šekovém) nároku žalobce končí a směnečný, resp. šekový platební rozkaz nabývá účinků pravomocného rozsudku. Podá-li naopak žalovaný námitky, dochází k odkladu právní moci a vykonatelnosti tohoto rozhodnutí. To však pouze v rozsahu, v němž žalovaný proti němu brojí. V nenapadeném rozsahu nabývá směnečný (šekový) platební rozkaz marným uplynutím lhůty pro podání námitek právní moci.“ ŠKÁROVÁ, M. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*. 4. aktualizované vydání podle stavu k 1. 9. 2009. Praha: Linde, 2009, s. 447: „Včasným podáním námitek se platební rozkaz neruší, odkládá se jen jeho právní moc a vykonatelnost.“ HRNČÍŘÍK, V. In: SVOBODA, K. – SMOLÍK, P. – LEVÝ, J. – ŠIMOVA, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 608: „Jinými slovy, včas podané a odůvodněné námitky vydaný směnečný platební rozkaz neruší, nýbrž se v jimi vymezeném rozsahu pouze odkládá právní moc a vykonatelnost směnečného platebního rozkazu.“

¹¹ Obdobně M. Dobeš: „Podle naší právní úpravy se při zrušení směnečného platebního rozkazu již žaloba zvláště nezamítá, neboť zrušení směnečného platebního rozkazu je samo o sobě zamítnutím žaloby. To má za následek, že rozsudek, kterým se směnečný platební rozkaz ruší, je současně rozhodnutím, kterým se řízení končí (kasačním rozhodnutím, kterým se řízení končí). Má-li být přes zrušení směnečného platebního rozkazu pokračováno v řízení, případně má-li být řízení zastaveno bez založení překážky věci pravomocně rozsuzené, je na soudu, aby směnečný platební rozkaz zrušil procesně (usnesením), nikoli rozsudečně.“ Viz DOBEŠ, M. *Směnečné spory*, s. 110. Opačně Z. Kovařík: „Směnečný platební rozkaz vydaný soudem představuje rozhodnutí ve věci samé a hned lze uvést, že pokud byl jednou soudem vydán, nebude již nikdy v tomtéž řízení žádné jiné meritorní rozhodnutí vydáno.“ Viz KOVAŘÍK, Z. *Uplatňování práv v souvislosti se směnkami a šeky v soudním řízení. Bulletin advokacie*. 2000, roč. 10, č. 10, s. 13.

uplatněný nárok,¹² ale ponechání směnečného platebního rozkazu jako prvního meritorního rozhodnutí vydávaného v téže instanci v platnosti, či o jeho zrušení.

Rušení doručeného směnečného (šekového) platebního rozkazu až rozsudkem po projednání námitek přináší i další procesní komplikace:

- Koncept dvou meritorních rozhodnutí vydávaných v první instanci znemožňuje zrušit vydaný směnečný platební rozkaz v případě, že se dodatečně ukáže absence předpokladů pro vyřízení věci v rozkazním řízení, avšak nárok se ukazuje být důvodně uplatněný, nebo minimálně vytváří procesní diskonformitu, která vyúsťuje v neochotu soudů rušit směnečný (šekový) platební rozkaz usnesením z důvodu neexistence předpokladů pro jeho vydání, jelikož zákon nevytváří procesní oporu pro zrušení směnečného (šekového) platebního rozkazu z procesních důvodů (s výjimkou nedoručení tohoto rozhodnutí žalovanému) v modu, že nárok by byl následně přiznán rozsudkem.
- Soudy s ohledem na dvojí meritorní rozhodování v uvedeném řízení považují za nepřijatelné rozhodovat ve směnečném rozkazním řízení rozsudkem pro uznání i rozsudkem pro zmeškání.¹³ Mám za to, že se sice nejedná o postoj důvodný,¹⁴ zastává-li ho však dlouhodobě soudy vyšších instancí, představuje uvedený fakt, že se ve směnečném rozkazním řízení rozhoduje v prvním stupni dvěma po sobě jdoucími meritorními rozhodnutími, minimálně praktickou překážku pro využívání rozsudku pro uznání a rozsudku pro zmeškání ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení. Jedná se přitom o zbytečné ochuzení tohoto specifického procesu o vhodné reakce soudů na situace, v nichž o. s. ř. předpokládá rozhodnutí bez zjišťování skutkového stavu některým z uvedených rozhodnutí.

4.2.4 Soud ve směnečném rozkazním řízení rozhoduje podle stavu aktuálního ke dni vydání směnečného platebního rozkazu

Koncept dvou meritorních rozhodnutí implikuje další nikoli zanedbatelný problémový faktor projednání směnečného (šekového) nároku ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení. Ustanovení § 154 o. s. ř. sice ve svém odstavci 1 uvádí, že „*pro rozsudek je rozhodující stav v době jeho vyhlášení*“, rozhodovací praxe soudů však dovodila, že ve směnečném rozkazním řízení je třeba skutkový stav reflektovat k okamžiku vydání směnečného platebního rozkazu.^{15, 16} Schéma směnečného (šekového) rozkazního řízení tak přináší význam-

¹² Tomuto tématu se budu podrobněji věnovat dále v textu.

¹³ Zákaz využití rozsudku pro uznání ve směnečném rozkazním řízení je obsažen v rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 29 Cdo 3248/2013.

¹⁴ K tomu CHALUPA, R. *Řízení o zaplacení směnečného nároku (specifika a problémové aspekty)*, s. 99–100: „*Nemyslím si tedy, že by výše uvedená okolnost, tedy fakt, že se v námitkovém řízení nerozhoduje primárně o uložení platební povinnosti, ale o zrušení či ponechání směnečného platebního rozkazu v platnosti, důvodně bránila rozhodnutí o osudu směnečného platebního rozkazu bez zjišťování skutkového stavu. Mám však za to, že se v řízení mohou objevit jiné důvody, pro které není vhodné rozhodovat plošně ve směnečném rozkazním řízení rozsudkem pro uznání nebo rozsudkem pro zmeškání. Přikláním se tedy k závěru, že z podstaty věci není rozhodování rozsudkem pro uznání nebo kontumačním rozsudkem ve směnečném rozkazním řízení vyloučeno a že záleží na obsahu podaných námitek.*“

¹⁵ Uvedený závěr lze nalézt v rozsudku Nejvyššího soudu ČR, jenž byl publikován ve Sbírce rozhodnutí a stanovisek Nejvyššího soudu ČR pod číslem 31/2008.

¹⁶ Opačný názor zastává M. Dobeš: „*K tomuto rozhodnutí je však třeba uvést, že je nepřiléhavé, neboť v řízení o námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu se pochopitelně rozhoduje podle stavu, který tu je v době vydání rozsudku [...]*“

nou disproporcí mezi skutkovým stavem, podle něž soud v řízení rozhoduje, a skutkovým stavem, který je aktuální v okamžiku vydání rozsudku, jímž se prvoinstanční řízení končí. Soud při finálním prvoinstančním meritorním rozhodnutí nezohledňuje změny ve skutkovém stavu, které nastaly v průběhu „námitkového řízení“.

Rozhodování podle neaktuálního skutkového stavu, nelze považovat za žádoucí. Nicméně pokud soud při rozhodování o tom, zda směnečný (šekový) platební rozkaz zruší nebo ponechá v platnosti, vychází ze skutkového stavu existujícího k okamžiku vydání směnečného (šekového) platebního rozkazu, je třeba konstatovat, že postupuje v souladu s podstatou rozhodnutí. Neboť pokud soud rozhoduje o faktu, zda směnečný platební rozkaz vydal důvodně, je namístě, aby zohlednil skutkový stav, který existoval v okamžiku přiznání nároku směnečným (šekovým) platebním rozkazem, jelikož následné změny skutkového stavu již nemají a nemohou mít vliv na posouzení faktu, zda byl směnečný (šekový) nárok přiznán směnečným platebním rozkazem důvodně.

4.3 Uplatněný nárok není soudem ve směnečném rozkazním řízení projednán

Schéma směnečného rozkazního řízení je zcela nedomyšlené, nepočítá totiž s projednáním uplatněného směnečného nároku. Směnečné (a šekové) rozkazní řízení je v souladu s povahou tohoto specifického procesu koncipováno tak, že soud směnečným platebním rozkazem přiznává uplatněný směnečný nárok, přestože tento nárok nebyl řádně projednán, a přestože jeho existence nebyla prokázána. Uvedený průběh první fáze směnečného (šekového) rozkazního řízení není namístě kritizovat, neboť přiznání nároku bez jeho projednání představuje pojmový znak rozkazního řízení.

Pokud však žalovaný nerezignuje na obranu proti uplatněnému nároku a zpochybní jej podáním námitek proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu, vyvstává potřeba uplatněný nárok projednat, jelikož před a při vydání směnečného (šekového) platebního rozkazu tento projednán nebyl. Ustanovení § 175 o. s. ř. (a stejně tak ustanovení čl. 411. VZ c. ř. s.) však s projednáním nároku v následném řízení, jež je vedeno po podání námitek, nepočítá. Takto vyprojektovaný průběh směnečného (šekového) rozkazního řízení představuje zásadní koncepční nedostatek, který se neobávám označit jako zkrácení práva žalovaného na spravedlivý proces.

Korektně koncipované rozkazní řízení musí snazší a rychlejší cestu žalobce k přiznání nároku platebním rozkazem kompenzovat nejen snadným přístupem žalovaného k odklizení platebního rozkazu, ale i k transformaci nekontradiktorního rozkazního řízení v řízení plnohodnotné, v jehož rámci je uplatněný nárok projednán v mezích skutkových tvrzení obou sporných stran s tím, že základ rozhodnutí má podobu řádně zjištěného skutkového stavu, tedy skutkového východiska, k němuž soud dospívá dokazováním vedeným na základě důkazních návrhů předkládaných soudu oběma účastníky řízení.¹⁷

Viz DOBEŠ, M. *Směnečné spory*, s. 111. Jiný pohled prezentuje V. Hrnčířik, když uvádí: „Pravidlo § 154 odst. 1 se tedy ve vztahu k rozsudku o námitkách uplatní, avšak platí koncentrační zásada, že k námitkám později vzneseným nelze přihlížet (srov. oproti tomu např. obecné výjimky uvedené v § 118b odst. 1 in fine), což má být kompenzováno možnou obranou v rámci exekuce.“ HRNČIŘÍK, V. In: SVOBODA, K. – SMOLÍK, P. – LEVÝ, J. – ŠIMOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 606.

¹⁷ Shodně CHALUPA, R. *Řízení o zaplacení směnečného nároku (specifika a problémové aspekty)*, s. 148–149.

Ustanovení § 175 odst. 4 o. s. ř. vymezuje předmět námitkového řízení tak, že „*podá-li žalovaný včas námitky, nařídí soud k jejich projednání jednání*“. Věcný záměr c. ř. s. vymezuje předmět následného (námitkového) jednání takto: „*Budou-li podány námitky proti směnečnému nebo šekovému rozkazu včas, soud nařídí ústní jednání k jejich projednání. 412. Po projednání námitek soud v rozsudku vysloví, zda se ponechává směnečný nebo šekový platební rozkaz v platnosti nebo zda se platební rozkaz ruší, případně v jakém rozsahu.*“ (čl. 410. a 412).

Takto konstruovaný itinerář následného (námitkového) řízení, jež probíhá po podání projednatelných námitek proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu, v jehož rámci se projednává jen uplatněná obrana žalovaného¹⁸ průběh směnečného (šekového) rozkazního řízení jasně vede k vynechání uplatněného směnečného nároku z projednání. Přiznání uplatněného nároku bez jeho řádného projednání považuji v případě, že je žalovaný zpochybní, za zcela nepřijatelné.

V předrozkazní fázi řízení, v němž je uplatněn směnečný nárok a které je návrhem na vyřízení věci ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení, se neprovádí dokazování. Soud před rozhodnutím, zda nárok přizná směnečným (šekovým) platebním rozkazem, nebo zda jej projedná v prostém nalézacím řízení, osvědčováním zkoumá, jestli lze uplatněný nárok vyřídit vydáním směnečného platebního rozkazu, či nikoli. Jsou-li splněny předpoklady pro vyřízení věci přiznáním nároku směnečným (šekovým) platebním rozkazem, soud uplatněný nárok vyřídí rozkazní cestou a vydá směnečný (šekový) platební rozkaz. Soud uplatněný nárok směnečným (šekovým) platebním rozkazem přizná, aniž by provedl dokazování. Ani v předrozkazní části řízení, ani v první fázi směnečného (šekového) rozkazního řízení tak není existence nároku, jenž soud přiznal směnečným (šekovým) platebním rozkazem, prokázána.¹⁹ Žalovaný je až do okamžiku vydání směnečného platebního rozkazu vyloučen z projednání nároku, přiznání nároku na základě jednostranných informací pocházejících ze skutkových tvrzení žalobce a z listin předložených žalobcem (zpravidla zejména ze směnky) nelze považovat za jeho projednání. Za prokázání existence uplatněného nároku nelze považovat ani výsledek procesu osvědčování, jež soud uskutečňuje za účelem prověření faktu, zda jsou splněny předpoklady pro vyřízení věci cestou vydání směnečného (šekového) platebního rozkazu.

V rámci korektně vedeného civilního procesu, v jehož rámci žalobce uplatňuje nárok a žalovaný se jeho přiznání brání, je třeba aplikovat následující model průběhu sporného řízení:

¹⁸ ŠKÁROVÁ, M. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, s. 447: „K projednání námitek včas podaných a odůvodněných soud nařídí jednání.“ WINTEROVÁ, A. In: WINTEROVÁ, A. – MACKOVÁ, A. a kolektiv. *Civilní právo procesní. Část první: řízení nalézací*, s. 350: „Účel námitek je jiný než účel odporu proti platebnímu rozkazu [...]. Ve směnečném a šekovém řízení se tedy vydaný platební rozkaz přezkoumává, přičemž se zohledňují pouze výhrady v námitkách uvedené.“ HRNČÍŘÍK, V. In: SVOBODA, K. – SMOLÍK, P. – LEVÝ, J. – ŠIMOVOVÁ, R. a kol. *Občanský soudní řád. Komentář*, s. 608: „Ohledně žalovaným včas podaných námitek obsahujících odůvodnění nařídí soud k jejich projednání jednání, avšak k později v této situaci vzneseným (dalším) námitkám již nepřihlíží (aniž by o nich formálně rozhodoval jejich odmítnutím, zamítnutím nebo zastavením řízení o nich).“

¹⁹ Shodně Z. Kovařík, jenž k míře a metodě zjišťování skutkového stavu v části směnečného rozkazního řízení vedeného před vydáním směnečného platebního rozkazu, uvádí: „Samotné směnečné rozkazní řízení se dále vyznačuje podstatnou odlišností, že nestačí jen nárok tvrdit, ale je nutno jej také osvědčit.“ Viz KOVAŘÍK, Z. K dokazování o pravosti podpisu směnky. *Právní rozhledy*. 2010, č. 8, s. 270. Obdobně DRÁPAL, L. – BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I. § 1 až 200za. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1172: „Rozkazní řízení se i zde opírá jen o tvrzení žalobce, aniž by soud ověřoval jejich pravdivost, a dále k tomu přistupuje ještě okolnost, že vedle tvrzení uvedených v žalobě je nutno před vydáním směnečného (šekového) platebního rozkazu provést též cenzuru směnečné listiny (šeku). Nic více zákon soudu neukládá a více soud ani v daném řízení provádět nemůže.“

- a) žalobce tvrdí skutečnosti, z nichž dovozuje existenci uplatněného nároku,
- b) žalovaný uplatňuje svoji obranu s tím, že tak může učinit v několika možných podobách:
- popíráním pravdivosti žalobních tvrzení,
 - uplatněním námitek (tvrzením vlastních skutkových okolností, z jejichž existence dovozuje neexistenci nebo neuplatnitelnost nároku, neboť tyto brání vzniku uplatněného práva nebo způsobují zánik uplatněného práva, případně uplatněnému právu odnímají nárok),
 - výkladem základní normy (normy, z níž žalobce dovozuje existenci uplatněného nároku), když žalovaný může ke své obraně použít všechny uvedené defenzivní aktivity nebo jen některé z nich,
- c) žalobce prokazuje existenci skutečností, z nichž dovozuje uplatněný nárok,
- d) žalovaný vede dokazování tak, že:
- protidůkazy zpochybňuje nebo důkazy opaku vyvrací existenci skutkových okolností, z nichž žalobce dovozuje existenci uplatněného nároku,
 - prokazuje existenci skutečností, které brání vzniku uplatněného práva, způsobují zánik uplatněného práva nebo uplatňované právo činí neuplatnitelným případně neuplatnitelným v rámci poctivého výkonu práva, tedy prokazují důvodnost vznesených námitek.²⁰

Nesprávně koncipovaný předmět námitkového řízení představuje zásadní nedostatek právní úpravy i z toho důvodu, že má významné praktické dopady, neboť jeho působení není v praxi eliminováno aplikací práva, když soudy v řízeních o zaplacení směnečného nároku postupují způsobem, jenž reflektuje doslovný výklad ustanovení § 175 odst. 4 o. s. ř. Rozhodovací praxi soudů reprezentuje například rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 29. 10. 2015, sp. zn. 29 Cdo 3248/2013, v jehož odůvodnění je, mimo jiné, uvedeno: „V řízení o námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu se již nerozhoduje o povinnosti zaplatit směnku, ale jeho předmětem jsou (jen) včasné a odůvodněné námitky, jimiž se žalovaný brání povinnosti uložené mu směnečným platebním rozkazem.“ Fakt, že nárok přiznaný směnečným platebním rozkazem nebývá v námitkových řízeních projednáván, potvrzuje i Z. Kovařík, který k projednání nároku v námitkovém řízení uvádí: „V námitkovém řízení se ovšem již nerozhoduje o žalobním návrhu, neboť o tom již soud rozhodl směnečným platebním rozkazem, ale posuzuje se důvodnost obrany žalovaných proti vydanému směnečnému platebnímu rozkazu.“²¹ K předmětu „námitkového řízení“ se Z. Kovařík vyjadřuje takto: „Jsou-li podány včas námitky, které jsou odůvodněny, projedná soud pouze tyto námitky na jednání, které svolá [...]“²² Názor, že předmětem „námitkového řízení“ není uplatněný nárok, podkládá Z. Kovařík nepřímou tvrzením, že žalobce nemusí prokazovat existenci nároku zpochybněného žalovaným: „Žalobce drží pro sebe příznivé meritorní rozhodnutí a žalovanému se jej buď podaří zvrátit, anebo nikoliv. Tedy nutně z toho vyplývá, že žalovaná strana je povinna v úplnosti okolností, jež by mohly vést k jejímu úspěchu v námitkovém řízení, vylíčit a tvrzené dokázat. Jinak nelze rozhodnutí pro žalobce příznivé zvrátit.“

²⁰ Shodně CHALUPA, R. Řízení o zaplacení směnečného nároku (specifika a problémové aspekty), s. 161.

²¹ KOVAŘÍK, Z. Uplatňování práv v souvislosti se směnkami a šeky v soudním řízení, s. 18.

²² KOVAŘÍK, Z. Směnka a šek v České republice. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 486.

*Nemůže proto nikdy stačit pouze zpochybnění povinnosti směnku zaplatit, ale žalovaný musí postavit najisto, že povinnost podle směnky plnit nemá. Za těchto okolností je nesmyslný požadavek, aby žalovaná strana přišla pouze s pochybnostmi o jakékoliv otázce pro námitkové řízení významné a aby žalobce byl povinen tyto pochybnosti odstraňovat.*²³ M. Dobeš k předmětu námitkového řízení naopak uvádí: „Na rozdíl od odporu proti prostému platebnímu rozkazu, podání námitek nepovede ke zrušení směnečného platebního rozkazu, nýbrž k zahájení druhé fáze řízení, ve které se v mezích uplatněných námitek znovu rozhoduje o směnečným platebním rozkazem přiznaném nároku. Tento rozdíl vyplývá z povahy věci, neboť prosté rozkazní řízení předpokládá nesporný nárok žalobce, a není tedy žádného místa pro platební rozkaz tam, kde žalovaný již učinil uplatněný nárok předmětem sporu.“²⁴

Primárním předmětem následného řízení vedeného po zpochybnění směnečného (šekového) platebního rozkazu námitkami je a musí být (v rámci korektního procesního modelu) i projednání uplatněného nároku. Žalobce se nemůže vyhnout plnění důkazní povinnosti a nemůže být zproštěn důkazního břemena ohledně skutkových okolností, z nichž dovozuje uplatněný nárok, jen z toho důvodu, že byl nárok prvotně vyřízen v rozkazním řízení, byť se jedná o rozkazní řízení směnečné (škové). Neexistuje žádný rozumný důvod, pro který by ve směnečném (škovém) rozkazním řízení neměla být procesní břemena rozložena tak, že žalobce nese břemeno tvrzení a důkazní břemeno ohledně skutkového základu normy, z níž dovozuje existenci uplatněného nároku.

Žádné sporné řízení nelze v rámci korektního civilního procesu koncipovat tak, že uplatněný nárok je finálně přiznán navzdory jeho zpochybnění žalovaným, aniž byl soudem projednán, a aniž by jeho existence byla prokázána.

I v rámci směnečného (škového) rozkazního řízení je nezbytné ctít pravidlo zakotvené v ustanovení § 153 o. s. ř., podle nějž „soud rozhoduje na základě zjištěného skutkového stavu“. Rozhodujícím a převládajícím zdrojem skutkových poznatků, z nichž soud generuje skutkový základ rozhodnutí, je dokazování. Zjištění skutkového stavu cestou osvědčení rozhodných skutkových okolností lze akceptovat výlučně v případě, že zákon snížený standard přesvědčení soudce o existenci prokazovaných skutečností (skutečnost je prokázána, pokud přesvědčení soudce o existenci sporných skutečností nabude intenzity praktické jistoty, případně pravděpodobnosti vylučující rozumnou pochybnost, k osvědčení pak stačí přesvědčení soudce v intenzitě převažující pravděpodobnosti) z racionálních důvodů výslovně předpokládá. Míra důkazu (důkazní standard) při zjišťování skutkového stavu ve směnečném rozkazním řízení není zákonem snížena na úroveň osvědčování, rozhodné skutečnosti tak musí být prokázány. Konstatovaný požadavek se přitom vztahuje nejen na skutečnosti, jež žalovaný tvrdí ke své obraně, ale i skutečnosti, které představují skutkový základ uplatněného nároku.

Přiznání uplatněného nároku

- bez jeho řádného projednání, tedy bez projednání s možností plnohodnotné účasti obou sporných stran a
- bez prokázání existence skutkových okolností, z nichž je nárok dovozován, nelze vnímat jinak než jako extrémní zásah do elementárních pravidel, na nichž stojí civilní proces.

²³ KOVAŘÍK, Z. *K dokazování o pravosti podpisu směnky*, s. 271.

²⁴ DOBEŠ, M. *Směnečné spory*, s. 83.

Od standardu, že uplatněný nárok je nezbytné v řízení projednat a lze jej přiznat jen v případě, že byla prokázána existence skutkových okolností, z nichž je dovozován, nelze ustoupit ani ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení. I ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení musí neprokázání pravdivosti žalobních tvrzení (tedy existence skutkových okolností, z nichž žalobce dovozuje existenci nároku), která představují skutkový základ základní normy (právní normy, z níž žalobce dovozuje uplatněný nárok), přinést neúspěch žalobce v řízení v podobě ztráty sporu.

Neprojednání nároku ve směnečném rozkazním řízení přináší v mnoha řízeních nepřijatelnou deformaci konkrétně uplatněného důkazního břemena, neboť soudy v souladu s konceptem směnečného (šekového) rozkazního řízení a se zákonem vymezeným předmětem námitkového řízení vyžadují, aby žalovaní prokazovali neexistenci nároku, namísto prosazení jediného přijatelného pravidla, že existenci skutečností naplňujících hypotézu normy, z níž je dovozován nárok, prokazuje žalobce. Nesprávně definovaný předmět „námitkového řízení“ není primárně otázkou důkazního břemena, ale rozložení tohoto procesního nástroje mezi žalobce a žalovaného řízení významně ovlivňuje. Řešení by však nemělo spočívat ve specifickém pravidle pro rozložení důkazního břemena, ale ve smysluplně nastavené struktuře projednání nároku a námitek, z níž vyplývá základní schéma dokazování, v jehož rámci žalobce prokazuje existenci nároku a žalovaný prokazuje důvodnost námitek (existenci skutečností, které modifikují účinky základní normy ve směru absence vzniku nebo zániku, případně neuplatnitelnosti nároku).

4.4 Koncentrace směnečného (šekového) rozkazního řízení

Koncentrace směnečného (šekového) rozkazního řízení je založena na soustředění možnosti vymezit obranu žalovaného výlučně do námitkové lhůty s tím, že zapovídá možnost podat po uplynutí lhůty nové námítky nebo rozšířit či doplnit (taktéž po uplynutí lhůty) námítky již podané. V rovině procesní kvalifikace spočívá uvedená koncentrace řízení v prekluzi možnosti vylíčit skutečnosti představující obranu proti uplatněnému směnečnému nároku, když tato nastává uplynutím námitkové lhůty. Z popsaného režimu uplatnění koncentračního principu existuje jen velmi omezený okruh výjimek, přičemž žádná z nich není konstatována přímo zákonem.²⁵ Ustanovení § 175 o. s. ř. k procesní obraně proti nároku, jenž byl přiznán směnečným platebním rozkazem uvádí, že „žalovaný v námitkách musí uvést vše, co proti platebnímu rozkazu namítá, s tím, že pozdě podané námítky nebo námítky, které neobsahují odůvodnění, soud odmítne,“ a „k námitkám později vzneseným již nelze přihlížet“. Rozkazní koncentrace směnečného rozkazního řízení má povahu skutkové koncentrace, která působí jen vůči tvrzení skutečností. Označení důkazů není uplynutím námitkové lhůty nijak omezeno.

Část námitek proti směnečnému (šekovému) platebnímu rozkazu, jež popisuje skutkové okolnosti, které žalovaný považuje za důvod, proč uplatnění směnečného (šekového) nároku není opodstatněné, musí být vymezena skutkovými tvrzeními konstatujícími okolnosti, které zpochybňují existenci uplatněného směnečného nároku nebo poctivost

²⁵ CHALUPA, R. *Směnka v soudním řízení*. Praha: Leges, 2017, s. 137: „Po uplynutí námitkové lhůty tudíž žalovaný nemůže vznést nové námítky, které by soud neodmítl a na základě jejichž projednání by zrušil vydaný směnečná platební rozkaz. V rámci stávající právní úpravy je nezbytné považovat uvedený limit za nepřekročitelný.“

(důvodnost) uplatnění nároku. Odůvodnění námitky (skutkový popis obrany) musí být natolik určité a konkrétní, aby nebylo zaměnitelné s jiným skutkem.²⁶

Koncentrace směnečného (šekového) rozkazního řízení zakotvená ustanovením § 175 o. s. ř. je striktní, rigidní a prosta zákonných výjimek. Rozhodovací praxe soudů sice dovořila několik výjimek z působení koncentračního principu ve směnečném (šekovém) rozkazním řízení, existenci několika málo dalších výjimek konstatuje doktrína, (například tzv. nesamostatné námitky, které nepředstavují věcnou obranu, ale „jen“ otevírají cestu k uplatnění relativních námitek), zákon však žádnou výjimku z rozkazní koncentrace směnečného (šekového) rozkazního řízení nezakotvuje. Navození specifické rozkazní koncentrace staví žalovaného do značně nevýhodného procesního postavení, zdaleka ne výjimečně mu dokonce znemožňuje uplatnit důvodnou obranu.

Uplynutím námitkové lhůty končí doba pro vymezení obrany proti směnečnému nároku přiznanému směnečným platebním rozkazem. Po uplynutí námitkové lhůty nelze vznášet nové námitky, námitky včas podané nelze ani doplňovat. Ustanovení § 175 o. s. ř. totiž kategoricky zapovídá doplňování neúplných námitek, případně podávání nových námitek, když zakotvuje požadavek, aby žalovaný v námitkách uvedl vše, co proti směnečnému platebnímu rozkazu namítá.

Z. Kovařík k vymezení námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu uvádí: „*Z hlediska obsahového nepostačuje, aby žalovaný jen sdělil, že vznáší námitky proti směnečnému platebnímu rozkazu, ale musí je odůvodnit, to znamená alespoň stručně sdělit soudu důvody, které jej vedou k tomu, že odmítá podle směnečného platebního rozkazu plnit. Stručnost ovšem nemůže být na újmu určitosti, protože námitky vlastně vytvářejí rámec pro další projednávání věci a vymezují otázky, které bude muset soud posoudit [...], nemohou být takové, aby se pod nimi mohly skrývat zcela protichůdné skutkové děje nebo několik dějů zcela odlišné povahy.*“²⁷ Z. Kovařík tedy připouští možnost poměrně širokého doplnění již podaných námitek. Z. Kovařík však předkládá i o poznání restriktivnější pohled na možnost doplnění námitek, když uvádí že: „*Z hlediska koncentrace řízení je nutné v námitkové lhůtě jednoznačně, konkrétně a nezaměnitelně označit příslušný skutek nebo skutky. Není však nezbytné vylíčit je v plné šíři. Lze při projednání námitek řádně uplatněný skutek nebo skutky případně dokreslit o rozmanitě jejich podrobnosti. Jejich rámec ovšem překročit ani takto nelze.*“²⁸ Dokreslení podrobností do skutkové jednoznačně vymezené obrany není zdaleka totéž jako vytyčení rámce obrany s možností rozsáhlejšího (nijak zvlášť omezeného) doplnění. Ztotožňuji se s později citovaným závěrem Z. Kovaříka, že aktuální úprava umožňuje jen doplnění již řádně vymezené obrany. K podobě koncentrace směnečného rozkazního řízení, která by předpokládala povinnost vytyčit v námitkách základ obrany proti uplatněnému směnečnému nároku, jež lze následně masivně doplnit, uvádím, že tak by uplatnění koncentračního principu mělo v ideální podobě vypadat. M. Dobeš zastává názor, že: „*Námitkami vymezuje žalovaný svoji obranu pouze rámcově, a tuto obranu může následně rozvíjet prostřednictvím skutkových přednesů a důkazních návrhů, které již nepodléhají koncentraci námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, ale koncentraci řízení podle § 118b o. s. ř.*“²⁹ S posledně prezentovaným

²⁶ Viz usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 9. 2003, sp. zn. 5 Cmo 353/2003, v jehož odůvodnění vrchní soud konstatoval, že: „Nelze připustit [...], aby námitky byly tak flexibilní, že by mohly případně umožňovat, aby v průběhu námitkového řízení jim byla podsouvána opakovaně stále nová a zcela odlišná skutková tvrzení.“

²⁷ KOVAŘÍK, Z. Uplatňování práv v souvislosti se směnkami a šeky v soudním řízení, s. 16.

²⁸ KOVAŘÍK, Z. Směnka a šek v České republice, s. 480–481.

názorem na aktuální úpravu koncentrace směnečného rozkazního řízení se neztotožňuji, neboť závěr, že v námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu lze obranu vymezit rámcově a tuto následně v námitkovém řízení rozvíjet, odporuje právní úpravě a neodpovídá rozhodovací praxi soudů, které k doplnění námitek příliš vstřícný postoj nezaujímají. Pohled M. Dobeše na koncentraci směnečného rozkazního řízení je však plně konformní s mými úvahami, jak by koncentrace směnečného rozkazního řízení měla být upravena. Námitky proti směnečnému platebnímu rozkazu však podle aktuální právní úpravy a v intencích rozhodovací praxe soudů nevytváří jen pouhý „rámec“ pro následné kreativní uplatňování obrany, ale představují (až na detaily a podrobnosti) úplné vymezení obsahu a rozsahu obrany, které nelze následně obsahově doplňovat o podstatné informace ovlivňující povahu důvodů, pro které žalovaný zpochybňuje důvodnost uplatněného nároku. M. Škárová konstatuje možnost doplnění podaných námitek: „*Nejde však o nové námitky, pokud žalovaný v rámci své – již v námitkách uplatněné – obrany uvádí nové skutečnosti.*“³⁰ Naopak P. Trebatický připouští jen pouhé upřesnění námitek: „*Stejně jako po uplynutí zákonné lhůty pro podání námitek nelze obranu rozšiřovat o námitky nové, nelze ani doplňovat či měnit námitky již uplatněné. Po uplynutí stanovené lhůty nelze ani měnit jejich skutkové odůvodnění. Jejich upřesnění, pokud jím není měněna jejich věcná podstata a prolamována koncentrace námitkového řízení, ovšem možné je.*“³¹

Pohled soudů na podobu a míru koncentrace směnečného rozkazního řízení jednak dovozují ze své advokátní praxe zaměřené na směnečné spory, jednak dokládám judikaturou. Předkládám dvě rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR, která striktnost a rigiditu koncentrace směnečného rozkazního řízení sice narušují, nikoli však natolik, aby ji rozvolnili za hranici možnosti výrazně limitovaného doplnění námitek. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Cdo 2270/2007 připouští upřesnění (dotvrzení) námitek, tedy dodatečné doplnění obsahu již řádně podané a řádně vymezené námítky.³² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 29 Cdo 4711/2008 zase připouští možnost tvrdit další podpůrnou skutkovou argumentaci, která žalovanému napomůže přesvědčit soud o důvodnosti vznesené námítky.³³ Stejný pohled na koncentraci směnečného rozkazního řízení (představující možnost doplnit argumentační podporu) lze nalézt i v prvorepublikové doktríně, když V. Hora k možnosti dodatečně (po uplynutí námitkové lhůty) tvrdit skutečnosti, které podporují v námitkové lhůtě vymezenou obranu uvádí: „*Žalovaný nemůže sice při ústním přelíčení uvádět nových obran, jichž neuvedl ve svých námitkách, ale může ovšem uvádět nové skutečnosti a průvody, kterými chce opřít obranu už v námitkách uvedené.*“³⁴

²⁹ DOBEŠ, M. *Směnečné spory*, s. 83.

³⁰ ŠKÁROVÁ, M. *Občanský soudní řád s vysvětlivkami a judikaturou*, s. 447.

³¹ TREBATICKÝ, P. In: JIRSA, J. aj. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*.

³² Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. 29 Cdo 2270/2007, v jehož odůvodnění soud uvedl, že pokud žalovaná námitku zaplacení dluhu po uplynutí námitkové lhůty konkretizovala tvrzením, jímž sdělila datum a způsob platby a konkrétní částku, již uhradila, nejde z pohledu ustanovení § 175 o. s. ř. o novou, a tudíž opožděnou námitku (odůvodnění rozhodnutí není citováno doslovně).

³³ Aktuální postoj Nejvyššího soudu ČR k možnosti postlhůtního vymezení obrany proti směnečnému platebnímu rozkazu charakterizuje rozhodnutí sp. zn. 29 Cdo 4711/2008 ze dne 29. září 2010, jež v právní větě uvádí: „*V důsledku zásady koncentrace řízení o námitkách proti směnečnému platebnímu rozkazu žalovaný nemůže po uplynutí lhůty k podání námitek uplatňovat takovou obranu, která nebyla uvedena již v námitkách. Nic však žalovanému nebrání v tom, aby i v této fázi řízení uváděl nové skutečnosti, jež mohou mít podle jeho názoru význam pro posouzení důvodnosti obrany, kterou v námitkách již řádně uplatnil. Pokud takové skutečnosti směřují jen k doplnění dříve uplatněné námítky, pak je nelze považovat za námitky nové – opožděné, k nimž by již soud nesměl přihlížet.*“

³⁴ HORA, V. *Československé civilní právo procesní. I–III. díl, III. díl*, s. 192.

Vycházejí z aktuální rozhodovací praxe soudů, považují za přípustné upřesnění nebo dotvrzení námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, které:

- a) nevymezuje novou dosud neuplatněnou obranu,
- b) dodatečně nedotváří obranu, která sice uplatněna byla, avšak v neprojednatelné podobě,
- c) původní námitku nemodifikují způsobem měnícím věcnou podstatu obrany,
- d) původní řádně uplatněné námitce neposkytují nový obsah nebo novou kvalitu,
- e) nesměřují k sanaci původního nedostatečného vymezení obrany.

Za stejně důležitý považují fakt, že koncentrace řízení zakotvená v ustanovení § 175 o. s. ř. nemá povahu nástroje eliminujícího průtahy v řízení. Prosazení koncentračního principu do řízení lze přitom s ohledem na fakt, že účastníky řízení významně omezuje v uplatňování jejich procesních práv, akceptovat jen v případech, že plní svoji základní funkci, kterou je blokáce obstrukčních procesních aktivit účastníků řízení, jež směřují k prodloužení délky řízení. Námitková lhůta totiž činí 15 dnů, námitky jsou však téměř vždy projednávány s odstupem několika měsíců (někdy i později) a jen výjimečně jsou projednány dříve než za rok, anebo i za několik let.

I kdyby po podání námitek následovalo rychlé projednání námitek, vůči kterému by dodatečné vymezení obrany působilo jako faktor významně prodlužující prvoinstanční řízení, v důsledku čehož by rozkazní koncentrace směnečného (šekového) rozkazního řízení skutečně působila jako prostředek omezující průtahy v řízení, nebylo by možné stávající podobu uplatněného koncentračního principu v řízení akceptovat. Znevýhodnění žalovaného a zásah do práva tohoto účastníka řízení na spravedlivý proces je natolik intenzivní, že napomáhá přiznávání neexistujících směnečných nároků. Obrana proti nároku, jenž byl přiznán směnečným (šekovým) platebním rozkazem, je totiž procesně natolik svázána striktními omezujícími pravidly, že se žalovaným mnohdy nepodaří kvalifikovaně vymezit důvodnou obranu, v důsledku čehož ztrácí spor, přestože uplatnění nároku není důvodné a žalovaný by v rozumném procesním režimu obrany nárok přiznaný směnečným platebním rozkazem úspěšně zpochybnil.

5. Exkurs do úpravy směnečného příkazního řízení v Rakouské republice

5.1 Vyřízení uplatněného směnečného nároku v rakouském civilním řízení

Uplatněný směnečný nárok může být v rakouském nalézacím řízení vyřízen dvěma možnými způsoby. Soud uplatněný nárok vyřídí ve směnečném příkazním řízení; nebo projedná v prostém nalézacím řízení.³⁵

Rakouské civilní řízení neposkytuje prostor pro uložení povinnosti zaplatit směnečný nárok prostým platebním příkazem.³⁶

³⁵ Komentářová literatura uvádí, že abstraktní nárok ze směnky, může být uplatněn žalobou v obecném řízení. KLAUSER, A. – KODEK, G. E. *Jurisdiktionsnorm und Zivilprozessordnung: samt Einführungsgesetzen und Nebensetzen, sowie den Vorschriften des Europäischen Zivilprozessrechts*. 17. Auflage. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2012, § 555 E 2.: „Der abstrakte Anspruch aus einem Wechsel kann auch im allgemeinen Verfahren eingeklagt werden und zu einem Versäumnungsurteil führen.“

Procesní podoba vyřízení uplatněného směnečného nároku závisí na dvou kritériích – zda žalobce navrhl vydání směnečného platebního příkazu, a pokud tak učinil, tak zda tomuto návrhu lze vyhovět. Navrhne-li žalobce, aby byl uplatněný směnečný nárok vyřízen ve směnečném příkazním řízení, vyhoví soud tomuto procesnímu požadavku žalobce v případě, že jsou splněny předpoklady pro přiznání uplatněného nároku směnečným platebním příkazem. Nejsou-li předpoklady pro přiznání nároku směnečným platebním příkazem splněny, projedná soud uplatněný nárok v prostém nalézacím řízení. Stejný procesní postup (projednání nároku v obecném nalézacím řízení) soud použije i v případě, že žalobce v žalobě výslovně neuplatní požadavek, aby soud uplatněný nárok přiznal směnečným platebním příkazem.

5.2 Charakteristika směnečného příkazního řízení v Rakouské republice

V Rakousku je směnečné příkazní řízení upraveno civilním procesním řádem z roku 1895³⁷ (dále rovněž RZPO), a to konkrétně ustanoveními § 555–559 tohoto zákona. Procení úprava rozkazního řízení vytvořeného pro uplatnění směnečných nároků je v mnoha aspektech podobná aktuální české úpravě, obsahuje však celou řadu odchylek. RZPO upravuje směnečné příkazní řízení tak, že v něm lze uplatnit jen směnečné nároky; specifickou procesní platformu pro uplatnění šekových nároků v RZPO nenalezneme. Shodu mezi českým a rakouským směnečným rozkazním řízením nalezneme především v základním schématu. Splňuje-li směnečná žaloba obsahující návrh na vydání směnečného platebního příkazu, předpoklady pro vyřízení věci ve směnečném příkazním řízení, přizná soud uplatněný směnečný nárok směnečným platebním příkazem. Obdobné jsou i předpoklady pro vydání směnečného platebního příkazu, i když rakouská úprava jich obsahuje více. Prostředkem procesní obrany žalovaného proti nároku, jenž byl přiznán směnečným platebním příkazem, jsou námitky proti uvedenému rozhodnutí, které je třeba podat ve lhůtě 14 dnů od doručení příkazu. Hlavní podobnost mezi českým a rakouským směnečným rozkazním řízením představuje fakt, že směnečný platební příkaz není v důsledku podání námitek zrušen a o jeho ponechání v platnosti či zrušení rozhoduje soud v rozsudku, jenž vydává po projednání námitek. Z tohoto pohledu je rakouské úprava směnečného rozkazního řízení stižena stejnými základními koncepčními nedostatky jako právní úprava česká. Nejvýznamnější rozdíl mezi oběma úpravami spatřuji ve faktu, že rakouské směnečné příkazní řízení je zkoncentrováno mnohem méně striktně v podobě, která žalovanému neznemožňuje (ani zásadně nekomplikuje) uplatnění důvodné obrany.

5.3 Předpoklady pro vydání směnečného platebního příkazu

Ustanovení § 555 a 556 RZPO zakotvují následující předpoklady pro přiznání směnečného nároku směnečným platebním rozkazem:

- a) žalobou je uplatněn nárok na zaplacení peněžité částky vyplývající ze směnky,
- b) žalobce předložil současně s podáním žaloby prvopis směnky,

³⁶ DREIXLER-HÜBNER, A. – NEUMAYR, M. *Musterakt Zivilverfahren: Alle Verfahrensschritte im zivilprozess, kommentierter Musterakt, Tipps aus der und für die Praxis*. Wien: LexisNexis, 2014, s. 42: „Unzulässig ist der Zahlungsbefehl (§ 244 Abs 2 ZPO), wenn [...] ein Wechselzahlungsauftrag zu erlassen ist (§§ 555 bis 559 ZPO).“

³⁷ Gesetz vom 1. August 1895, über das gerichtliche Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten (*Zivilprozessordnung*).

- c) žalobce předložil další případné listiny potřebné k uplatnění práva; tento zákonný požadavek se uplatní jen v případě, že hmotné právo vyžaduje splnění dalších předpokladů a tyto další listiny osvědčují důvodnost uplatnění nároku žalobcem vůči žalovanému,
- d) žalobce předložil plnou moc k zastoupení při uskutečnění směnečného prohlášení, jímž měl žalovaný vstoupit do směnečného závazku,
- e) předložená směnka je platná,
- f) neexistuje důvod pochybovat o pravosti předložené směnky,
- g) uplatněný nárok vyplývá ze skutečností tvrzených žalobcem v žalobě a z obsahu směnky,
- h) žalovaný má trvalý pobyt, bydliště či sídlo v Rakouské republice,
- i) žalobce navrhl, aby soud rozhodl směnečným platebním příkazem.

Soud rozhodne směnečným platebním příkazem jen v případě, že může konstatovat splnění všech výše uvedených předpokladů (rakouská procesualistika je označuje jako zvláštní procesní podmínky směnečného příkazního řízení).

Zajímavý je předpoklad vyřízení věci ve směnečném příkazním řízení (jenž považují za vysoce inspirativní), spočívající v platnosti směnky, který v české právní úpravě nenajdeme, v důsledku čehož soudy zdaleka ne výjimečně přiznávají směnečnými platebními rozkazy neexistující nároky, jež jsou uplatňovány na základě neplatných nebo nicotných smenek. Smysluplný se jeví i požadavek, aby byl směnečný nárok, jenž dle tvrzení žalobce a obsahu předložené směnky vznikl podpisem, jenž byl na směnku připojen na základě plné moci, doložen i předmětnou plnou mocí.

5.4 Usnesení o zamítnutí návrhu na vydání směnečného platebního příkazu

Nejsou-li naplněny předpoklady pro přiznání uplatněného nároku směnečným platebním příkazem, aniž by soud shledal důvod pro zastavení řízení, vydá usnesení o zamítnutí návrhu na vydání směnečného platebního příkazu. Usnesení o zamítnutí návrhu na vydání směnečného platebního příkazu je procesní rozhodnutí, kterým soud uplatněný směnečný nárok vylučuje z vyřízení ve směnečném příkazním řízení a posouvá jej k projednání v obecném nalézacím řízení.

5.5 Směnečný platební příkaz

Jsou-li splněny předpoklady pro vydání směnečného platebního příkazu, soud tímto meritorním rozhodnutím přizná uplatněný nárok s příslušenstvím (s vedlejšími pohledávkami) a s náklady řízení. Soud směnečným platebním příkazem rozhodne bez nařízení jednání a bez slyšení žalovaného (ustanovení § 556 odst. 1 RZPO).³⁸

³⁸ Ustanovení § 556 odst. 1 RZPO uvádí: „Na základě návrhu obsaženého v žalobě je směnečný platební příkaz vydán bez předchozího ústního jednání a bez souhlasu žalovaného.“ G. Kodek k uvedenému konstatuje: „Pokud jsou splněny všeobecné procesní podmínky stejně jako zvláštní podmínky řízení o vydání směnečného platebního příkazu, tedy především je-li uplatněný nárok dokázán předloženými listinami, má soudce vydat platební příkaz bez slyšení žalovaného.“ KODEK, G. In: RECHBER-

Ve směnečném platebním příkazu soud žalovanému uloží povinnost do čtrnácti dnů zaplatit směnečný dluh, vedlejší náklady i náklady určené soudcem ve směnečném platebním příkazu nebo proti směnečnému platebnímu příkazu podat námitky (*die Einwendungen*). Z ustanovení § 556 odst. 3 RZPO vyplývá, že uvedená lhůta nemůže být prodloužena.³⁹

Zmešká-li žalovaný lhůtu pro podání námitek, nabývá směnečný platební příkaz právní moci.⁴⁰ Stejný právní následek je spojen se zpětvzetím námitek (ustanovení § 557 odst. 5 RZPO).

5.6 Námitky proti směnečnému platebnímu příkazu

Prostředek procesní obrany proti směnečnému nároku, jenž byl přiznán směnečným platebním příkazem, představují námitky.⁴¹ Námitky proti směnečnému platebnímu příkazu mají stanoveny dvě stěžejní obsahové náležitosti – vymezení obrany a petit.⁴² Druhý odstavec § 556 RZPO určuje prekluzivní povahu námitkové lhůty a určuje soud, u něž je nezbytné námitky podat (*námitky proti platebnímu příkazu musí být podány ve lhůtě stanovené v platebním příkazu u soudu, který platební příkaz vydal*). Lhůtu k podání námitek proti směnečnému platebnímu příkazu, jež je i lhůtou k plnění uložené povinnosti, je nezbytné uvést v platebním příkazu.

5.6.1 Námitková lhůta

Námitková lhůta činí čtrnáct dnů. RZPO sice v žádném ustanovení délku námitkové lhůty výslovně nekonstatuje, přesto je však její délka považována za jednoznačnou. Jedná se o lhůtu zákonnou. Námitky podané po lhůtě soud v intencích § 557 odst. 2 RZPO,⁴³ jenž zakotvuje povinnost soudu odmítnout pozdě podané námitky ustanovení, odmítne. Žalovaný má možnost dosáhnout přerušení běhu námitkové lhůty tím, že požádá o přidělení právního zástupce (advokáta); v takovém případě lhůta pro podání námitek žalovanému,

GER, W. H. *Kommentar zur ZPO*. 4. Auflage. Wien: C. H. Beck, 2014, § 556 Rn. 1: „*Leigen sowohl die allgemeinen Prozessvoraussetzungen als auch die besonderen Voraussetzungen des Mandatsverfahren vor, ist also insb der geltend gemachte Wechselanspruch durch die Vorgelegten Urkunden bewiesen, dann hat der Richter den Zahlungsantrag ohne Anhörung des Beklagten zu erlassen.*“

³⁹ Ustanovení § 556 odstavec 3 RZPO: „*In dem Zahlungsauftrag ist auszusprechen, dass die beklagte Partei binnen vierzehn Tagen nach Zustellung des Zahlungsauftrags bei sonstiger Exekution die gegen sie geltend gemachten Ansprüche samt den vom Gericht bestimmten Kosten zu befriedigen oder Einwendungen gegen den Zahlungsauftrag zu erheben habe. Diese Frist kann nicht verlängert werden; § 464 Abs. 3 ist jedoch sinngemäß anzuwenden.*“

⁴⁰ G. Kodek: „*Žalovaný může proti vadám směnečného platebního příkazu [...] brojit pouze za pomoci námitek. Pokud nejsou tyto vzneseny [...] nebo nejsou vzneseny včas [...], nabývá platební příkaz právní moci.*“ KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 557 Rn. 1: „*[...] kann der Beklagte sämtliche Mängel des Zahlungsauftrags [...] nur mit Einwendungen geltend machen. Werden solche nicht – oder nicht fristgerecht – erhoben, dann erwächst der Zahlungsauftrag in Rechtskraft.*“

⁴¹ G. Kodek: „*Žalovaný může proti vadám směnečného platebního příkazu – především proti nedostatku obecných a zvláštních procesních podmínek – brojit pouze za pomoci námitek.*“ KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 557 Rn. 1: „*[...] kann der Beklagte sämtliche Mängel des Zahlungsauftrags – insb auch das Fehlen den allgemeinen und besonderen prozessuale Voraussetzungen – nur mit Einwendungen geltend machen.*“

⁴² Námitky musí – stejně jako vyjádření k žalobě – obsahovat protinávrh, tedy návrh, jak má soud ve věci rozhodnout. KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 557 Rn. 4: „*Die Einwendungen haben – wie die Klagebeantwortung – einen Gegenantrag zu enthalten.*“

⁴³ Povinnost soudu odmítnout pozdě podané námitky zakotvuje ustanovení § 557 odst. 2 ve své poslední větě, která zní: „*Ver spätet angebrachte Einwendungen sind ohne Verhandlung zurückzuweisen.*“

jenž požádal o přidělení právního zástupce, počne běžet v okamžiku doručení rozhodnutí o jmenování právního zástupce ve smyslu ustanovení § 464 odst. 3 RZPO.⁴⁴

5.6.2 Odůvodnění námitek, jejich doplnění a změna

Námítky proti směnečnému platebnímu příkazu musí být odůvodněné; odůvodnění však nemusí být v námitkách obsaženo již v okamžiku jejich podání. Námítky totiž mohou být dodatečně doplňovány a měněny, a to i po uplynutí námitkové lhůty. Z rozhodovací praxe rakouských soudů vyplývá, že žalovaní mohou námítky, jež byly podány v námitkové lhůtě, měnit a doplňovat, a to do konce ústní části řízení před soudem prvního stupně.⁴⁵

Za vrchol liberálního přístupu k povinnosti vymezit obranu proti nároku, jenž byl přiřazen směnečným platebním příkazem, představuje možnost podat námítky v blanketní podobě. Ty však následně musí být doplněny. Neučiní-li tak žalovaný sám z vlastní iniciativy, je k tomuto procesnímu kroku vyzván soudem.

5.6.3 Výzva k doplnění námitek a jejich doplnění na základě výzvy

Jeden z významných aspektů korektnosti směnečného příkazního řízení představuje povinnost soudu vyzvat žalovaného k doplnění námitek, které jsou podány v neprojednatelné podobě, a možnost žalovaného námítky ve stanovené lhůtě doplnit, jež vyplývá z ustanovení § 84 odst. 3 RZPO.⁴⁶ Uvedenou výzvu soud žalovanému adresuje i v případech, že jsou podány blanketní námítky.⁴⁷

5.6.4 Projednání námitek v následném řízení

Po podání námitek žalovaným nařídí soud (bez nutnosti zvláštních návrhů stran) jednání. RZPO předmět následného jednání určuje tak, že soud nařídí jednání k projednání námitek. RZPO tedy stejně jako v případě o. s. ř. nepomýšlí na projednání nároku, jenž byl přiřazen směnečným platebním příkazem. O zásadních negativních důsledcích takto vymezeného předmětu následného řízení jsem podrobně pojednal v pasáži věnované aktuální úpravě směnečného rozkazního řízení.

RZPO v ustanovení § 557 odst. 3 příkazuje, aby soud námitkové jednání nařídil v co možná nejkratším čase.⁴⁸ Výkladem termínu „v co možná nejkratším čase“ se rakouská komentářová literatura ani rozhodovací praxe rakouských soudů nezabývají. Z uvedeného dovozují, že s výkladem tohoto pojmu nejsou problémy a soudy postupují v intencích projednání námitek s takovým odstupem po jejich podání žalovanými, který vyhovuje požadavku zákona a námítky projednává v čase, jenž odpovídá požadavku na zrychlení průběhu rozkazního řízení.

⁴⁴ KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 556 Rn. 3: „Innerhalb der Einwendungsfrist kann der Beklagte Vefahrenshilfe beantragen und damit eine Fristunterbrechung im Sinn des § 464 Abs 3 erreichen.“

⁴⁵ Tento závěr vyplývá z rozhodnutí rakouského Oberste Gerichtshof ze dne 8. 9. 2005 zn. 8 Ob 77/04p: „Dem Beklagten steht es nach Abschaffung der Eventualmaxime durch § 36 Z 15 KSchG nunmehr frei, seine Einwendungen bis zum Schluss der mündlichen Streitverhandlung zu ändern oder zu ergänzen.“

⁴⁶ KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 557 Rn. 4: „Erhebt der Beklagte „leere Einwendungen“, dann hat das Gericht einen Verbesserungsauftrag nach § 84 Abs 3 zu erteilen.“

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ustanovení § 557 odst. 3 RZPO: „Über rechtzeitig erhobene Einwendungen ist ohne neuerlichen Antrag der klagenden Partei auf tunlichst kurze Zeit eine vorbereitende Tagsatzung anzuberaumen.“

5.7 Meritorní rozhodnutí vydávaná ve směnečném příkazním řízení

V rakouském směnečném příkazním řízení (v rámci první instance) mohou být vydána dvě meritorní rozhodnutí. Jedná se o: směnečný platební příkaz a rozsudek.

Podá-li žalovaný proti směnečnému platebnímu příkazu včasné námitky, které nejsou soudem odmítnuty ani žalovaným vzaty zpět, jsou tyto projednány v následném řízení. Soud v rakouském směnečném příkazním řízení rozhoduje (jako soudy v České republice) o tom, zda směnečný platební příkaz ponechá v platnosti či zda jej zruší a v jakém rozsahu.⁴⁹ Soud má při rozhodování o směnečném platebnímu příkazu možnost diskrece. Směnečný platební příkaz může být nejen ponechán v platnosti či zrušen bez dalšího, ponechání směnečného platebního příkazu v platnosti se může udát i se změnami a omezeními. Výsledek námitkového řízení může být pro různé žalované rozdílný.⁵⁰

Schéma rakouského směnečného příkazního řízení je v podstatě shodné s konceptem stávajícího i navrženého směnečného rozkazního řízení. O nedostacích tohoto formátu se na tomto místě nebudu rozepisovat a odkazuji na kritiku koncepčního uchopení aktuálního českého směnečného rozkazního řízení.

Logiku konceptu, v jehož rámci není směnečný platební příkaz zrušen již v důsledku podání námitek, poskytuje návaznost v rakouském exekučním řízení spočívajícím ve faktu, že na základě ještě nepravomocného, ale žalovanému již doručeného platebního příkazu, může žalobce navrhnout, i bez osvědčení nebezpečí, vydání exekučního příkazu k zajištění majetku žalovaného (§ 371 bod 2 exekučního řádu).⁵¹

5.8 Koncentrace směnečného příkazního řízení

V rakouském směnečném příkazním řízení je uplatňován koncentrační princip. Děje se tak v podobě, která napomáhá rychlému průběhu řízení, která však nezkracuje žalovaného na možnosti uplatnit důvodnou obranu. Přiznal-li soud uplatněný nárok směnečným platebním příkazem a bylo-li uvedené rozhodnutí žalovanému doručeno, existuje pro žalovaného jediná cesta ke zrušení směnečného platebního příkazu, a tu představuje podání námitek žalovaným a následné zrušení směnečného platebního příkazu soudem. Projednatelnost námitek je striktně vázána na jejich včasnost. Ustanovení § 557 odst. 2 RZPO uvádí, že „námitky proti směnečnému platebnímu příkazu musí být podány [...] ve lhůtě stanovené ve směnečném platebním příkazu“.⁵² Přizná-li soud uplatněný směnečný nárok směnečným platebním příkazem, který je žalovanému řádně doručen, má žalovaný možnost vznést obranu proti přiznanému směnečnému nároku do uplynutí námitkové lhůty. Koncentrace směnečného příkazního řízení žalovanému v zásadě uzavírá možnost podat novou, v námitkové lhůtě neuplatněnou obranu, nepředstavuje však překážku pro dotvoření obrany podané jen v základní podobě cestou doplnění námitek.

⁴⁹ Ustanovení § 558 RZPO: „In dem das Verfahren erledigenden Urteil ist auszusprechen, ob der gegen die beklagte Partei erlassene Zahlungsauftrag aufrecht erhalten bleibe oder ob und inwiefern derselbe aufgehoben werde.“

⁵⁰ Směnečný platební příkaz může být – podle výsledku ústního jednání – ponechán v platnosti i s omezeními a změnami a také ve vztahu jen k některým z více žalovaných. KODEK, G. In: RECHBERGER, W. H. *Kommentar zur ZPO*, § 558 Rn. 4: „Der Wechselzahlungsauftrag kann – nach dem Ergebnis der Verhandlung – auch mit Einschränkungen und Änderungen und auch in Ansehung nur einzelner von mehreren Wechselschuldnern aufrechterhalten werden.“

⁵¹ *Ibidem*, § 557 Rn. 1: „Auf Grund des nicht rechtskräftigen, dem Beklagten aber bereits zugestellten Zahlungsauftrags kann der Kläger selbst kann der Klägerselbst ohne Bescheinigung einer Gefährdung iSd §370 EO Exekution zu Sicherstellung beantragen (§ 371 Z 2 EO).“

⁵² Z ustanovení § 556 RZPO pak vyplývá, že lhůta pro podání námitek je stanovena na 14 dní. Pozdě podané námitky je třeba zamítnout bez projednání.

Koncentrace směnečného příkazního řízení obsahuje několik zásadních výjimek, v jejichž důsledku je namíste uvažovat v intencích, zda a nakolik je řízení vlastně koncentrováno. Žalovanému svědčí možnost doplnit nedostatečně vymezené námitky, a dokonce i možnost podat a následně doplnit blanketní námitky. Zákonná koncentrace směnečného příkazního řízení je s ohledem na možnost podat blanketní námitky v podstatě jen platonická, nelze však přehlédnout následně uplatňovanou soudcovskou koncentraci. Možnost doplnit nedostatečně vymezené nebo dokonce nevymezené námitky netrvá navždy, ale pouze do konce lhůty určené soudem pro řádné vymezení námitek.

5.9 Stručné hodnocení zaměřené na možnou inspiraci rakouskou úpravou

Rakouské směnečné příkazní řízení je koncepčně podobné českému směnečnému rozkaznímu řízení, je však o něco vyváženější. Směnečné příkazní řízení v přijatelné podobě kompenzuje fakt, že soud vydává první meritorní rozhodnutí (směnečný platební příkaz) bez slyšení žalovaného, když poskytuje větší prostor pro zpochybnění nároku přiznaného směnečným platebním příkazem, neboť žalovanému obranu nekomplikuje příliš striktní koncentrací řízení (námitky proti směnečnému platebnímu příkazu mohou být doplněny a měněny i po uplynutí námitkové lhůty; jsou-li námitky proti směnečnému platebnímu příkazu podány v neprojednatelné podobě, vyzve soud žalovaného, aby námitky doplnil).

Rakouské směnečné příkazní řízení má však významné koncepční nedostatky spočívající ve faktu, že směnečný platební příkaz není zrušen v důsledku podání námitek, a ve faktu, že v případě přiznání směnečného nároku platebním příkazem není uplatněný nárok vůbec projednáván, neboť předmětem následného (námitkového) řízení není projednání uplatněného nároku. Z výše uvedeného důvodu nepovažuji úpravu rakouského směnečného příkazního řízení za vhodný vzor pro konstrukci našeho nového směnečného rozkazního řízení.

Některé detaily z rakouské právní úpravy recipovat lze; například výčet předpokladů pro vydání směnečného platebního příkazu.

6. Stručný náhled na uplatnění směnečných nároků v německém civilním řízení

Německá právní úprava poskytuje věřiteli několik možností, jak ve zrychleném, respektive specifickém soudním řízení uplatnit směnečný nárok. Jedná se o dvě skupiny specifických procesních platforem – upomínací a listinné řízení. Upomínací řízení je řízením rozkazního typu, listinné řízení je řízením plně kontradiktorním, v němž se od počátku plnohodnotně projednává uplatněný nárok, v němž je však okruh důkazních prostředků omezen na listinné důkazy.

Pro uplatnění směnečných nároků jsou v německém Zivilprozessordnung (dále rovněž „NZPO“) vytvořena dvě zvláštní řízení:

- směnečné upomínací řízení (*Urkunden-, Wechsel – und Scheckmahnverfahren*), které představuje varietu upomínacího řízení a
- směnečné řízení (*Wechselprozess*), jež je specifickým řízením, jehož právní režim je vytvořen modifikací listinného řízení.

Směnečný nárok lze uplatnit i ve všeobecném upomínacím řízení (*Mahnverfahren*) a v listinném řízení (*Urkundenprozess*).

Německé upomínací řízení a listinné řízení považují za propracovaný a vzájemně smysluplně provázaný systém zvláštních řízení, který svojí variabilitou účastníkům sporu poskytuje široký prostor pro prosazení jejich procesních práv způsobem, který odpovídá skutkovému stavu a důkazní situaci. Nezastírám však, že jej vnímám jako systém poměrně komplikovaný. Za funkční považují mechanismus upomínacích řízení. Žalobcům poskytuje procesní platformu pro rychlé získání exekučních titulů, žalovaným však neupírají možnost efektivně se bránit. Listinné řízení (včetně řízení směnečného) je prostým nalézacím řízením, v němž je okruh důkazních prostředků limitován výlučně na listiny.

Jedná se o řízení mnohem méně formalizovaná než naše rozkazní řízení (prosté i směnečné). Žalobce například není povinen předkládat při uplatnění nároku směnku, jen prohlásí, že ji předloží v případě podání odporu žalovaným.

Vzhledem k faktu, že směnečné řízení a listinné řízení nemají povahu řízení rozkazních, zaměřím se v následném krátkém exkursu na upomínací řízení a směnečné upomínací řízení.

Ani jedno z výše popsaných řízení netrpí zásadními funkčními nedostatky.

Schéma upomínacího (i směnečného upomínacího) řízení je vytvořeno tak, aby jeho právní režim vyhověl požadavku na:

- snadnou dostupnost exekučního titulu pro žalobce, jímž je přiznán předpokládaný nesporný nárok,⁵³
- snadnou dostupnost prostředků procesní obrany pro žalovaného, které první nerovnost řízení vyváží tak, aby žalovaný nebyl zkrácen na svém právu na právní slyšení.

Zpochybní-li odpůrce nárok přiznaný platebním rozkazem, přemění se řízení na návrh kteréhokoli z účastníků na všeobecné sporné řízení. Nastane-li tato situace, lze na upomínací řízení pohlížet jako na specifickou formu zahájení řízení.⁵⁴ Nenavrhnou-li ani navrhovatel, ani odpůrce, aby soud v řízení pokračoval ve všeobecném režimu, nastane specifická situace v podobě klidu řízení, kdy o nároku není definitivně rozhodnuto. Obrana proti nároku, jenž byl přiznán platebním rozkazem, vytváří prostor pro věcné projednání nároku.⁵⁵ Neuplatní-li žalovaný proti nároku přiznanému platebním rozkazem procesně relevantní obranu v podobě odporu, vydá soud na návrh navrhovatele rozhodnutí o vykonatelnosti, díky kterému platební rozkaz získává kvalitu vykonatelného rozhodnutí. Odpůrce má i poté, co neuplatní obranu proti platebnímu rozkazu cestou odporu, mož-

⁵³ V rozkazním řízení má navrhovatel možnost bez věcného projednání a bez věcného přezkumu získat pravomocný a vykonatelný titul pro pravděpodobné nesporné nároky. Na podkladě jednostranných tvrzení navrhovatele, jejichž pravdivost se nepřezkoumává, vydá vyšší soudní úředník okresního soudu (viz níže bod 5) při určitých nárocích (§ 688) platební rozkaz (§ 692). Viz ROSENBERG, L. – SCHWAB, K. H. – GOTTWALD, P. *Zivilprozessrecht*. 17. Auflage. München: C. H. Beck, 2010, s. 940: „In Mahnverfahren soll der Antragsteller für voraussichtlich unstreitige Ansprüche ohne Sachverhandlung und ohne Sachprüfung einen rechtskräftigen und vollstreckbaren Titel erhalten. Auf einseitige, nicht auf Wahrheit zu prüfende Behauptungen den Antragstellers hin erlässt der Rechtspfleger des Amtsgerichts (s.u. Rn. 5) bei gewissen Ansprüchen (§ 688) den Mahnbescheid (§ 692).“

⁵⁴ Rozkazní řízení v takovém případě bylo pouze zvláštní formou zahájení řízení. Ibidem: „Das Mahnverfahren war dann nur eine besondere Form der Prozesseinleitung.“

⁵⁵ Bez podání odporu není prostor pro věcné projednání a rozhodovací činnost soudu a zamítnutí nároku bez něj není možné. Ibidem: „Ohne Widerspruch ist für eine Sachverhandlung und eine Entscheidungstätigkeit des Gerichts kein Raum und eine Abweisung des Anspruchs nicht möglich.“

nost vznést námitku proti následně vydanému rozhodnutí o vykonatelnosti. I tato obrana způsobí transformaci upomínacího řízení na všeobecné sporné řízení. Ve směnečném upomínacím řízení vede odpor k projednání nároku v listinném řízení. Německá upomínací řízení jsou koncipována jako řízení dvojstupňová. Pokud žalovaný nepodá proti platebnímu rozkazu odpor, vydá soud rozhodnutí o vykonatelnosti, které může žalovaný zpochybnit námitkou. Podáním námítky proti rozhodnutí o vykonatelnosti (tedy i bez předchozího podání odporu proti platebnímu rozkazu) žalovaný eliminuje výsledky předchozího řízení a proces uplatnění nároku posouvá do všeobecného sporného nebo směnečného řízení. Dvojstupňovitost řízení a snadná dostupnost prostředků procesní obrany, kterými má žalovaný možnost v podstatě anulovat prvotní nekontradiktorní část upomínacího řízení, nejsou jedinými balančními prvky garantujícími vyváženost řízení. NZPO požaduje, aby prohlášení žalobce, že uplatněný nárok není závislý na protiplnění, anebo že takové protiplnění již bylo poskytnuto.

Německé upomínací řízení (ani listinné a směnečné řízení) není nijak specificky koncentrováno. Je přitom zjevné, že uplatňování směnečných nároků v uvedených zvláštních řízeních není co do své funkčnosti, efektivity a rychlosti limitováno absencí zvláštní koncentrace řízení, která by žalovanému zužovala možnost vymezit obranu proti uplatněnému nároku.

Úprava německého směnečného upomínacího řízení je vyvážená, naplňuje cíl v podobě vytvoření platformy pro snadné a rychlé uplatnění směnečného nároku, současně však respektuje oprávněné zájmy žalovaného; představuje však jen specifickou odnož prostého upomínacího řízení. Inspirace německým směnečným upomínacím řízením by byla vhodná v parciální rovině, když zejména zrušení platebního rozkazu po zpochybnění nároku žalovaným a snadný přesun do standardního sporného řízení, jakož i dvojstupňovitost upomínacího řízení má významné *racio*. Inkorporace celé úpravy německého upomínacího řízení namísto řízení rozkazního není možná bez provedení dalších zásahů do struktury a mechanismů obecného řízení; což by byl krok, který bych nepovažoval za smysluplný.

Německé směnečné řízení je zase varietou listinného řízení, které s ohledem na jeho povahu (jedná se o standardní sporné řízení s výrazně omezeným okruhem využitelných důkazních prostředků) a na fakt, že ani v Německu není v praxi příliš využíváno, nemá smysl zvažovat jako inspiraci pro úpravy směnečného rozkazního řízení.

Německý model upomínacích a listinných řízení je navíc poměrně složitý systém vzájemně provázaných specifických procesů, o jeho „napodobení“ v c. ř. s. tudíž nemá smysl uvažovat, máme-li k dispozici jednoduchý a v zásadě celkem funkční model rozkazního řízení.

7. Teze nové úpravy směnečného rozkazního řízení

Je pravdou, že koncept směnečného rozkazního řízení působí v téměř nezměněné podobě v našem právním řádu velmi dlouho. Směnečné příkazní řízení bylo v podobě, jež se obsahově příliš neliší od aktuální právní úpravy,⁵⁶ v našem právním řádu zformováno již v předminulém století zákonem č. 113/1895 z. ř. o soudním řízení v občanských rozepřích

⁵⁶ Konstatuji-li shodu mezi stávající a rakouskou úpravou směnečného rozkazního řízení, činím tak s ohledem na stejnou koncepci a podobu úpravy; od detailů odhlížím.

právních. Tehdejší směnečné příkazní řízení bylo obdobně koncentrováno,⁵⁷ když koncentrace byla přísná a striktní,⁵⁸ shodné bylo i koncepční uchopení řízení, když směnečný platební příkaz nebyl zrušen v důsledku podání námitek, ale až rozsudkem po shledání důvodnosti obrany, a v následném řízení nebyl projednáván uplatněný nárok, ale pouze důvodnost podaných námitek.⁵⁹ Přísnost směnečného příkazního řízení však byla na rozdíl od aktuální úpravy balancována faktem, že směnečné příkazní řízení bylo stejně jako obecné rozkazní řízení dvojstupňové. Nezvládl-li žalovaný uvést obranu proti uplatněnému nároku ve včas podaných námitkách, mohl tak učinit prostřednictvím uvedení řízení v předchozí stav nebo opoziční obranou v řízení exekucním.⁶⁰

Zastávám názor, že respekt k tradicím má svůj význam. Pokud v důsledku změny společenských poměrů přestane právní úprava vyhovovat aktuálním potřebám společnosti, je nezbytné se od pohledu, že co fungovalo více než 100 let, bude dobře sloužit i nadále, oprostít. Přílišná inklinace k tradicím nesmí být překážkou přijetí kvalitní fungující úpravy.

Nezbývá mi však než konstatovat, že aktuální úprava směnečného (a šekového) rozkazního řízení i úprava navržená ve VZ c. ř. s. současným společenským poměrům nevyhovuje. Směnečné rozkazní řízení se svou přísnou koncentrací a neprojednáváním uplatněného nároku bylo koncipováno v době, kdy směneční dlužníci buď zaplatili, nebo se zastřelili. Procesní úprava vyhovující v poměrech, kdy směnky zastřešovaly mnohem jednodušší kauzální vztahy a kdy by si jen málokdo troufl uvažovat o možnosti vymáhat soudně směnku v situaci, kdy dluh byl zaplacen nebo vůbec nevznikl, však již nevyhovuje v situaci, kdy zneužití směnky a nedůvodné uplatnění směnečného nároku přestalo být výjimečným jevem, nebo v situaci, kdy směnky zajišťují tak komplikované právní vztahy, že vymezení obrany proti uplatněné směnce představuje stejný nebo i složitější problém než kontraktace předmětného vztahu.

Z výše uvedených důvodů je třeba ustoupit od tradiční a dlouhodobě zavedené podoby směnečného (a šekového) rozkazního řízení a vytvořit novou funkční úpravu, která bude reflektovat aktuální společenské poměry.

Mám za to, že je třeba vytvořit novou právní úpravu směnečného rozkazního řízení, nikoli recipovat naši stávající úpravu nebo přebírat jakoukoli zahraniční (například rakouskou, neboť i ta má svoje významné koncepční nedostatky).

⁵⁷ Ustanovení § 552 c. ř. s. vymezovalo délku námitkové lhůty, mimo dalších aspektů obrany proti platebnímu příkazu, takto: „Námítky proti platebnímu příkazu jest podati ve lhůtě v platebním příkaze vytčené u soudu, který příkaz vydal.“ K důsledkům pozdního vymezení obrany pak ustanovení § 552 c. ř. s., které k této stránce obrany žalovaného uvádělo: „Námítka podaná opožděně bude odmítnuta bez projednání.“ V. Hora k vymezení obrany proti nároku, jenž byl přiznán směnečným platebním příkazem, uvádí: „V námitkách musí býti obsaženy veškeré obrany žalovaného a nemohou býti teprve při ústním jednání uváděny snad obrany nové. Neboť zákon víže námítka na to, aby byly podány v určité lhůtě a dovoluje jednati jen o námitkách včas podaných.“ HORA, V. Československé civilní právo procesní. I–III. díl, III. díl, s. 192.

⁵⁸ V. Hora k možnosti doplnit námítka uvádí: „V námitkách musí býti obsaženy veškeré obrany žalovaného a nemohou býti teprve při ústním jednání uváděny snad obrany nové. Neboť zákon víže námítka na to, aby byly podány v určité lhůtě a dovoluje jednati jen o námitkách včas podaných.“ Ibidem: III. díl, s. 192.

⁵⁹ Ustanovení § 552 c. s. ř. ustanovení vymezovalo předmět námitkového řízení takto: „O námitkách podaných včas jest bez nového návrhu žalobcova ustanoviti rok k ústnímu přelíčení na dobu co možná krátkou.“ E. Ott k předmětu námitkového řízení uvádí: „O obranách v čas podaných, formálně správných, nařídí předseda senátu stání k ústnímu přelíčení, nikoli první rok s účinky v § 239 vyznačenými. Po skončení projednávání rozhodce soud o prosbě obran buďto, že jim zcela nebo z části místo dává, pročež touže měrou platební nebo zajišťovací rozkaz zdvihá, nebo že je zamítá, a podle toho rozkaz v míře své zachovává §§ 559, 552.“ OTT, E. Soustavný úvod ve studium nového řízení soudního. III. díl. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 196.

⁶⁰ HORA, V. Československé civilní právo procesní. I–III. díl, III. díl, s. 192: „Zásada o vyloučení nových obran, které nebyly uvedeny v námitkách, vede ovšem k tomu, že žalovaný by si musil vymoci navrácení v předešlý stav (ač jsou-li tu ovšem jeho podmínky), chtěl-li by novou obranu uplatnit, po případě vystoupiti žalobou opoziční (35 ex. ř).“

7.1 Předmět řízení

Řízení by mělo být stejně jako v Rakouské republice koncipováno pro uplatnění směnečných nároků, neboť šekové nároky nejsou v soudních řízeních dlouhodobě uplatňovány, případně pro uplatnění nároků z dalších nesporných cenných papírů, které jsou v praxi využívány (například obligací).

7.2 Schéma směnečného rozkazního řízení

Základní schéma směnečného rozkazního řízení by mělo respektovat povahu rozkazního řízení a nevybočovat ze standardu tohoto druhu procesu; po podání námitek by směnečný platební rozkaz měl být zrušen, a to nejlépe usnesením soudu. Zrušením směnečného platebního rozkazu v důsledku podání námitek by odpadly všechny problémové faktory, které jsou stávající koncepcí směnečného rozkazního řízení vyvolány. Soud by po zpochybnění uplatněného nároku žalovaným nárok uplatněný v řízení řádně projednal a přiznal jej jen v případě, že by žalobce prokázal existenci skutkových okolností, z nichž existence nároku vyplývá.

Směnečné rozkazní řízení by mělo být koncipováno jako kvalifikované, když směnečný platební rozkaz by soud vydal na základě splnění zvláštních požadavků – konkrétně po předložení originálu platné směnky. Žalovaný by se pak musel bránit také kvalifikovaně, tedy odůvodněnými námitkami.

Primárním předmětem následného řízení by byl uplatněný nárok, po prokázání jeho existence by měly být projednány námitky. V následném řízení, které by bylo nařízeno po zrušení směnečného platebního rozkazu, by soud uplatněný nárok a vznesenou obranu projednal v mezích, jež by byly dány skutkovými tvrzeními předloženými žalobcem v žalobě a žalovaným v námitkách. Doplnění a změny skutkového základu nároku a obrany, jak by tento vyplynul z žaloby a z námitek, by byly možné (za podmínek běžně daných pro změnu žaloby a omezených flexibilně koncipovanou koncentrací řízení).

7.3 Koncentrace řízení

Mám za to, že absolutní eliminace koncentračního principu ze směnečného rozkazního řízení by vedla k potlačení přirozené nerovnováhy ve vztahu mezi směnečným věřitelem a směnečným dlužníkem. Fakt, že je směnečný platební rozkaz vydáván na základě abstraktního cenného papíru, činí přiměřenou nerovnováhu v procesním režimu uplatnění nároku opodstatněnou. Považuji tudíž za odpovídající povaze uplatněného nároku, aby směnečné rozkazní řízení bylo koncentrováno, uplatnění koncentračního principu by se však mělo uskutečňovat v přiměřených relacích. Koncentrace směnečného rozkazního řízení by mohla mít následující podobu:

- a) Žalovaný by v námitkové lhůtě nesl břemeno vymezit podstatu obrany – musel by předestřít základ (podstatu) obrany a prezentovat základní tvrzení určující povahu námitek s tím, že v další rozumné lhůtě, která by nekončila dříve, než by bylo nezbytné pro efektivní přípravu jednání a která by tudíž žalobci umožnila před námitkovým jednáním včas reagovat, by tuto obranu musel konkretizovat a precizovat. Okolnostmi vyžádané dotvrzení obrany by bylo možné i v průběhu nařízeného námitkového jednání.

- b) Námitky proti směnečnému platebnímu rozkazu v nedostatečné procesní kvalitě (nesprávně formulované, nedostatečně skutkově vymezené, nedostatečně odůvodněné) by nebyly bez dalšího odmítnuty, ale soud by žalovaného vyzval k odstranění vad s tím, že odmítnutí námitek by následovalo až poté, co by žalovaný jejich vady ve stanovené lhůtě po odpovídajícím poučení neodstranil.
- c) V odůvodněných případech by bylo možné dodatečně doplnit i dosud neuplatněnou obranu. Novou dosud neuplatněnou obranou by žalovaný mohl reagovat na:
- ca) průběh řízení (zejména na skutkové okolnosti, které vyjdou najevo při dokazování),
 - cb) změny v
 - a. tvrzeních žalobce,
 - b. rozhodných skutkových okolnostech (například v případě převodu směnky po uplynutí námitkové lhůty);
 - cc) v jiných odůvodněných případech. Přípustnost uplatnění nové obrany v těchto jiných případech by posuzoval soud.
- d) Koncentrace řízení by se nevztahovala na procesní námitky.

Závěr

Přestože se většina evropských zemí v úpravě civilního řízení obejde bez specifického řízení vytvořeného pro uplatnění směnečných nároků, považuji úmysl ponechat v našem civilním procesu zvláštní úpravu směnečného rozkazního řízení za správný. Navrženou podobu tohoto řízení však lze jen stěží akceptovat.

Věcný záměr c. ř. s. v zásadě recipuje stávající úpravu směnečného a šekového rozkazního řízení. Navržená podoba tohoto řízení je silně nevyvážená a příliš zvýhodňující žalobce. Směnečné a šekové rozkazní řízení by v navržené podobě:

- žalobci umožnilo získat při vynaložení přílišného úsilí meritorní rozhodnutí v podobě směnečného platebního rozkazu, jímž je mu přiznán uplatněný směnečný nárok, aniž by zákon žalovanému poskytl nástroj umožňující přiměřeně dostupné zpochybnění nároku přiznaného bez jeho slyšení, s jehož využitím by žalovanému svědčila možnost minimalizovat výsledky nekontradiktorně vedené části řízení, neboť požadavky na obsah námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu jsou obzvláště vysoké a směnečný platební rozkaz není v důsledku podání námitek proti tomuto rozhodnutí zrušen,
- k projednání a prokázání existence přiznaného směnečného nároku by nedocházelo ani v následném řízení po podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu, přestože nárok nebyl řádně projednán, a přestože jeho existence nebyla prokázána před vydáním směnečného platebního rozkazu, v důsledku čehož by byl v řízení žalovanému přiznán uplatněný směnečný nárok, aniž by tento byl řádně projednán a jeho existence byla prokázána,
- by zřejmě⁶¹ bylo podřízeno příliš tvrdé a rigidní koncentraci, která by žalovaného výrazně omezila v možnosti vymezit obranu proti uplatněnému směnečnému nároku.

⁶¹ Otázka podoby koncentrace řízení není zcela vyjasněna.

Spravedlivé řízení přitom vyžaduje rovný přístup k procesním stranám a rovný přístup k procesním nástrojům, které mají strany k dispozici pro dosažení úspěchu v řízení. Vysoké nároky kladené na procesní kvalitu námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu a značně omezené dopady zpochybnění nároku žalovaným, když podání námitek proti směnečnému platebnímu rozkazu nemá za následek zrušení směnečného platebního rozkazu s tím, že jsou tyto aspekty nerovnováhy v řízení umocněny striktní koncentrací směnečného rozkazního řízení, se jeví jako faktory, jež činí navrženou podobu směnečného (šekového) rozkazního řízení značně kontroverzní a tvrdě atakující právo žalovaného na spravedlivý proces.

Vzhledem k výše popsaným nedostatkům považuji za chybné rozhodnutí recipovat do c. ř. s. současnou úpravu směnečného a šekového rozkazního řízení. Dlouho očekávaný a pečlivě připravovaný návrh procesního kodexu je koncipován s ambicí přinést novou korektní procesní úpravu. Převzetím dosavadní úpravy směnečného a šekového rozkazního řízení by zákonodárce přistoupil ke konzervaci stávajícího nevydařeného modelu.

Článek 2. VZ c. ř. s. deklaruje účel právní úpravy takto: *„Účelem civilního sporného řízení je poskytování spravedlivé ochrany porušeným nebo ohroženým soukromým subjektivním právům a právem chráněným zájmům. Tím přispívá k ochraně právního řádu jako celku.“* Je-li směnečné a šekové rozkazní řízení navrženo tak, že by nedůvodně v nepřiměřeně velkém rozsahu zvýhodňovalo žalobce, znemožňovalo žalovanému uplatnit důvodnou obranu, a dokonce nepředpokládalo projednání uplatněného nároku, zcela jistě by v tomto specifickém procesu sledovaný účel nebylo možné naplnit.

Směnečné rozkazní řízení je třeba upravit vyváženě. Je třeba změnit základní schéma tohoto řízení, po podání námitek směnečný platební rozkaz zrušit a v následném řízení přistoupit k projednání uplatněného nároku. Dále je nezbytné zmírnit koncentraci řízení do podoby, která eliminuje průtahy v řízení, neuzavře však žalovanému možnost uplatnit obranu proti nároku v celé její šíři tak, aby výsledek řízení vycházel zejména z faktu, zda je nárok vznesen důvodně, nikoli z faktu, zda žalovaný navzdory značně omezujícímu procesnímu prostředí zvládne obranu uplatnit.

Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním

Daniel Codl*

Abstrakt: Tato úvaha se zabývá rozsahem pojetí veřejných subjektivních práv coby základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním. Výchozím bodem je nástin pojmu veřejného subjektivního práva tak, jak je naší právní vědě znám již od dob § 2 zákona č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu a známých statí Háchy a Hoetzela. Ze srovnání tohoto pojmu s pojmy *intérêt digne de protection* nebo *schutzwürdiges Interesse* (zájem hodný ochrany), s nimiž operuje švýcarské správní soudnictví, vyvstává závěr, že bližší uchopení pojmu veřejného subjektivního práva je otázkou každodenní soudní praxe, nikoliv abstraktní teorie. Výklad se proto dále zaměřuje na nejzajímavější případy z aktuální judikatury. Vlastním jádrem zamyšlení je otázka, zda lze konstruovat veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, neboť doposud se judikatura stavěla převážně proti, ačkoliv je možné, že dojde k její podstatné změně. Z toho vyvstává spor o to, zda může mít adresát veřejné správy veřejné subjektivní právo na to, aby byl veřejnou správou konán správní dozor za účelem ochrany jeho právní sféry. Autor dospívá k závěru, že v některých sporných případech by měl být přístup ke správnímu soudu rozšířen, a to jak pro dobro adresáta veřejné správy, tak pro dobro veřejné správy samotné v zájmu její kultivace.

Klíčová slova: soudní řízení správní, správní žaloba, veřejné subjektivní právo, ochrana před nečinností veřejné správy, správní dozor

Úvod

Základním posláním správního soudnictví je podle § 2 s. ř. s.¹ ochrana veřejných subjektivních práv, čímž soudobá právní úprava navázala na tradice prvorepublikového nejvyššího správního soudu a § 2 zákona č. 36/1876 Ř. z., o zřízení správního soudu.² S ohledem na současnou diskusi o případné reformě správního soudnictví³ je nutné zamyšlení nad tím, kam až veřejná subjektivní práva sahají a kdy mají být soudně chráněna, nebo naopak nechráněna, protože se jedná o pouhé zájmy, jejichž judicializací by docházelo k nepřipustnému zasahování soudní moci do činnosti veřejné správy.

Jelikož je pojem „veřejného subjektivního práva“ neurčitým právním pojmem *par excellence*, nastíníme nejprve jeho uchopení v právní nauce a poté se budeme věnovat kazuistice s důrazem na ty případy, kdy by bylo vhodné širším výkladem tohoto pojmu umožnit přístup ke správnímu soudu. Domnívám se totiž, že hned po notoricky známém problému se „střetováním se“ do správního žalobního typu, o kterém již bylo pojednáno

* Mgr. Daniel Codl, Právnická fakulta Univerzity Karlovy, advokátní kancelář Biem & Schýbal. Autor při psaní tohoto článku vycházel rovněž ze své dvouleté praxe asistenta soudce na úseku správního soudnictví Městského soudu v Praze.

¹ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

² „Nejvyšší správní soud rozhoduje ve všech případech, ve kterých někdo tvrdí, že nezákonným rozhodnutím nebo opatřením správního úřadu byl ve svých právech poškozen.“

³ Viz např. kolokvium pořádané dne 15. 3. 2019 Katedrou správního práva a SV PF UK ve spolupráci s NSS, videozáznam *Kolokvium Správní soudnictví* dostupný na: <www.youtube.com>.

jinde,⁴ se jedná o další důležitou oblast, v níž lze najít bílá místa v soudní ochraně adresátů veřejné správy. S ohledem na rozsáhlost materie správního práva nám nicméně nezbyvá než se spokojit toliko se zamyšlením nad určitými modelovými případy a směry, kterými by se na jejich základě mohla judikatura dále ubírat.

1. Teoretická východiska

Již Hoetzel⁵ odlišoval dva pojmy, které jsou klíčové pro přístup ke správnímu soudu. Ve francouzském právu⁶ musí mít žalobce na věci přímý osobní a zákonem uznaný zájem, který je vykládán liberálně tak, aby byla soudní ochrana co nejšířší, přičemž přímým zájmem⁷ je míněn aktuální zájem na zrušení aktu přinášející stěžovateli bezprostřední satisfakci a osobní zájem „*se nesmí zplichtovati se zájmem všeobecným*“. Naopak, tehdejší nejvyšší správní soud chránil veřejná subjektivní práva a tomu zůstal věrný i současný Nejvyšší správní soud v duchu tradic středoevropského správního soudnictví.⁸

1.1 Pojem veřejného subjektivního práva

Dle Hoetzelova výkladu⁹ je právě na tomto pojmu založen náš právní řád, nicméně „*[j]e smutnou zásluhou části nauky, že tuto tak jasnou situaci spíše zatemnila a zkomplikovala, než ujasnila a zjednodušila*“. Krajiní křídla tehdejší nauky existenci veřejných subjektivních práv buď neuznávala, nebo naopak považovala za něco evidentního, přičemž Hoetzel považoval za nejvhodnější střední proud reprezentovaný Kelsenem, dle něhož je subjektivní právo reflexem povinnosti jiného, v čemž ryzí nauka právní nespátřuje nic jiného, než právní normu ve vztahu ke konkrétnímu chování jednotlivce. Od právní povinnosti pak Hoetzel odlišuje pouhý reflex objektivního práva, kdy jednotlivci toliko plynou výhody ze správného provádění zákonů státní mocí. Dodejme, že Weyr¹⁰ považoval pojmy subjektivního a objektivního práva za značně neurčité, přičemž v právu subjektivním spatřoval nároky plynoucí z práva objektivního, nebo zájmy objektivním právem chráněné, nebo prostředky, jimiž se určité zájmy chrání. Snad i právě proto soudobá judikatura chrání nejenom veřejná subjektivní práva, nýbrž také právní sféru žalobce.¹¹

⁴ Viz např. STAŠA, J. Zpochybnitelnost rudimentální triády správních žalob. In: FRUMAROVÁ, K. (ed.). *Správní soudnictví – 15 let existence Soudního řádu správního vs. Prvotní zkušenosti s aplikací nového Správného soudního poriadku. Sborník z konference a společného zasedání kateder správního práva ČR a SR konaného ve dnech 22. až 23. března 2018 na Právnické fakultě UP v Olomouci*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2018, s. 309–317. ŠIMKA, K. Soudní řád správní – co funguje a co by bylo vhodné změnit? *Bulletin Komory daňových poradců*. 2018, roč. 25, č. 2, s. 26–35. ŠTENCEL, V. – VOMÁČKA, V. Volba žalobního typu ve správním soudnictví. *Soudní rozhledy*. 2017, roč. 22, č. 5, s. 146. Viz též např. náleze ÚS ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18 a v něm shrnutá judikatura NSS k této problematice nebo rozsudek rozšířeného senátu NSS ve věci EUROVIA ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160.

⁵ Viz HOETZEL, J. *Československé správní právo část všeobecná*. Reprint původního vydání z roku 1934. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 375–437.

⁶ Ibidem, s. 379, 380.

⁷ Hácha však uvedl, že „*bylo třeba ještě delšího vývoje, aby požadavek přímosti zájmu se setřel, a teprve pak počal Conseil d'État přijímat recours p. a. v relacích, ve kterých rak. správní soud již dříve uznával „subjektivní práva“*“. Viz HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého. Svazek II. I–O*. Reprint původního vydání. Praha: EUROLEX BOHEMIA, 2000, s. 851.

⁸ Viz HÁCHA, E. *Správní soudnictví*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého*, s. 600–605.

⁹ Viz HOETZEL, J. *Československé správní právo část všeobecná*, s. 233–240.

¹⁰ Viz WEYR, F. *Teorie práva*. Reprint původního vydání z roku 1936. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 171–176.

Hácha vysvětlil,¹² že soudní kontrola je plodem liberalismu, chrání se individuum proti státu a nikoliv všeobecná zákonnost. Z toho pramení problém určení, co je to veřejné subjektivní právo, jehož upřesnění bylo při tvorbě zákona č. 36/1876 Ř. z. zanedbáno a v teorii panovala velká neshoda. Z ní blíže cituje Böhlera, dle kterého „[...] zakládá právní norma pro poddaného jen tehdy subjektivní právo veřejné, 1. když jest povahy kogentní, vylučující volné uvážení správy, 2. když jest vydána nikoli výhradně v zájmu všeobecném, nýbrž i na prospěch určitých osob nebo souborů osob k uspokojení jejich individuálních zájmů a 3. když tyto osoby mohou se právní normy dovolati s tím účinkem, že tím přivodí určité chování úřadu správního.“¹³ K soudní praxi uvedl, že se instinktivně řídila právem na svobodu od nezákonného zásahu do individuální sféry a právem jednotlivce na plnění ze strany veřejné správy. Rakouská a československá judikatura přitom vycházely z ústavní úpravy občanských práv, z níž lze dovodit jednotlivá veřejná subjektivní práva. V zákonech zvláštní části správního práva pak lze zpravidla nalézt znaky toho, zda jde o subjektivní právo. Není-li povinnost úřadu k určitému chování, pak není veřejného subjektivního práva. Problémem je určit, zda byla norma vydána v zájmu všeobecném, nebo také v zájmu určitých osob a zda se jí mohou dovolávat, a proto „[p]ojem subjektivního práva veřejného zůstává nadále velmi neurčitým, a tribunálu, který jest nejvyšší, žádné kontrole nepodrobený, dostalo se vlastně tímto neurčitým pojmem jakéhosi blanketního zmocnění, aby – nikoli nepodoben římskému soudnímu magistrátu – prohlašoval: *actionem dabo* nebo *actionem nedabo*, dává se při tom vésti nejen náznaky zákonů vyčtenými, nýbrž i právním citem, který není nakonec nic jiného než *ars boni et aequi*. Neurčitostí ústředního pojmu správní jurisdikce je dána možnost evoluce soudní ochrany.“¹⁴

K § 2 zákona č. 36/1876 Ř. z. pak Hácha v komentáři uvedl,¹⁵ že porušení subjektivního práva je možné jen tehdy, je-li porušeno právo objektivní. Tímto subjektivním právem může být i „zájem, který právní řád vzal do své ochrany“. Ne každé porušení objektivního práva je však porušením práva subjektivního. Z příkladů, kdy nelze porušení práva vytykat, je dnes aktuální, že není dáno veřejné subjektivní právo na ochranu veřejných zájmů, správní dozor a také nejedná-li se vůbec o právo, nýbrž o stěžovatelův zájem.¹⁶

Ohledně *současné nauky*¹⁷ lze konstatovat, že se od dob Háchových a Hoetzelových mnoho nezměnilo, ostatně Kühn¹⁸ v nejnovějším komentáři k s. ř. s. plynule navazuje

¹¹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42 „Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. nelze interpretovat doslovným jazykovým výkladem, ale podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace je dána pro všechny případy, kdy se úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce.“

¹² Viz HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého*, s. 827–880. Dále Hácha vysvětlil, že žalobní legitimace se postupně rozšiřuje a postačuje již zájem osobní, třebaže ne přímý. Viz HÁCHA, E. *Správní soudnictví*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého*, s. 593.

¹³ Viz HÁCHA, E., *Nejvyšší správní soud*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého*, s. 845.

¹⁴ *Ibidem*, s. 847.

¹⁵ Viz HÁCHA, E. § 2 IX. „v právech poškozen“. In: HÁCHA, E. – RÁDL, Z. (eds). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*. Praha: Československý Kompas, 1933, s. 136–137.

¹⁶ Tehdejší nauka např. uznávala existenci volného správního uvážení, do něhož nepřísluší soudu nijak zasahovat. Dnes však „absolutní či neomezené správní uvážení v moderním právním státě neexistuje“, viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42.

¹⁷ Viz GERLOCH, A. *Subjektivní právo*. In: HENDRYCH, D. (a kol.). *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 1102; PRŮCHA, P. *Subjektivní veřejná práva*. In: PRŮCHA, P. – POMAHAČ, R. *Lexikon správního práva*. Ostrava: Sagit, 2002, s. 515.

¹⁸ Viz KÜHN, Z. § 2. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. (a kol.). *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 2–15.

právě na jejich výklad. Určitou inovaci lze však spatřovat v upozornění Vopálky a Staši¹⁹ na doktrínu zákazu zneužití veřejného subjektivního práva.²⁰ Samotná judikatura se pak obdobně jako v meziválečném období ubírá cestou rozšiřování přístupu k soudní ochraně, což nejlépe vystihuje konstatování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že „[a]rgument, že občanům po veřejném zájmu nic není a je to věc pouze úředníků, pokládá rozšířený senát za absurdní. Možnost účinně namítat u soudu porušení právních předpisů, jejichž účelem je primárně ochrana veřejného zájmu, by tedy měla být odepřena pouze výjimečně v případech, kdy je na první pohled zřejmé, že veřejný zájem, jehož porušení se konkrétní navrhovatel dovolává, se zcela míjí s jeho právní sférou. V případě, že nemožnost dotčení právní sféry navrhovatele je zřejmá již z jeho tvrzení, bude namísto toto zohlednit při posuzování procesní legitimace navrhovatele.“²¹ Rovněž lze jako důvody pro poskytnutí soudní ochrany uvádět i práva, která jsou sama o sobě soukromoprávní povahy.²²

1.2 Existuje rozdíl mezi veřejným subjektivním právem a zájmem hodným ochrany?

Jak již bylo nastíněno, právní řády ovlivněné francouzským právem neoperují s pojmem *veřejného subjektivního práva*, nýbrž se *zájmem hodným ochrany*. Takto čl. 48 odst. 1 písm. c) švýcarského spolkového správního řádu²³ v pojmu *intérêt digne de protection* neboli *schutzwürdiges Interesse* mj. pro účely přístupu k soudu chrání²⁴ zájem vztahující se k osobě stěžovatele, který musí být rozhodnutím dotčen více nežli ostatní adresáti veřejné správy, nesmí hájit veřejný zájem nebo zájmy třetích osob. Zájem musí být okamžitý a praktický. To vede k bohaté kazuistice²⁵ obdobné té uvedené v prvorepublikovém komentáři k § 2 zákona č. 36/1876 Ř. z.²⁶ Rozdíl oproti českému přístupu je snad ten, že zájem hodný ochrany nemusí být nutně výslovně chráněn zákonem, může být např. hmotný, ideální, majetkový, citový apod.²⁷ I české soudy nicméně projednávají např. žaloby ve věcech rozhodování o státním občanství podle ústavního dekretu prezidenta republiky č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské,²⁸ ačkoliv původní žadatelé jsou již po smrti a získání státního občanství se domáhají jejich potomci, neboť jej potřebují k uplatnění restitučních nároků. Naopak, významným rozdílem oproti české právní úpravě je právo právnícké osoby chránit zájem

¹⁹ Viz VOPÁLKA, V. – STAŠA, J. In: HENDRYCH, D. (a kol.). *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 58–62.

²⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48 „Založili osoby, mezi nimiž existují úzké příbuzenské vazby, spolek za tím účelem, aby prostřednictvím darů věnovaných tomuto spolku financovaly sportovní, kulturní a vzdělávací aktivity svých dětí, je nutno s ohledem na okolnosti případu vždy zvážit, zda odečtení hodnoty takového daru od základu daně podle § 15 odst. 8 zákona ČNR č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, není zneužitím práva.“

²¹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

²² Viz usnesení NSS ze dne 3. 9. 2015, č. j. 4 As 149/2015-78: „To, že soudy v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy poskytují primárně ochranu veřejným subjektivním právům navrhovatele (§ 2 s. ř. s.), nevylučuje, aby rozhodnutím o vydání předběžného opatření dle § 38 s. ř. s. poskytl v přímé souvislosti s předmětem řízení i ochranu právu účastníka řízení, které je samo o sobě soukromoprávní povahy.“

²³ *Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative* (RS 172.021).

²⁴ Viz BOVAY, B. *Procédure administrative*. 2. vydání. Bern: Stämpfli Editions, 2015, s. 495–522.

²⁵ *Ibidem*, s. 506–511.

²⁶ Viz HÁCHA, E. – RÁDL, Z. (eds.). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury bývalého správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*.

²⁷ Viz DUBEY, J. – ZUFFEREY, J.-B. *Droit administratif général*. Bâle: Helbing Lichtenhahn, 2014, s. 734.

²⁸ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2019, č. j. 3 A 48/2017-105.

jejích členů, pokud jí stanovy dávají tento úkol a jsou přímo dotčeny zájmy většiny nebo velkého počtu členů, kteří by jinak měli právo podat stížnost samostatně.²⁹

V českém případě rozšíření ochrany od veřejných subjektivních práv na samu právní sféru žalobce judikoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, což dle Kühna³⁰ někdy lépe vystihuje činnost správních soudů, nicméně též naznačuje, že v podstatě jakékoliv rozhodnutí nebo pasivitu lze napadnout žalobou, aniž by byl tento pojem konkrétnější. Též je zásadním závěr Nejvyššího správního soudu,³¹ že obec má ve vztahu k územnímu plánu sousední obce možnost chránit práva svých obyvatel, což je podobné švýcarské judikatuře umožňující právníkům osobám hájit práva svých členů.

Tento stručný teoretický úvod lze proto uzavřít slovy Háčovými, že „[z] poznání praxe různých správních tribunálů plyne poučení, že nezáleží mnoho na vyjadřovacím prostředku, jímž se ohraničuje okruh osob, jímž právní řád dává soudní stížnost proti správnímu aktu, jako spíše na tvůrčí schopnosti a vůli tribunálu. Nepodařilo se ještě nalézt pojem, který by tento okruh osob vymezil jasně a nepochybně.“³² *De lege ferenda* tudíž není nutné jakkoliv měnit ústřední pojem správního soudnictví, neboť „co zváno rúží, i zváno jinak, vonět bude stejně.“ Z porovnání českého a švýcarského správního soudnictví je totiž zřejmé, že těžiště pojetí veřejných subjektivních práv leží výlučně v soudní praxi všedního dne, nikoliv v abstraktní teorii.

2. Judikatura a její možné změny

A nyní již k samotnému jádru našeho zájmu, kterým je přehled a analýza stávající judikatury s důrazem na ty oblasti, ve kterých lze uvažovat o nutnosti rozšíření přístupu k soudu. Ne náhodou se bude většina judikátů týkat zásahové žaloby, neboť pojem zásahu je velice vágní a poskytuje tak široký prostor pro soudcovské uvážení.

2.1 Existuje právo na zahájení řízení z moci úřední?

Začneme však u žaloby nečinnostní, kde je zásadním problémem *otázka nároku na zahájení řízení z moci úřední*. Jako zvláštní případ lze bez dalšího přejít řízení přezkumné, na jehož zahájení není právní nárok,³³ neboť je dozorčím prostředkem nadřízeného správního orgánu k ochraně objektivní zákonnosti,³⁴ přičemž „*instančně*“ navazujícím

²⁹ Viz např. BOVAY, B. *Procédure administrative*, s. 512–520.

³⁰ Viz KÜHN, Z., § 2. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. (a kol.). *Soudní řád správní. Komentář*, s. 9.

³¹ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264 „I. Aktivní věcná legitimace navrhovatele v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána, pokud soud dospěje ke skutkovému a právnímu závěru o skutečném vztahu úpravy obsažené v napadené části opatření obecné povahy a právní sféry navrhovatele a zároveň o podstatné nezákonosti napadené regulace obsažené v opatření obecné povahy posuzované z hlediska kompetenčních, procesních i hmotně-právních předpisů (§ 101a odst. 1 věta první a § 101d odst. 2 věta první s. ř. s.). II. V případě, že úprava obsažená v napadeném opatření obecné povahy skutečně negativně zasahuje do právní sféry navrhovatele, může se navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 s. ř. s. úspěšně dovolat i porušení právních předpisů, jejichž primárním účelem je ochrana veřejného zájmu. Výjimkou jsou případy, kdy je na první pohled zřejmé, že navrhovatelem namítané porušení veřejného zájmu se zcela míjí s právní sférou navrhovatele.“

³² Viz HÁCHA, E. *Nejvyšší správní soud*. In: HÁCHA, E. – HOETZEL, J. – LAŠTOVKA, K. – WEYR, F. (a kol.). *Slovník veřejného práva československého*, s. 880.

³³ Viz rozsudek NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008-81.

³⁴ Viz VEDRAL, J. *Správní řád: komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2006, s. 801 an.

prostředkem ochrany veřejných subjektivních práv je správní žaloba. Naopak, v případě některých jiných řízení z moci úřední může být situace sporná, byť zde judikatura obecně existenci veřejného subjektivního práva nepřipouští³⁵ a toliko se staví proti libovůli správního orgánu při posouzení, zda řízení z moci úřední zahájí, či nikoliv.³⁶

Kühn³⁷ ohledně řízení z moci úřední o odstranění stavby podle § 129 stavebního zákona³⁸ upozornil, že představuje jedinou cestu k ochraně veřejných subjektivních práv v navazujícím řízení o dodatečném povolení stavby. Ačkoliv zde judikatura žalobu proti nečinnosti považuje za nepřijatelnou,³⁹ vydal se šestý senát Nejvyššího správního soudu Kühnem nastíněným směrem a tuto otázku předložil rozšířenému senátu.⁴⁰

Šestý senát nejprve zmínil dřívější případy, kdy bylo možné se domoci soudní ochrany v případě nezahájení řízení z moci úřední. *Za prvé* uvedl „čelní ztec“, kdy sice byla odmítnuta žaloba proti nezákonnému rozhodnutí, kterým měl být připsán nevydání rozhodnutí o pozemkových úpravách, nicméně bylo doporučeno podání nečinnostní žaloby.⁴¹ *Za druhé* byl proveden i „úkok stranou“,⁴² tj. konstrukce procesního práva na řádné vyřízení podnětu k zahájení řízení *ex officio*, leč judikatura oscilovala mezi tím, že podnět stačí „nějak“ vyřídit,⁴³ a přezkumem důvodů pro nezahájení řízení.⁴⁴ *Za třetí* bylo řízení *ex officio* někdy „judikováno“ jako řízení zahajované i na žádost, např. odstranění pevné překážky z pozemní komunikace na žádost vlastníka sousední nemovitosti⁴⁵ nebo přičlenění pozemků ze zaniklé honitby k sousední honitbě.⁴⁶

Šestý senát dospěl k závěru, že „*má ale za to, že je třeba odlišně pohlížet na ty případy, kdy podnět k zahájení řízení podává osoba přímo dotčená na svých právech protiprávním stavem, k jehož odstranění má řízení zahajované z moci úřední sloužit. V takovém případě má totiž řízení vedené ex officio za úkol chránit vedle veřejného zájmu i veřejná subjektivní práva dotčených osob.*“ Nezahájením řízení o odstranění „černé“ stavby totiž fakticky dochází k její legalizaci a i podle stávající judikatury je zde veřejné subjektivní právo na dokončení již zahájeného řízení z moci úřední⁴⁷ a rozšířený senát pojímá soudní ochranu velmi široce.⁴⁸ Současně však šestý senát zdůraznil nutnost omezení soudní ochrany sku-

³⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58.

³⁶ Viz usnesení ÚS ze dne 8. 10. 2002, sp. zn. II. ÚS 586/02.

³⁷ Viz KÜHN, Z. § 2. In: KÜHN, Z. – KOCOUREK, T. (a kol.). *Soudní řád správní. Komentář*, s. 9.

³⁸ Viz zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

³⁹ Viz rozsudky NSS ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011-62 a ze dne 6. 3. 2013, č. j. 3 Ans 2/2012-26.

⁴⁰ Viz usnesení NSS ze dne 10. 12. 2019, č. j. 6 As 108/2019-28.

⁴¹ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 39/2008-46, „I. Rozhodnutí o přechodu vlastnického práva na uživatele pozemků v území s nedokončeným scelovacím řízením podle § 14 odst. 9 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, nelze vydat mimo řízení o pozemkových úpravách v daném území s nedokončeným scelovacím řízením. Nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o přechodu vlastnického práva podle § 14 odst. 9 téhož zákona je tedy vedení řízení o pozemkových úpravách, které může zahájit z moci úřední pouze pozemkový úřad. II. Pokud uživatel pozemků v území s nedokončeným scelovacím řízením podávající podnět k zahájení řízení o pozemkových úpravách ve smyslu § 6 odst. 1 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, prokáže, že je přiměřeně pravděpodobné, že mu svédčí právo zakotvené v § 14 odst. 9 téhož zákona, je třeba považovat důvody, naléhavost a účelnost pozemkových úprav v daném území za opodstatněné, a pozemkový úřad je tudíž povinen řízení o pozemkových úpravách zahájit.“

⁴² Viz rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 As 285/2016-86.

⁴³ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2011, č. j. 9 Ans 8/2011-62.

⁴⁴ Viz rozsudky NSS ze dne 7. 5. 2010, č. j. 5 Ans 5/2009-139 a ze dne 16. 8. 2017, č. j. 3 As 65/2017-51.

⁴⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128.

⁴⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2008, č. j. 4 As 47/2007-84.

⁴⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 27. 3. 2014, č. j. 4 Aps 7/2013-25.

⁴⁸ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, „[V]ěcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle soudního řádu správního je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo

tečně jen na ty případy, kdy hrozí odmítnutí spravedlnosti. Za inspirativní označil závěry Krajského soudu v Ostravě, že „[p]řipustit možnost domáhat se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem toho, aby správní orgán zahájil řízení z moci úřední, lze pouze za kumulativního splnění dvou podmínek: jednak, že takovéto řízení bude sloužit k ochraně subjektivního práva žadatele, jednak, že k ochraně tohoto subjektivního práva žadatele neexistuje jiný prostředek.“⁴⁹ V návaznosti na to šestý senát zdůraznil, že civilní soudy vždy vycházejí z toho, že námitky sousedských imisí jsou řešeny ve stavebním řízení. Vybudováním stavby „na černo“ se tak stavebník těmto námitkám vyhýbá. Proto je zde dle šestého senátu veřejné subjektivní právo dotčených sousedů na zahájení řízení o odstranění stavby. Podle zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů,⁵⁰ může ochranu před tvrzeným zásahem správního orgánu poskytnout jen správní soud a to i tehdy, byla-li sporná věc svou povahou soukromoprávní. Rovněž podle Nejvyššího správního soudu⁵¹ poskytují správní soudy ochranu proti zásahům veřejné správy, které se týkají soukromoprávních věcí, ale jimž se nelze bránit v občanském soudním řízení.

Šestý senát tedy nepovažuje za správný náhled, že ve správním soudnictví lze poskytnout ochranu toliko veřejným subjektivním právům. Zkoumat dostupnost ochrany práv v civilním řízení by mělo smysl pouze v případě, že by rozšířený senát neuznal existenci veřejného subjektivního práva na zahájení řízení o odstranění stavby. Uzavřel, že je obtížné dohlédnout důsledky předkládaného právního názoru a nemá v úmyslu poskytnout soudního ochranu v případě řízení majících ryze dozorčí charakter.

Domnívám se, že úvahy šestého senátu otevírají možnost žalovat nezahájení řízení z moci úřední i v jiných případech. Současně je nutné připomenout, že některé zásahy do veřejných subjektivních práv jsou současně zásahy do soukromých subjektivních práv. Není-li stavba povolena, lze podat též žalobu na odstranění neoprávněné stavby,⁵² nikoliv stavby mající veřejnoprávní povolení.⁵³ Rovněž připadají v úvahu sousedské imise ve smyslu § 1013 občanského zákoníku,⁵⁴ nicméně podle odst. 2 tohoto ustanovení „[j]sou-li imise důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, má soused právo jen na náhradu újmy v penězích, i když byla újma způsobena okolnostmi, k nimž se při úředním projednávání nepřihlédlo. To neplatí, pokud se při provádění provozu překračuje rozsah, v jakém byl úředně schválen.“ V případě imisí v mezích úředně schválených proto nelze podat negatorní žalobu⁵⁵ a pouhá náhrada újmy řeší toliko následek, přestože pouze odstranění příčiny porušování práv lze považovat za skutečně účinnou soudní ochranu.

Podstatný je závěr Nejvyššího soudu,⁵⁶ že „[p]rivilegovanými (§ 1013 odst. 2 ObčZ) mohou být jen ty imise, které jsou „důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který

odmítající jej zbavit určitých povinností, které jí má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nárokováná práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole.“

⁴⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 3. 2017, č. j. 22 A 86/2015-68.

⁵⁰ Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 31. 1. 2007, č. j. Konf 30/2006-5.

⁵¹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2017, č. j. 9 As 329/2016-42.

⁵² Viz § 1004 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

⁵³ Viz rozsudek NS ze dne 21. 8. 2019, sp. zn. 22 Cdo 4348/2018.

⁵⁴ Případně kteréhokoliv z ustanovení § 1014 až § 1023 občanského zákoníku či *analogia legis/iuris*.

⁵⁵ Viz usnesení NS ze dne 15. 2. 2017, sp. zn. 22 Cdo 561/2015.

⁵⁶ Viz rozsudek NS ze dne 29. 3. 2017, sp. zn. 22 Cdo 4847/2016.

byl úředně schválen; není to tedy tak, že by musely být schvalovány přímo imise, úředně schválena však musí být činnost produkující imise. Privilegovaná imise je důsledkem provozu závodu nebo podobného zařízení, který byl úředně schválen, byl-li ve schvalovacím procesu schvalující orgán povinen zabývat se účinky provozu na okolí (zpravidla na životní prostředí).“ Existují však i případy, kdy Nejvyšší soud⁵⁷ umožnil podání zápůrčí žaloby i proti privilegované imisi. Schválení provozu pozemní komunikace krajskou hygienickou stanicí neznamená, že vlastník pozemní komunikace má právo rušit okolí nad míru přiměřenou místním poměrům, neboť dochází ke střetu veřejného zájmu s právem na ochranu zdraví. V jiných případech nemusí překračování hygienických limitů hluku představovat rušení nad míru v místě obvyklou, jedná-li se např. o dlouhodobě užívané fotbalové hřiště v blízkosti rodinného domu.⁵⁸

Z tohoto civilistického exkurzu lze dovodit, že třeba právě v případě hlučného hřiště může nastat situace, kdy je občanskoprávní soudní ochrana velmi nejistá a vycházející toliko z volného soudcovského uvážení. Přitom skutečné dopady hluku na každodenní život žalobce nelze zpravidla dostatečně objektivně doložit pro účely soukromoprávní žaloby, nicméně lze provést kontrolní měření ve vztahu k veřejnoprávním limitům.⁵⁹ Podle § 84 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví⁶⁰ může krajská hygienická stanice „pozastavit provoz nebo užívání zdroje hluku, vibrací nebo zdroje neionizujícího záření, je-li to nezbytné k ochraně veřejného zdraví a to do doby odstranění závady.“ Současně z dílky § 88 zákona o ochraně veřejného zdraví vyplývá, že se jedná o dozorčí pravomoc *par excellence*. Přitom právě v případě hlučného hřiště po vyčerpání soukromoprávní ochrany zbývá jen podnět krajské hygienické stanici a v případě její nečinnosti, ať již neprovedení měření hluku (zde se lze ještě obrátit na autorizovanou osobu, která hluk změří) či nevydání rozhodnutí o zákazu či omezení užívání hřiště, dle stávající judikatury chybí přístup k efektivní soudní ochraně, a proto by i v tomto případě měla být žaloba proti nečinnosti spočívající v nevydání rozhodnutí podle § 84 odst. 1 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví přípustná.

Tímto je rázem *sporné, kam až sahá pravomoc správního soudce*. Ve vztahu k sousedským a obdobným imisím lze dovodit situace, kdy: 1) je možné se úspěšně domáhat ochrany (tj. zákazu dané činnosti) jak u civilního soudu, tak u správního orgánu; 2) ochranu nám může plně poskytnout pouze správní orgán a u civilního soudu se lze domáhat toliko náhrady škody respektive újmy či je nás úspěch značně nejistý. Na mysli mám zejména dozorčí či „správcovské“ pravomoci správních orgánů, které mají být primárně vykonávány k ochraně veřejného zájmu, nicméně v konkrétních případech poskytují ochranu i právní sféře jednotlivce. Ze správcovské činnosti zmiňme alespoň vyhlásování rybářských revírů v režimu § 4 zákona o rybářství⁶¹ či zátopových oblastí v režimu § 66

⁵⁷ Viz rozsudek NS ze dne 7. 2. 2017, sp. zn. 22 Cdo 1313/2016.

⁵⁸ Viz rozsudek NS ze dne 25. 3. 2015, sp. zn. 22 Cdo 2270/2012 „I když konkrétní měření hladiny hluku v blízkosti rodinného domu dotčeného vlastníka vykazuje zejména v průběhu tréninků na fotbalovém hřišti překročení stanovených hlukových limitů, nemusí se nutně jednat o imise překračující míru přiměřenou poměrům. Jestliže hřiště slouží k provozu kopané a jedná se o standardní fotbalovou plochu určenou k tréninkovým činnostem a přípravným (nesoutěžním) utkáním, je hluk způsobován prakticky jenom činnostmi, které jsou s výkonem tohoto sportu zcela imanentně spjaty a bez nichž danou sportovní aktivitu nelze plnohodnotně vykonávat.“

⁵⁹ Viz nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

⁶⁰ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů.

⁶¹ Zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (rybářský zákon).

vodního zákona,⁶² kdy v obou případech není až na výjimky vlastník pozemku formálně oprávněn žádat změnu opatření obecné povahy omezující jeho vlastnické právo, a proto je stále aktuální judikatura „fingující“ řízení zahajovaná na žádost.⁶³

Proti existenci veřejného subjektivního práva lze v případech ad 1) argumentovat tím, že když pomoc neposkytl správní orgán, tak je zde ještě civilní soud a současně nehrozí, že by se správní soud choval jako všeobecný kontrolor veřejné správy a nikoliv „pouhý“ ochránce veřejných subjektivních práv. V případech ad 2) však takto argumentovat nelze, neboť zde civilní ochrana přípustná není nebo je nejistá, a proto by zde měl být dán přístup ke správnímu soudu.

Tímto vyvstává spor, zda je nutné tyto případy odlišovat. Chápeme-li vztah občana a státu jako partnerský, nikoliv paternalistický, pak by měl mít občan možnost domoci se u soudu toho, že správní orgány budou vystupovat na jeho ochranu, neboť se jedná o symbiózu, kdy občan platí daně a poplatky, zatímco stát mu za to poskytuje své služby. Tím mám na mysli pouze dozorčí činnost týkající se různých zákazů a příkazů, případně činnost správcovskou, jelikož veřejné subjektivní právo na potrestání pachatele přestupku neexistuje.⁶⁴ Možnost žalovat nečinné správní orgány může rovněž vést ke zlepšení jejich činnosti a právě návrh šestého senátu se mi jeví být výchovným ve vztahu ke známým případům, kdy stavební úřady nezahajují řízení o odstranění staveb či tolerují jejich užívání v rozporu se zákonem.⁶⁵ Domnívám se tedy, že rozšíření soudní ochrany je zde na místě, leč s podmínkou, že žalobce vždy řádně prokáže, že je daná nečinnost úzce spjata právě s jeho právní sférou, aby se nejednalo o *actio popularis*.⁶⁶

2.2 A jak je to se zásahy v rámci správního dozoru?

Vraťme se k příkladu nečinné krajské hygienické stanice. Omisivní jednání správního orgánu totiž může být nezákonným zásahem, pokud v jeho důsledku vznikne protiprávní stav. Statutární město Ostrava žalovalo vládu, Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo dopravy, protože v rozporu se zákonem nic nepodnikly pro to, aby byl v Ostravě čistější vzduch. Příčinná souvislost mezi jejich prokazatelnými opomenutími a špatným ovzduším sice nebyla prokázána, nicméně v případě jejího prokázání by byla žaloba důvodná.⁶⁷ Obdobně proto (snad) lze žalovat jako nezákonný zásah neměření hluku ze strany krajské hygienické stanice, navzdory opakovaným opodstatněným podnětům.

Nevykonávání správního dozoru tedy může být nezákonným zásahem, který lze žalovat ve správním soudnictví, byť zde může být problém s dokazováním. Pokud např. bydlíme naproti stánku s rychlým občerstvením, kde jsou v rozporu s tržním řádem města prodávány masité pokrmy, a naši právní sféru zasahuje pach grilování, jak dokázat, že

⁶² Zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon).

⁶³ Zde lze uvažovat též o možnosti podání zásahové žaloby, viz dále výklad v části 2.3 tohoto článku ve vztahu k nečinnosti při územním plánování.

⁶⁴ Viz usnesení ÚS ze dne 26. 6. 2001, sp. zn. II. ÚS 345/01.

⁶⁵ Zákaz užívání nepovolené stavby se přitom opět vydává v řízení z moci úřední podle § 134 odst. 5 stavebního zákona, jehož nezahájení může poškozovat právní sféru dotčených sousedů vznikem imisí při užívání nepovolené stavby.

⁶⁶ Viz rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Afs 80/2012-40 a ze dne 3. 10. 2019, č. j. 9 As 198/2019-29.

⁶⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2014, č. j. 6 As 1/2014-30 „Pokud v řízení o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. z provedeního dokazování nevyplývalo, že protiprávní stav (zde stav kvality ovzduší na určitém území) vznikl v důsledku tvrzeného omisivního zásahu žalovaných, nejsou splněny podmínky pro poskytnutí soudní ochrany před takovým zásahem, i kdyby existence protiprávního stavu byla nesporná.“

městská policie skutečně pochybila? Přes tato úskalí se domnívám, že by měla být soudní ochrana poskytována obdobně, jak jsem již uvedl ve vztahu k žalobě proti nečinnosti, byť je třeba postupovat opatrně, neboť vágní pojem zásahu přímo svádí k rozšiřujícímu výkladu a tím i nepřípustnému pojetí soudu jako supervizora správního orgánu.⁶⁸ Krom toho nám v těchto případech chybí jakýkoliv opravný prostředek uvnitř veřejné správy, jelikož stížnosti podle § 261 daňového řádu a ani § 175 správního řádu opravným prostředkem nejsou a jejich případné podání a následné vyřízení je z hlediska procesních podmínek pro podání zásahové žaloby irelevantní,⁶⁹ neboť se nejedná o prostředek ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s. a podání stížnosti nijak nestaví subjektivní dvouměsíční lhůty pro podání žaloby ve smyslu § 84 s. ř. s.

2.3 A co další činnosti veřejné správy?

Pokud je alespoň teoreticky zásahem do veřejného subjektivního práva nezahájení řízení z moci úřední, které má současně chránit subjektivní práva žalobce, či nevykonávání správního dozoru, pak se nám otevírá široká paleta možných dalších případů.

Ve správním soudnictví je poskytována ochrana rovněž *politickým právům občanů územního samosprávného celku*, ačkoliv se *stricto sensu* nejedná o žalobu proti správnímu orgánu.⁷⁰ Takto je chráněno právo občana vyjádřit se k jednotlivým bodům jednání zastupitelstva,⁷¹ nicméně nikoliv na zařazení té které záležitosti na pořad jednání⁷² a právo člena zastupitelstva na uveřejnění sdělení v periodickém tisku územního samosprávného celku ve smyslu § 4a tiskového zákona⁷³ je již otázkou občanskoprávní.⁷⁴

Veřejným subjektivním právem může disponovat i stát, územní samosprávný celek či správní orgán, pokud nevystupuje ve vrchnostenském postavení,⁷⁵ k čemuž Vedral uvedl,⁷⁶ že se nejčastěji jedná o případy uložení povinnosti či sankce za neplnění veřejnoprávních povinností. Pokud správní orgán vystupuje vůči jinému správnímu orgánu v roli podřízeného subjektu, pak veřejné subjektivní právo nemá, neboť se jedná o vztah subordinace v rámci hierarchie veřejné správy. Totéž platí i pro kompetenční spory.⁷⁷

⁶⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019-39. „Pojetí správního soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího sérii zásahových žalob (§ 82 s. ř. s.) postupy veřejné správy, je v rozporu se základními principy soudního řízení správního, především s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.), jakož i s principem dělby moci.“

⁶⁹ Ve vztahu k § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád viz rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010-44, k § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 1 Afs 58/2017-42. Dřívější závěry, např. viz rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Aps 4/2013-25, o tom, že tato stížnost je prostředkem ochrany nebo nápravy ve smyslu § 85 s. ř. s., jsou obsolentní.

⁷⁰ Nicméně s ohledem na „selský rozum“ přichází v úvahu právě ochrana ve správním soudnictví. Obdobně jsou přezkoumávány např. územní plány obcí, ačkoliv jsem přesvědčen, že zastupitelstvo obce při jejich schvalování není správním orgánem, protože se jedná o politické rozhodování v rámci samostatné působnosti obce.

⁷¹ Viz rozsudek NSS ze dne 18. 9. 2018, č. j. 6 As 48/2018-35.

⁷² Viz usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2019, č. j. 15 A 144/2019-44.

⁷³ Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon.

⁷⁴ Viz rozsudek NS ze dne 13. 11. 2019, sp. zn. 25 Cdo 679/2019.

⁷⁵ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 2. 2020, č. j. 8 Afs 128/2018-46 „Stát jako právnická osoba (veřejnoprávní korporace) je aktivně legitimován k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního), pokud v posuzovaném veřejnoprávním vztahu nevystupoval ve vrchnostenském postavení. Pro aktivní legitimaci státu je bez významu, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v rámci správního trestání.“

⁷⁶ Viz VEDRAL, J. *Kde jsou hranice veřejných subjektivních práv chráněných ve správním soudnictví?* Wolters Kluwer: právní informační systém ASPI č. LIT168954CZ, 2016.

⁷⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2015, č. j. 3 As 182/2014-34.

Veřejné subjektivní právo je dáno i na *přístup k veřejné funkci*.⁷⁸ Na zastávání veřejné funkce však není vždy právní nárok, což se týká např. členství v Radě pro výzkum a vývoj, která je toliko poradním orgánem vlády.⁷⁹ Přístup k veřejné funkci též musí souviset s výkonem vrchnostenské správy, jinak se jedná o interní akt řízení.⁸⁰

Naopak není zásahem do veřejného subjektivního práva, když *správní orgán informuje* o průběhu řízení v denním tisku, a přitom *zasahuje do dobré pověsti* žalobce. Jedná se o občanskoprávní spor.⁸¹ Do veřejných subjektivních práv též nijak nezasahují *různá právně nevynutitelná či dokonce nepodložená sdělení* správních orgánů.⁸²

Co se týče *veřejného užívání*, dle Máchova výkladu⁸³ jej prvorepubliková československá a současná česká i německá nauka považují za rozšíření svobody člověka, nikoliv za veřejné subjektivní právo. Výjimku představují případy, kdy má veřejná správa výslovnou povinnost konat ve prospěch uživatele, např. v případě odstranění překážky z pozemní komunikace,⁸⁴ žalobce však musí pozemní komunikaci prokazatelně nutně využívat pro své každodenní potřeby.

Za další lze uvést poměrně širokou problematiku *poskytování služeb a s tím souvisejících činností veřejné správy*. Jedná-li se o poskytnutí nárokové služby konkrétní osobě, pak se nepochybně jedná o veřejné subjektivní právo a nezákonným zásahem je např. nevytvoření datové schránky osobě, která o to požádala.⁸⁵ Musí se však jednat o vrchnostenské, nikoliv soukromoprávní jednání veřejné správy. Takto např. není zásahem do veřejného subjektivního práva nevyplacení finanční částky ze zvláštního účtu odsouzeného Vězeňskou službou, pokud konala na základě příkazu soudního exekutora.⁸⁶ Obdobně důtka ředitele školy je toliko výchovným opatřením.⁸⁷ Rovněž nakládání s obecním majetkem je záležitostí soukromoprávní.⁸⁸ Jiným příkladem je známé kácení stromů kvůli kúrovci v Šumavském národním parku, které taktéž nebylo veřejnoprávním zásahem do

⁷⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 199/2018-71 „Uchazečům o funkci státního zástupce svědčí veřejné subjektivní právo na přístup k veřejné funkci za rovných podmínek (čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod) a ochranu jim poskytují soudy rozhodující ve správním soudnictví.“ K uchazečům o funkci soudce viz rozsudek NSS ze dne 27. 4. 2006, č. j. 4 Aps 3/2005-35.

⁷⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 16. 2. 2006, č. j. 7 Aps 2/2005-42.

⁸⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2011, č. j. 11 A 288/2011-25 „Vypsání výběrového řízení na generálního ředitele České televize nelze považovat za rozhodování veřejné moci o určitém veřejném subjektivním právu třetí osoby (§ 2 s. ř. s.). Nejde o rozhodování v oblasti veřejné správy, není tak splněna jedna ze základních podmínek pro věcné projednání žaloby (§ 4 s. ř. s.).“

⁸¹ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 4. 11. 2010, č. j. 62 Af 46/2010-337 „Jestliže správní orgán prostřednictvím tisku informuje o průběhu či výsledku jím vedeného správního řízení a jestliže má účastník správního řízení za to, že zveřejnění této informace, obsah a způsob, jakým je poskytována, má difamující charakter a poškozují jeho dobrou pověst (dobrou pověst právnické osoby), pak právním prostředkem ochrany není žaloba podle § 82 s. ř. s., ale žaloba v občanském soudním řízení proti neoprávněnému zásahu do dobré pověsti právnické osoby podle § 19b odst. 3 občanského zákoníku.“

⁸² Viz rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci ze dne 2. 3. 2009, č. j. 59 Ca 116/2008-41 „Neformální sdělení obecního úřadu obsahující právní názor na to, kdo je uživatelem určité honitby, není nezákonným zásahem ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. vůči žádnému ze subjektů, jež se práva danou honitbu užívat domáhá. Takové sdělení je pro nedostatek formy i kompetence na straně obecního úřadu zcela nezpůsobilé jakoukoliv osobu v užívání honitby omezit; obsah sdělení je naprosto nevynutitelný.“ Obdobně viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, pouhé poučení nezasahuje do veřejných subjektivních práv.

⁸³ Viz MÁCHA, A. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*. 2015, č. 4–5, s. 201–212.

⁸⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 15. 11. 2007, č. j. 6 Ans 2/2007-128.

⁸⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2013, č. j. 6 Ans 1/2013-66.

⁸⁶ Viz usnesení zvláštního senátu ze dne 12. 2. 2019, č. j. Konf 1/2018-6.

⁸⁷ Viz rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2019, č. j. 8 As 80/2019-30.

⁸⁸ Viz rozsudky NSS ze dne 3. 11. 2005, č. j. 2 Aps 2/2005-43 a ze dne 19. 11. 2015, č. j. 8 As 72/2015-67.

práva na životní prostředí.⁸⁹ Naopak, zneužití vrchnostenských prostředků v soukromoprávním vztahu již zásahem do veřejného subjektivního práva je.⁹⁰ Rovněž je chráněno nárokové uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace,⁹¹ nikoliv způsob podávání výzev k žádostem o dotace, které jsou určeny pro širokou veřejnost.⁹²

Problematičtější jsou situace, kdy služba zajišťovaná veřejnou správou není adresována konkrétnímu subjektu, ale jedná se o plošné působení na více neurčitých subjektů. Spadá sem např. povinnost školy v souladu s příslušnými předpisy vyhovět přání rodičů, aby věřící děti mohly navštěvovat výuku náboženství.⁹³ Též bylo shledáno veřejné subjektivní právo občana žijícího v prostředí s dlouhodobě špatnou kvalitou ovzduší na vypracování akčního plánu podle § 7 odst. 11 zákona o ochraně ovzduší za účelem ochrany (nejen) žalobcova zdraví.⁹⁴ Obdobně dospěl Ústavní soud k závěru,⁹⁵ že osoby se zdravotním postižením mají právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče a jejich nezajištění znamená nepřípustný zásah do práva na ochranu života a zdraví. Zrušil proto rozsudek Nejvyššího správního soudu,⁹⁶ dle kterého „[k]oncepční dokument v podobě střednědobého plánu rozvoje sociálních služeb, který má převážně politický charakter a je schválen orgány kraje v samostatné působnosti, ani činnost při jeho naplňování nemohou být pro svoji povahu nikdy oním v § 82 s. ř. s. požadovaným cíleným úkonem směřujícím přímo proti konkrétní osobě a nikdy nemohou mít za následek přímé zkrácení jejích práv“. Naopak, do veřejných subjektivních práv nezasahují statistické úkony správních orgánů, např. nezveřejnění indexu cen v lesnictví.⁹⁷ Rovněž interní předpisy zasahují do právní

⁸⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 30. 8. 2013, č. j. 2 Aps 7/2012-47 „Správa národního parku vystupuje při ochraně přírody a krajiny v trojím postavení. Je orgánem státní správy národního parku (§ 78 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny), odbornou organizací ochrany přírody (§ 78 odst. 7 citovaného zákona), ale i subjektem hospodařícím se státními lesy na území národního parku (§ 22 odst. 3 téhož zákona). Při výkonu posledně zmiňované pravomoci nevystupuje jako správní orgán, ale jako jakýkoli vlastník lesa v národním parku; proti opatřením vyplývajícím z výkonu této pravomoci se tak nelze bránit žalobou dle § 82 a násl. s. ř. s.“

⁹⁰ Viz rozsudek NSS ze dne 20. 3. 2013, č. j. 6 Aps 11/2012-32 „Obec nesmí využít obecní policie, zřízené k veřejnoprávním účelům, k prosazení svých soukromoprávních zájmů na úkor jiného soukromého subjektu, neboť takovýto postup je v rozporu s ústavním pořádkem (čl. 1 a čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Využití přítomnosti obecní policie při svépomocném vyklizení nájemce z nemovitosti vlastněné obcí je nezákonným zásahem obce ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Tímto nezákonným zásahem je nájemce zkrácen na svém veřejném subjektivním právu na všeobecnou ochranu jeho svobodné sféry, zahrnujícím mimo jiné právo na to, aby veřejná moc vůči jednotlivci v soukromoprávním vztahu nevyužívala svých mocenských atributů.“

⁹¹ Viz rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2017, č. j. 2 Afs 245/2016-43 „Obranu proti neuzavření smlouvy o poskytnutí (zvýšení) dotace představuje žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením dle § 82 a násl. s. ř. s.“ Viz též rozsudek NSS ze dne 9. 3. 2017, č. j. 1 As 292/2016-28.

⁹² Viz rozsudek NSS ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 Afs 8/2018-37.

⁹³ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2016, č. j. 5 As 65/2015-52.

⁹⁴ Viz rozsudek NSS ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014-32 „Nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (§ 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší) může být podle okolností nezákonným zásahem. Proti nezákonnému zásahu (nevydání akčního plánu obsahujícího přehled krátkodobých opatření pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší podle § 7 odst. 11 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší), spočívajícímu v nečinnosti správního orgánu jiného charakteru než nevydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení, může ten, kdo tvrdí, že nevydání akčního plánu bylo nezákonně zasaženo do jeho subjektivních veřejných práv (typicky práva na to, aby žil v ovzduší znečištěném toliko v přípustné míře), brojit žalobou podle § 82 a násl. s. ř. s.“

⁹⁵ Viz náleží ÚS ze dne 23. 1. 2018, sp. zn. I. ÚS 2637/17 „Osoby se zdravotním postižením nacházející se v nepříznivé sociální situaci mají veřejné subjektivní právo na dostupnost vhodných služeb sociální péče. Jedná se o sociální právo obecnější povahy, jemuž odpovídá povinnost veřejné moci zajistit dostupnost vhodných sociálních služeb pro tyto osoby. Daná povinnost je v § 95 písm. g) SocSl stanovena krajům, které jsou tedy povinny zabezpečit, aby osobám v nepříznivé sociální situaci na jejich území byly k dispozici potřebné sociální služby, včetně služeb sociální péče. Předmětné právo je pod ochranou soudní moci a vhodným procesním prostředkem k jeho ochraně je žaloba na ochranu před nezákonným zásahem dle § 82 a násl. SŘS.“

⁹⁶ Viz rozsudek NSS ze dne 14. 6. 2017, č. j. 3 Ads 151/2016-59.

⁹⁷ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 6. 2013, č. j. 11 A 162/2011-196.

sféry jednotlivce až jejich následnou aplikací, nejsou samostatně napadnutelné ve správním soudnictví.⁹⁸

Lze se tedy zásahovou žalobou domoci, aby správní orgán vykonával činnost ve veřejném zájmu, pokud tím současně zasahuje do právní sféry jednotlivce, jemuž jsou výsledky této činnosti určeny.

Nejvyšší správní soud se zabýval též otázkami *územního plánování*. Vlastníci dotčených pozemků nemají veřejné subjektivní právo na změnu územního plánu ohledně pozemků, které dlouhodobě neplní svůj účel (§ 5 odst. 6 stavebního zákona).⁹⁹ Stěžovatelka se domáhala zhodnocení svých pozemků a neprovedení změny územního plánu považovala za neopodstatněný zásah do vlastnického práva. V průběhu řízení o kasační stížnosti však již obec o změně územního plánu jednala a navíc pozemky nebyly nikdy určeny k zastavění, tedy nebyly znehodnoceny. Kasační soud zdůraznil, že se stěžovatelka mohla proti nečinnosti obce bránit žalobou na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem či návrhem na zrušení části opatření obecné povahy. Je sice pochopitelnou snaha stěžovatelky o zhodnocení pozemků, avšak její výklad by vedl k tomu, že by si každý mohl vysoudit změnu územního plánu, která je přitom prováděna z moci úřední a není na ni veřejné subjektivní právo.

Lze dodat, že zde kasační soud navázal na svou dřívější judikaturu,¹⁰⁰ dle které je územní plánování politickým rozhodováním, a proto by měly být správní soudy zdrženlivé. Veřejné subjektivní právo, tj. nezákonnost zásahu, byla judikována toliko v případě nevydání regulačního plánu, jehož vydáním bylo podmíněno zrušení stavební uzávěry.¹⁰¹ Obec však byla nečinná, čímž podstatně omezila žalobcovo vlastnické právo k jeho pozemkům.

V případě územního plánu se domnívám, že se jedná o zajímavou a spornou otázku. Jistě by byl nepřijatelný stav, kdy soudy „modelují“ územní plány dle toho, jak si kdo zažaluje. Současně však územní plánování citelně zasahuje do vlastnických práv. Hrozí tedy jak ponechání vlastníka na pospas libovůli obecního zastupitelstva, tak sudičství za zhodnocování soukromého majetku bez ohledu na veřejné zájmy. Nelze opomenout, že v územním plánování je nárok na náhradu za omezení vlastnického práva,¹⁰² ale jeho zhodnocení nepodléhá zdanění¹⁰³ a úhrada nákladů na pořízení územního plánu či jeho změny „může“ být obcí požadovaná od navrhovatele.¹⁰⁴ Je zde tedy citelná nerovnováha ve prospěch soukromého zisku na úkor veřejných financí a krom toho naše územní plánování nepočítá s žádnými povinnostmi pro developery v souvislosti s velkými stavebními záměry.¹⁰⁵ Se závěry Nejvyššího správního soudu proto spíše souhlasím.

⁹⁸ Viz rozsudek NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 8 Ads 301/2018-45 „Systemizace a změna organizační struktury podle § 17 a § 19 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, jsou závazné podklady pro rozhodnutí ve věcech služby, které soud přezkoumá v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věcech služby.“

⁹⁹ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 1. 2018, č. j. 10 As 322/2016-58.

¹⁰⁰ Viz např. rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 3/2007-40.

¹⁰¹ Viz rozsudek NSS ze dne 21. 6. 2018, č. j. 2 As 132/2016-86.

¹⁰² Viz § 102 stavebního zákona a související judikatura.

¹⁰³ Na rozdíl od Švýcarska, kde se takovéto zhodnocení pozemků daní nejméně 20 % ze získané hodnoty. Vybraná daň je následně použita na kompenzování omezení jiných pozemků či financování veřejné infrastruktury. Tam lze opět požadovat, aby se na něm podíleli i vlastníci zhodnocených pozemků. Viz čl. 5, čl. 19 *Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire* (RS 700).

¹⁰⁴ Viz § 45 odst. 4 stavebního zákona.

¹⁰⁵ Zde by se opět nabízelo zajímavé srovnání se švýcarským stavebním právem, pro které zde bohužel není prostor. Kromě daně ze zhodnocení nemovitosti či povinnosti přispět na veřejnou infrastrukturu se např. počítá s tím, že dlouhodobě nevyužívané zastavitelné plochy mají být rušeny či např. s povinnostmi právě pro stavitele velkých projektů (např. povinnost projekt realizovat do 5 let, jinak změna územního plánu *ex lege* zaniká).

Závěr

Co říci na závěr? Z probrané kazuistiky vyplývá, že stávající pojetí pojmu veřejného subjektivního práva zastřešuje většinu případů, v nichž je nezbytné umožnit adresátům veřejné správy přístup k soudní ochraně, nicméně i tak zde zůstávají určitá bílá místa čekající na své vyjasnění. Zásadní spornou otázkou je možnost „vyžalování“ dozorčí či obdobné činnosti správních orgánů v těch případech, kdy je její řádný výkon nutný kvůli ochraně občana jakožto „klienta“ veřejné správy. Domnívám se, že by se tímto směrem měl přístup k soudu dále rozšiřovat, a současně zdůrazňuji, že přitom bude nutné velmi opatrně hledat rovnováhu mezi přístupem k soudní ochraně a hrozícím sklouznutím k „soudcokracii“. Správným je přístup rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu,¹⁰⁶ že se veřejného zájmu může jednotlivec dovolat kdykoliv, kdy se protíná s jeho právní sférou, a v tomto směru je třeba pootevřít přístup k soudní ochraně a to jak v zájmu adresátů veřejné správy, tak v zájmu kultivace věcí veřejných. Nesmí však dojít k necitlivým zásahům do takových oblastí, jako je stanovování koncepce fungování veřejné správy, územní plánování a vůbec všude tam, kde převládá politické či odborné rozhodování nad „právníčinou“. Je totiž stále platným Háchovo varování, že *„[s]právní soud, jehož posláním je chrániti občana proti veřejné správě, snadno ocitá se v nebezpečství, že bez nezbytné nutnosti zkříží nebo dokonce zmaří velmi prospěšné úmysly veřejné správy, a je věcí nejen právnického důmyslu, nýbrž i věci taktu, aby byla nalezena rozumná a pro veřejnou správu snesitelná linie“*.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017-264.

¹⁰⁷ Viz HÁCHA, E. *Průvodní slovo*. In: HÁCHA, E. – RÁDL, Z. (eds). *Nejvyšší správní soud: normy o jeho zřízení a působnosti, komentované podle judikatury býv. správního soudního dvora a nejvyššího správního soudu s použitím materiálů a písemnictví*, s. 10.

MORS VENIT VELOCITER

Za profesorem Novotným

V úterý 3. listopadu 2020 zemřel po krátké nemoci v požehnaném věku 92 let *prof. JUDr. Oto Novotný, CSc.*, významný představitel nauky trestního práva a kriminologie, spojený celý svůj profesní život s Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze.

Oto Novotný se narodil 31. května 1928 v Dolním Újezdě, obci rozložené v údolí řeky Desné mezi Litomyšlí a Svitavami, nedaleko hranice Čech a Moravy. Jeho život poznamenaly události, které v minulém století zasáhly střední Evropu. Mnichovský diktát roztrhl *Novotného* rodný kraj. Svitavy se staly součástí hitlerovského Německa, Dolní Újezd zůstal v druhé republice a zakrátko poté v protektorátu. *Novotný* byl z rasových důvodů perzekuován, v roce 1942 vyloučen z gymnázia, nasazen na nucené práce a od roku 1944 vězněn v koncentračním táboře. Až po válce, tehdy jako nositel osvědčení o účasti v národním odboji, ukončil v roce 1947 v Litomyšli studia na tamějším gymnáziu, které dnes nese jméno Aloise Jiráska a jehož honosná budova zdobí už bezmála století Masarykovu čtvrt.

Po absolutoriu právnických studií na Právnické fakultě Karlovy univerzity zde začal *Novotný* působit jako asistent *profesora Vladimíra Solnaře*. Brzy začal publikovat, mimo jiné i v našem časopisu. Již 15. ledna 1960 úspěšně obhájil kandidátskou disertační práci *O výměře trestu (některé základní otázky)*, vydanou téhož roku Nakladatelstvím Československé akademie věd. *Právník* (XCIX, 1960, č. 9, s. 862 a násl.) přinesl o této události obsáhlou zprávu z pera *Dagmar Císařové*. Po pěti letech ukončil *Oto Novotný* 6. května 1965 habilitační řízení, v němž úspěšně obhájil spis *Účel trestu v socialistickém trestním právu*. Šedesátá léta se pojila s činorodostí mladého akademika, účastnil se kongresů *Association International de Droit Pénal*, přispěl k přesunu agendy vězeňství z ministerstva vnitra na ministerstvo spravedlnosti, otevřel diskusi k zrušení trestu smrti, publikoval – vznikla jeho publikace *Boj s trestnými činy a trestní právo* (1965), zejména však *Novotného* stěžejní monografie *O trestu a vězeňství: studie o funkcích trestu v naší soudobé společnosti* (1967). Toto dílo obsahovalo kritickou analýzu tehdejšího trestního zákonodárství, justiční praxe i praxe vězeňské z hledisek kriminálně-politických, trestních, kriminologických a penologických. Jeho význam nedokládají jen druhé vydání, jehož se kniha dočkala v krátkém čase (1969), a dobové recenze – *Solnařova* v našem časopisu (*Právník*. CVII, 1968, č. 2, s. 162 a násl.) a *Přenosilova* v *Socialistické zákonnosti* (XVI, 1968, č. 2, s. 123 a násl.), ale především opakované odkazy na *Novotného* spis v trestněprávní literatuře dlouho po jeho edici.

V roce 1966 se Výzkumný ústav kriminalistiky (zřízený v roce 1960) změnil na Výzkumný ústav kriminologický při Generální prokuratuře. Rok nato se *Novotný* stal po *Ladislavu Schubertovi* druhým ředitelem této instituce, jakkoli své spojení s právnickou fakultou ani v této době nepřerušil. Za nedlouhého působení v čele ústavu usiloval *docent Novotný* o řadu změn, z nichž některé se podařilo uskutečnit. Nešlo jen o badatelskou činnost zaměřenou na výzkum sociální patologie nebo na problematiku trestu smrti, recidivy či prostituce, ale podařilo se prosadit rovněž některá praktická zlepšení související s penální problematikou (nebo k ní přispět). Jedním z nich byl projekt Řásnovka, tj. zřízení experimentálního střediska ambulantní nápravné péče v Praze na Řásnovce. Výsledky

experimentu provedeného s využitím odborné spolupráce se stem odsouzených po dobu jednoho roku po jejich propuštění z věznice ukázaly, že cílená a specializovaná odborná sociální práce s propuštěnými může snížit počet recidivujících pachatelů, a vedly k zřízení sítě sociálních kurátorů v rámci orgánů okresní a místní správy. V dubnu 1968 přijal Výzkumný ústav kriminologický *Memorandum k rozpracování akčního programu KSČ*, kde se kromě jiných podnětů objevil v části VIII. požadavek „řešit otázky vnější společenské kontroly činnosti KSČ“ spojený s konstatováním: „Zakotvení vedoucí úlohy KSČ v ústavě pokládáme za neúčelné.“ Vzhledem k tomu, co se v Československu dělo po sovětské okupaci a proměnách ve státním i stranickém establishmentu, je zřejmé, že to ani *Oto Novotný* neměl jednoduché. Musel ukončit práci ve Výzkumném ústavu kriminalistiky, odkud byl odvolán. Na fakultě sice zůstal, leč zařazen na subalterní pozici odborného pracovníka. Bylo mu znemožněno přednášet a publikovat. Po politických změnách zahájených v listopadu 1989 byl *Novotný* jmenován vedoucím katedry, kterou vedl patnáct let, získal v roce 1990 titul profesora trestního práva, usiloval o změny ve výuce práva, mimo jiné zavedením klauzurních prací. K témuž přispěl rozhodujícím podílem na opakovaně vydávaných učebnicích trestního práva a kriminologie. Za svoji činnost byl *profesor Novotný* oceněn několikrát a jako jednomu z mála mu byly postupně v letech 1998, 2008 a 2013 vydány tři pocty jeho přátel a žáků k životním jubileím.

S naším časopisem spolupracoval *Oto Novotný* od zahájení svých akademických aktivit. Trojice prvních *Novotného* příspěvků ukazuje již názvy na autorovo soustředění na penologickou problematiku: *K některým otázkám výměry trestu* (*Právník*. XCVII, 1958, č. 7, s. 624 a násl.), *Ještě jednou k některým otázkám výměry trestu* (*Právník*. XCIX, 1960, č. 1, s. 90 a násl.) a *Otázky účelu trestu v novém trestním zákoně* (*Právník*. CI, 1962, č. 4, s. 254 a násl.). Pět let nato vychází v *Právníku* (CVI, 1967, č. 6, s. 521 a násl.) významné pojednání *Trest smrti a platné trestní právo*, kde se autor vyjadřuje k absolutnímu trestu se značnou skepsí. Krátce před publikačním zákazem uveřejnil *Novotný* společně s dvěma dalšími spoluautory v *Právníku* (CIX, 1970, č. 7, 630 a násl.) zprávu o budapeštské pracovní poradě kriminologů, které se zúčastnil v listopadu 1969. Uplynula dlouhá léta, než se *Novotný* mohl na stránky *Právníka* nenápadně vrátit zprávu o kolokviu k úloze trestního práva (CXXVII, 1988, č. 3, s. 248 a násl.). Příspěvky nazvané *Dokonalá práva a svobody a nedostatečná plnění povinností* (*Právník*. CIL, 2010, č. 2, s. 761 a násl.) a *Hypertrofie práva, její aspekty a jak jí čelit* (*Právník*. CLV, 2016, č. 2, s. 619 a násl.) uzavírají spolupráci *Novotného* s naším časopisem.

Texty, které v *Právníku* za víc než půlstoletí *Oto Novotný* uveřejnil, ukazují na myšlenkový vývoj této pozoruhodné osobnosti zdejší nauky trestního práva a kriminologie – od prvního textu sevřeného v klinči dobových ideologických schémat a třídním boji a nepřátelích pracujících lidu přes vyzrálé kritické uvažování nesené ideou humanismu až k postojům zestárlého muže zmoudřelého životem a nabytými vědomostmi. Vědce schopného pojmenovat sociální složitost a rizika zasahující hedonistickou společnost hledající štěstí v konzumerismu, poukazujícího, jak záplava právních norem a zbytnění práva působí proti konceptu právního státu a vyslovujícího se pro zeštíhlení práva i zeštíhlení státu.

3. listopadu 2020 se uzavřel dlouhý život dobrého učitele a významného vědce. Čest jeho památce.

RECENZE

Hans Petter Graver. *Der Krieg der Richter. Die deutsche Besatzung 1940–1945 und der norwegische Rechtsstaat.* Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2019, 337 s.

Recenzovaná kniha je uvozena citátem *Paala Berga*, předsedy norského nejvyššího soudu (*Hoyesterett*) a pozdějšího představitele protinacistického odporu, který při uvozovací řeči plenárního jednání soudu dne 9. 12. 1940 řekl: „*Pokud budeme dále pracovat bez toho, abychom něco řekli, staneme se jednoho krásného dne soudci v autoritářském státě Norsko.*“

Jakkoliv je tato kniha věnována velmi podrobnému popisu situace justice v Norsku během nacistické okupace, obsahuje řadu postřehů a hlavně otázek, které jsou pro soudce aktuální stále – a nejen v této severské zemi: kde je hranice loajality soudců ke státnímu režimu, který se dramaticky změní a přestane být demokratický? Mohou soudci obstát pouhým poukazem na to, že i nadále dělají jen „svoji práci“ a nepřisluší jim vyjadřovat se a angažovat v politice? Slovy autora, mnozí soudci, kteří aplikovali zákony v totalitním státu, se ujišťovali tím, že „*stojí na straně zákona a plní povinnost svého úřadu.*“¹ Dokázali by si čeští právníci napříč různými profesemi v kritické situaci vyjádřit podporu a třeba i riskovat „jen“ proto, aby pomohli svým kolegům? Sám nevím a doufám, že podobný test charakterů soudců a právníků naše generace a ani generace našich dětí vůbec nezažije a nebudeme se proto muset dozvědět, kdo by v tomto „soudu dějin“ obstál a kdo nikoliv. Neodpustím si však poznámku, že mnohdy nedokážeme respektovat určité základní hodnoty a pravidla a dodržet alespoň základní sounáležitost ani za „klidného počasí“, kdy nám nehrozí ztráta profese, svobody či dokonce života, jako tomu bylo v Norsku v době okupace.

V tomto ohledu jsou zajímavé zejména konkrétní příběhy, které se v tehdejší tak napjaté situaci odehrály. Když bylo např. jednomu soudci vyhrožováno, že nevstoupí-li do fašistické strany, bude mít „vážné těžkosti“, ohradilo se proti podobným výhrůžkám norské sdružení soudců veřejným dopisem ministru spravedlnosti.² Asi nejlepší vizitkou norské právníké komunity pak je zpráva německé bezpečnostní policie (*Sicherheitspolizei*) zaslaná do Berlína v květnu 1943 o velkých problémech, které měla *Nasjonal Samling* (norská fašistická strana) se získáním kvalifikovaných osob na volná místa soudců. Hnutí odporu totiž vytvářelo na právníky tlak, aby se na tato místa nehlásili. Výsledkem byla situace, kdy místa právních referendářů musela být obsazována mladými právníky na

¹ „*Celé 20. století panovalo v právní a státní teorii přesvědčení, že platné právo je definováno nezávisle na politické a morální legitimitě. Soudce používá platné právo nezávisle na tom, zda základy práva jsou diktátorské a jeho obsah je potlačován*“ (s. 24).

² Ke dni osvobození bylo z celkového počtu 775 zaměstnanců soudů (tzn. nejen soudců, ale i administrativního aparátu) údajně 9,7 % členy fašistické strany *Nasjonal Samling*. Protože však z tohoto celkové počtu nastoupilo 183 zaměstnanců až po 9. 4. 1940, činil podíl straníků z původního počtu zaměstnanců pouze 5,1 % (s. 62). Co se týká přímo soudců, bylo z 53 nově jmenovaných soudců v letech 1940–1942 členy této strany 19 soudců (někteří byli jmenováni soudci hned rok či dva po ukončení fakulty, s. 63). Po roce 1945 bylo z justice odejito kvůli členství v *Nasjonal Samling* přibližně 6 % soudců a státních zástupců.

základě zákona o nucené pracovní službě, mnoho míst soudců bylo vykonáváno osobami postrádajícími potřebnou odbornou kvalifikaci a řada postů zůstala zcela neobsazena (s. 64).

Autor *H. Graver* si zasluhuje velké uznání za obrovské množství zdrojů, které využil. Nejedná se pouze o dobovou literaturu, ale také o tehdejší vyjádření, osobní vzpomínky a zejména protokoly a rozhodnutí z procesů, a to těch, které probíhaly během okupace, a také poválečných, kdy byla hodnocena činnost norských soudců v tomto období. Čtenáři se tak nabízí nejen popis „makrodějin“, nýbrž může se seznámit i s jednotlivými lidskými příběhy – „mikrodějinami“.

Hned v úvodu je např. popsán hrdelní proces s jedenácti odbojáři, odsouzenými k smrti, kdy se německému soudci při vyhlašování rozsudku tak třásla ruka, že si ji musel podírat druhou. Později stejný soudce, kterého jeho kolegové označovali za velmi pečlivého, poctivého a údajně i názorového odpůrce nacistického režimu, spáchal sebevraždu. Jeho příběh nebyl ojedinělý: sebevraždu spáchali i dva další jeho kolegové, soudci Říšského válečného soudu.

Recenzovaná kniha je rozdělena do několika částí. První část je věnována postupné nacifikaci práva a právních profesí během okupace Norska, další se zabývá personálním přeobsazením nejvyššího soudu a postupně přechází do analýzy činnosti norských soudů, a to včetně vybraných případů. Odděleně jsou přitom zkoumány norské soudy (běžné i zvláštní) a soudy německé, které v Norsku rovněž působily. Zajímavý je rovněž popis toho, co se dělo se soudci a s jejich rozhodnutími po osvobození Norska v roce 1945.

Klíčová myšlenka, která se vine jako červená nit celou knihou, je existence duálního státu (*Doppelstaat*, *Dual State* – termín advokáta a politologa *Ernsta Fraenkela* z roku 1941), který je typický pro většinu autoritářských režimů a vyznačuje se tím, že vedle relativně normálně fungujících soudů dochází k provádění státního teroru („stát norem vs. stát prostředků“ – *Normenstaat vs. Massnahmenstaat*). V norské justici to prakticky znamenalo, že samotná SS definovala, co představuje politické otázky a z tohoto důvodu o nich řádné soudy vůbec nerozhodovaly. Takže např. celý systém koncentračních táborů, stejně jako veškerá činnost SS a gestapa, byly vyňaty z jakékoliv řádné a obvyklé soudní kontroly. Samotní soudci však i nadále fungovali nezávisle jako předtím a používali obvyklé a uznávané metody právní argumentace. *E. Fraenkel* tuto situaci vysvětloval tím, že německé hospodářství a finanční život byly zainteresovány na zachování „státu norem“, tzn. dodržování všech platných pravidel. Myšlenka duálního státu byla v oblasti justice potvrzena rovněž paralelním systémem soudů, kdy vedle norských soudů působily německé vojenské soudy v čele s Říšským válečným soudem, dále zvláštní SS a policejní soudy a stanné soudy. Existence duálního státu však samozřejmě neznamenala, že by mohli i nadále vykonávat svoji funkci všichni soudci – 14 z nich bylo z politických důvodů propuštěno.³

Koncepci duálního státu autor dokládá i na srovnání s některými dalšími okupovanými státy (Dánsko, Nizozemí, Belgie), kde byla justice řízena podle stejného vzorce: existující instituce byly i nadále ponechány, byť pod kontrolou civilního nebo vojenského (Belgie) vedení. Ve všech těchto zemích se justiční orgány snažily ponechat si jurisdikci nad vlastními občany a vyvarovat se trestům smrti. V Belgii za to byli dokonce někteří

³ Dělo se tak dopisem ministra spravedlnosti následujícího znění: „Protože Vaše politické postoje nedávají žádnou záruku, že se budete všemi svými silami podílet na novém politickém řádu, sděluji Vám Vaše propuštění obdržáním tohoto dopisu“ (s. 59).

soudci i věznění (s. 198). Výjimku v tomto směru představoval vichistický režim ve Francii, kde se stejné osoby, působící ve funkcích soudců (ale i učitelů na právnických fakultách⁴) i v předchozím období, a bez jakékoliv německé iniciativy, aktivně podílely na daleko větších represích např. proti Židům, než tomu bylo dokonce i v samotném Německu. „*Nikdo neprotestoval, že do zákona byla zavedena kategorie ‚rasy‘ a Židé byli okradeni o svoje práva. Soudci stejně jako komentátoři používali nový rasový zákon loajálně a jako jakýkoliv jiný zákon. Nebylo nikoho, kdo by se zeptal, zda a do jaké míry zákony, které Židy okradly o jejich práva a posty jen proto, že byli Židy, neporušují ústavní ideály rovnosti a svobody*“ (s. 200). Autor proto trpce konstatuje, že zachovaná částečná suverenita byla využita pohříchu jen k vydání vlastních (a dokonce přísnějších) antižidovských zákonů.

Další z mnoha zajímavých momentů, u kterého se zastavím, je velmi symptomatický konflikt ohledně činnosti a obsazení *Hoyesterettu*, tzn. nejvyššího soudu. V rámci snah o ovládnutí justice po začátku okupace totiž byla vydána některá opatření, jimiž byl např. ministr spravedlnosti zmocněn k rozhodnutí o tom, který z úřadujících laických soudců může ve funkci zůstat v dalším období, a především byla velmi účelově zavedena horní věková hranice pro soudce ve výši 65 let – včetně soudců *Hoyesterettu*. Důvodem byla snaha o ovládnutí tohoto soudu tak, aby jeho částečně obměněné složení bylo dostatečně loajální k novému režimu, kdy soudce starší 65 let (8 z celkového počtu 18) měli nahradit členové *Nasjonal Samling* a došlo by tak k personálnímu „rozředění“ tohoto soudu.⁵ Reakce soudců však byla jednoznačná: všichni soudci rezignovali na svoje funkce a byť na ně byl činěn nátlak, aby tuto svoji rezignaci odvolali,⁶ neučinil tak ani jediný z nich. „*Kolektivní rezignací tak Hoyesterett – jako ‚třetí moc‘ ve státě – legitimizoval odboj proti Němcům a Nasjonal Samlingu a přispěl k tomu, že získal označení ‚Norský boj o spravedlnost‘*“ (s. 33). Teprve zcela nově obsazený *Hoyesterett* pak proto (v úplném rozporu s tím, co judikoval stejný soud v původním složení) dovedl, že norské soudy nemají kompetenci zrušit jako neplatná opatření, která byla vydána podle zmocnění říšského komisaře. S výjimkou tohoto případu však autor označuje další činnost tohoto zcela nově obsazeného soudu jako v zásadě nezávislou a odpovídající práci „*normálního soudu*“, kdy nebylo ani v jediném případě prokázáno, že by s ministerstvem spravedlnosti komunikoval o tom, jak má v některé věci rozhodnout⁷ (na rozdíl např. od Lidového soudního dvora – *Volksgerichtshof*, s. 83).

Jiná otázka je ovšem ta, že veřejností byl přeobsazený *Hoyesterett* považován za politický soud, což se projevovalo i v takových zdánlivých detailech, jako bylo oslovování soudu. Dřívější zaužívané „*Velectění pánové, nejvyšší soudci Říše*“, totiž nahradili advokáti oslovením „*Vysoký soude!*“⁸ Otevřeným projevem odporu proti zásahu do personálního

⁴ Je citováno vyjádření děkana Sorbonny, podle kterého byla antisemitská tendence nového zákonodárství motivována nejen rasovou nenávisť, nýbrž také „*ostudnou rolí, kterou určité židovští politici a finančníci sehrávali během třetí republiky*“ (s. 200).

⁵ Je zajímavé, že toto řešení bylo přímo inspirováno prezidentem *F. D. Rooseveltem*, který se o něco podobného pokusil v roce 1937, jelikož se obával, že tehdejší personální složení Nejvyššího soudu bude bránit praktické realizaci politiky *New Deal*. Dodávám, že tento příklad velmi názorně ukazuje, že v případě zásahů do justice nemůže platit okřídlené rčení „*účel světi prostředky*“. Námitky, vznesené v Norsku, že se jedná o účelové opatření zasahující do nezávislosti soudu, byly totiž v dobové diskusi odmítnuty právě poukazem na dění v demokratických Spojených státech.

⁶ Jednotlivě je přesvědčoval ministr spravedlnosti, který jejich rezignaci neuznal jako platnou a sdělil jim, že nastoupí-li zpět po ukončení soudních prázdnin v lednu 1941, budou moci dále vykonávat svoji funkci (s. 74).

⁷ Byť pouze jediný soudce tohoto soudu nebyl členem fašistické strany (s. 89).

⁸ *Hoyesterett* se ohradil pouze proti oslovování „*Meine Herren*“ (odpovídající zřejmě českému termínu „panstvo“) a i sdružení advokátů uznalo, že toto označování není vhodné (s. 98).

složení *Hoysterettu* a úctyhodným výrazem profesní kolegiality byla snaha sdružení advokátů zavést rozhodčí řízení, ve kterém by rozhodovali právě jeho dřívější soudci, kteří na svoji funkci rezignovali. To však bylo ministerstvem spravedlnosti považováno již za otevřenou sabotáž.

Za další příklad mimořádně zajímavé a obdivuhodné profesní kolegiality považují rovněž materiální kompenzaci těm soudcům, kteří odmítli jmenování do *Hoysterettu*, a ve vzájemných výzvách advokátů, aby tento soud (označovaný za „*Kolegium vlastizrádců*“) jako dobří Norové bojkotovali tím, že k němu nebudou podávat žádné návrhy, případně aby již podané návrhy vzali zpět. To se v praxi přinejmenším v první fázi okupace také dělo a počet civilních věcí, rozhodovaných *Hoysterettem*, se skutečně dramaticky snížil, takže se tento soud stal převážně trestním soudem (s. 113). Pravdou však také je, že později se počet civilních věcí začal zase zvyšovat, a to zřejmě i v důsledku toho, že se ukázalo, že tento soud rozhodoval kontinuálně a nikoliv ideologicky, jak panovaly původní obavy.

Kniha popisuje rovněž proces postupné nacifikace práva. Ten se projevoval v silící regulaci (např. v oblasti cen) a také v důrazu na národ a jeho zdraví, což se projevilo především v protizidovských zákonech anebo v zavedení nucené sterilizace, což bylo odůvodňováno tím, že je třeba zabránit dědičné degeneraci národa a jeho vymření. Nové tendence se velmi silně projevovaly i v rodinném právu, kde byl vyvíjen tlak na to, aby mladá generace vyrůstala v duchu nacionálního socialismu, což se mělo v praxi projevovat rovněž v rozhodování soudů, jelikož je zřejmé, že „*národněsocialistický otec je lepší vychovatel pro dítě než jeho liberální matka*“ (s. 58). Společné rysy nacistického práva byly proto v Norsku, stejně jako v jiných okupovaných zemích, především dva: důraz na 1) vůdcovský princip a 2) národní jednotu (*Volksgemeinschaft*), která se projevovala odmítáním oddělování státu a jednotlivce, což je ostatně typické pro všechny totalitní systémy, a naopak přesným opakem toho, co bývá označováno jako ústavní liberalismus.

Navzdory velkému tlaku nového politického režimu však obecné soudy v některých konkrétních případech této nacifikaci nepodlehly, což *H. Graver* dokumentuje na řadě z nich, kdy soudy odmítaly Židy považovat za asociální nepřátele. Jeden židovský obchodník byl například stíhán za nelegální prodej zboží německým vojákům, avšak soud mu uložil nízkou pokutu, což odůvodnil polehčující okolností spočívající v tom, že se „*jako Žid vůči německým vojákům nacházel v obtížné situaci*“ (s. 133). Autor připomíná, že podle německého trestního práva se jednalo naopak o přitěžující okolnost a za stejný čin by mu hrozil trest smrti.⁹

Pravdou ovšem také je, že větší oponentura vůči nacistickému režimu přicházela od soudů nižších stupňů, zatímco soudy vyšší nezřídká udělované tresty zpříšňovaly (např. za neposlušnost vůči úředním osobám). V jednom případě autor dokonce popisuje situaci, kdy soudce soudu prvního stupně musel uhradit náklady řízení před soudem vyšším, protože se dopustil zjevné chyby spočívající v nerespektování judikatury, když neuložil trest odnětí svobody. „*Tyto případy ukazují, že Hoysterett měl v této citlivé oblasti problém vytvořit si jako soud respekt v precedenčních případech. To dokládá, že řádní soudci byli připraveni odporovat režimu a podporovat lidi v jejich opozici proti nepopulární pracovní službě. Těch případů však nebylo mnoho*“ (s. 146). Nicméně právě v oblasti nucených prací byla zřejmě tato sabotáž ze strany soudů natolik intenzivní, že jako reakce na ni byly

⁹ Tento konkrétní případ má však smutné vyústění, protože když se o tomto rozhodnutí dozvěděla německá policie, obchod zlikvidovala, obchodníka zatkla a deportovala do Osvětimi, kde zahynul.

v roce 1944 zřízeny zvláštní soudy pro záležitosti pracovní služby a obecným soudům byla tato agenda raději odňata.

Jeden z nejvýznamnějších případů otevřeného odporu soudců proti režimu byl označován jako „Případ růží“. Exilový král *Haakon* totiž slavil 70. narozeniny a jeho „poddaní“ v Norsku jako připomenutí a uctění této události nosili v klopě růži, coby „královskou květinu“. Tento zcela poklidný protest režim nemilosrdně vojensky potlačil, nicméně 44 zatčených demonstrantů soudy zprostily z vznesených obvinění. Odůvodnění rozhodnutí připomínalo české švejkování, neboť bylo založeno na úvaze, že sice celé Norsko nepochybně vědělo, že růže byla v tento den symbolem odporu, nicméně nebylo prokázáno, že by to vědělo právě i 44 zatčených demonstrantů. Jak později uvedl dobový svědek procesu, „nejtěžší po dobu procesu bylo zachovat si po jeho celé trvání vážnou tvář“ (s. 152). Tento zprošťující rozsudek byl vnímán jako demonstrace odporu a proto nemohl zůstat bez odezvy a došlo k zatčení třech soudců. Později ale byli propuštěni a určitou dobu dokonce mohli ještě dále působit v justici. Takové případy demonstrativního odporu však byly ze zřejmých důvodů jen výjimečné.

Zdokumentovány jsou rovněž případy konkrétní pomoci některých soudců pronásledovaným Židům a také jejich zapojení do odbojové činnosti. Tato pomoc pronásledovaným měla různé podoby – např. i urychleným rozvodem manželství, aby mohlo dojít k vycestování ze země, anebo ochranou před nasazením na nucené práce.

Bez zajímavosti určitě není ani okolnost, že v některých případech přisedící přehlasovali předsedu senátu, který musel disentovat. Kuriózním případem vítězství zdravého rozumu a především odvahy přisedících bylo třeba zproštění mladíka, který se měl dopustit porušení zákazu veřejného tance, anebo muže, který veřejně vyslovil názor, že už i v Německu lidé rozumí tomu, že je válka prohraná, a že pět německých důstojníků by mělo být zastřeleno v parku. Toto v pořadí druhé zprošťující rozhodnutí však poté zrušil *Hoyesterett* (s. 142).

Celkově lze shrnout, že duální podoba státu se prakticky projevovala zejména v tom, že režim respektoval soudce, avšak ne vždy i jejich rozhodnutí. Přestože totiž byla některá tato rozhodnutí pravomocná, režim je ignoroval a uložil přísnější tresty za stejné činy. Tato okolnost byla pro nacistický režim typická a *H. Graver* ji dokládá i na německém příkladu známého odpůrce režimu, pastora *M. Niemöllera*, který byl v březnu 1938 zvláštním soudem v Berlíně sice zproštěn obžaloby (když soudci zdůraznili, že proti režimu jednal z čestných důvodů a s motivem toho nejlepšího pro lid), nicméně přesto byl gestapem poslán do Sachsenhausenu, protože režim nemohl strpět takovouto formu provokace. „*Jakkoliv se gestapo na soudce zlobilo, nezasáhlo proti nim. Režim respektoval soudce, nikoliv však jejich rozsudky, které vydávali*“ (s. 155). Dokonce oficiální představitel režimu v Norsku se proto hlásili k principu nezávislosti soudů (s. 231). Tento model ostatně platil i v Německu, kde údajně samotný Hitler zakázal své straně zasahovat do činnosti soudů (s. 222). Rovněž v případech, kdy soudci vydali rozhodnutí, která vzbudila politickou nespokojenost, za svoje rozhodnutí nebyli trestáni, a to ani poté, co se vzdali své funkce (např. ve formě nepřiznání penze apod.). „*Obecně se zdá, že autoritářští vůdci v zemích, které náležejí do západní právní kultury, jen neradi zasahují přímo do aktivit soudců*“ (s. 243).

Zajímavý je i pohled na jiné profese, zejména advokacii. V roce 1942 došlo k zákonem stanovenému obligatornímu členství advokátů v jejich sdružení se zjevnou snahou o jejich větší kontrolu. Proti tomuto povinnému členství protestovalo písemně 1 100 z celkového počtu 1 600 advokátů (s. 163). Navzdory této regulaci však advokáti i nadále patřili

mezi profese (společně s učiteli a knězi), které byly politicky nejaktivnější při opONENTUŘE proti režimu. Soudci srovnatelně aktivní sice nebyli, nicméně i tak jejich sdružení opakovaně veřejně vystoupilo např. proti nacifikaci státních orgánů nebo proti zřízení Lidového soudního dvora. Celkově však autor trošku posmutněle konstatuje, že „*okolnost, že se soudy řídí podle autoritářských držitelů moci i tehdy, když tuto moc získali nelegálně, není neobvyklá*“ (s. 161). Faktem je, že soudci a ostatní zaměstnanci působící ve státní službě museli řešit dilema: na straně jedné respektovat nová pravidla okupované země a na straně druhé využít své postavení k co možná největší ochraně norských zájmů a zamezení dalším nacistickým zásahům. Proto svoje funkce zpravidla neopouštěli, avšak určité hranice vnímali jako nepřekročitelné – zejména odmítali vstoupit do nacistické strany.

Jak plyne již ze shora uvedeného, byly řádné soudy ušetřeny rozhodování politických případů a provádění represí. Za tím účelem byl v roce 1941 zřízen zejména Lidový soudní dvůr, což bylo doprovázeno masivními protesty soudců, kteří ho neuznávali jako nezávislý soud. Tento soud rozhodoval podle okupačních předpisů a působili na něm členové nacistické strany. Za dobu své existence však řešil pouze 111 případů v řízení vedených proti 150 obžalovaným; 83 případů skončilo odsuzujícími rozsudky,¹⁰ 21 zproštěním (ve zbytku šlo o částečné odsouzení a zproštění). Celkově se tak ukázalo, že „*z perspektivy okupantů tento soud nepředstavoval žádný velký úspěch*“ (s. 174).

Skutečných represí se proto – z norských soudů – dopouštěly především zvláštní soudy (*Sondergerichte*),¹¹ které rozhodovaly o závažnější trestné činnosti (zejména páchané účastníky odboje¹²), jež byla od roku 1943 odňata řádným soudům. V tomto případě se již nedalo hovořit o nezávislosti a do vínku jim byl dán výslovný požadavek hájit zájmy nacionálního socialismu a Německa. Členové těchto soudů byli jmenováni policejním prezidentem, a to na určitou dobu a s konkrétním zaměřením. Řízení před těmito soudy probíhala podle zvláštních pravidel a rozsudky musely být předkládány Ministerstvu policie (!), které bylo oprávněno je potvrdit, zrušit anebo přikázat věc řádným soudům. Stejně ministerstvo rozhodovalo o tom, zda nebude udělena milost v případě rozhodnutí o trestu smrti. *H. Graver* proto hovoří daleko více o divadle než o skutečných soudních procesech.¹³ Zvláštní soudy vynesly celkem 19 trestů smrti, z toho 13 v reakci na zavraždění generála policie *Marthinsena*. Autor však pro vyváženost současně uvádí, že některá jiná rozhodnutí by obstála i nazíráno dnešní optikou – např. tresty za drancování.

Kromě shora zmíněného systému „norských“ soudů působily v Norsku rovněž soudy německé, jako např. vojenské soudy (*Wehrmachtsgerichte*), soudy SS¹⁴ a policie nebo stanný soud, specializovaný na agendu týkající se vyhlášeného výjimečného stavu a činností,

¹⁰ Nejvyšším trestem však bylo uložení trestu odnětí svobody na pouhé 4 roky; konkrétně se jednalo o trest za výrobu a rozšiřování nelegálních tiskovin (s. 174).

¹¹ Zvláštních soudů působilo několik s různým zaměřením – např. zvláštní soud pro příslušníky německých SS v Norsku nebo zvláštní soud policie.

¹² Např. útoky na muniční sklady.

¹³ „*V případech, kdy byli obžalováni představitelé odboje a byli odsouzeni k smrti, to vypadá, jako by zvláštní soudy nedělaly nic jiného, než dodaly právní formu potvrzujících rozsudků o popravách, které byly vydány už před zahájením jednání.*“ Po válce jeden ze soudců zvláštního soudu vypověděl, že kdyby v jednom případě nehlasoval pro trest smrti, byl by sám zastřelen (s. 240).

¹⁴ Možná překvapivá může být informace, že tyto soudy SS dbaly i na dodržení „zvláštního etosu“ členů SS a trestaly proto (zejména) případy jejich korupce. Takto byl dokonce vyšetřován *A. Eichmann*, údajně z toho důvodu, neboť příslušný soudce chtěl ztížit masové vyvražďování Židů v koncentračních táborech. Vyšetřováno bylo celkem 400 trestných činů v koncentračních táborech a ve 200 případech došlo k odsouzení; z toho v 5 případech velitelů tábora, z nichž byli dva popraveni (jedním byl velitel Dachau, s. 210).

za které bylo možno uložit trest odnětí svobody přesahující 10 let nebo trest smrti. Nejvyšší počet rozsudků smrti vydal Říšský válečný soud, celkem 1049. K tomu je však třeba uvést, že jeho činnost se týkala celého okupovaného území Evropy, nejen Norska.

Velmi tristní informace se týká dalšího osudu německých soudců a vysoce postavených právníků po skončení války. *H. Graver* namátkou uvádí příklad *R. Schiedermaiera*, který působil jako soudce v politických procesech a předtím byl vedoucím legislativního oddělení úřadu pro rasově politické otázky NSDAP. Navzdory tomu do roku 1963 působil jako prezident správního soudu ve Würzburgu a poté sice z této funkce odstoupil, jelikož se zjistilo, že podstatné informace o své minulosti zamlčel, nicméně to nebránilo, aby se stal na tamní univerzitě honorárním profesorem. Bývalý soudce stanného soudu *R. Regis* zase pracoval jako soudce v Bielefeldu rovněž do 60. let. Tyto namátkové příklady názorně ukazují, že proces poválečné denacifikace v Německu představuje daleko spíše mýtus než skutečnou realitu.

Poslední část knihy autor věnuje poválečnému vývoji. Zde je namísto především poukázat na tzv. restituční zákon, podle kterého byly zbaveny právní síly „všechny rozsudky a jiná rozhodnutí v trestních věcech nebo jiných věcech konfiskace, zániku služebního poměru a dalších, které byly vydány během okupace německými vojenskými nebo civilními soudy v Norsku“ (s. 219). Ve vztahu k řádným norským soudům byly zbaveny právní síly rozsudky, které byly založeny na německém nebo nacistickém trestním právu. U civilních rozhodnutí, která přijali soudci – členové *Nasjonal Samling*, mohlo dojít podle okolností konkrétní věci k obnově řízení. Byla tedy vymezena jasná dělící linie mezi soudy, které existovaly již před okupací, a soudy zřízenými v době okupace.

K zúčtování s minulostí došlo i v případech jednotlivců. Potrestáno bylo celkem 46 000 osob (z toho 18 000 tresty odnětí svobody), vyneseno bylo 45 rozsudků smrti; z toho 30 vůči Norům a 15 Němcům (ne všechny ale byly vykonány). V případě soudců bylo vyvozování trestní odpovědnosti závislé od konkrétních soudů, na kterých soudci působili. Pouze u některých (zejména případ zvláštních soudů) proto byla konstatována vlastní zrada.

V závěrečném shrnutí autor (i s uvedením příkladů z Chile, NDR, Brazílie, Argentiny nebo JAR) uvádí, že zkušenosti ukazují, že v autoritářských režimech soudy selhávají, a to i za situace, kdy pouze menšina z nich se s totalitním režimem ztotožňuje. Odpověď na otázku, proč tomu tak je, určitě nelze odbýt jednoduchým poukazem na roli soudce, který právo jen aplikuje a nemůže ho tvořit či „cenzurovat“. Soudce má totiž poměrně široký prostor pro variabilitu a kreativitu, není zcela mechanicky vázán na pokyn zákonodárce a může využít i nadzákonné principy. Tento závěr vyslovil Spolkový soudní dvůr,¹⁵ když odmítl obhajobu východoněmeckého soudce, který vynesl rozsudek smrti za pouhé předávání informací a tiskovin západní tajné službě. V jeho rozsudku shledal hrubou nepřiměřenost a porušení zákazu trestů, které odporují spravedlnosti nebo lidskosti.

H. Graver si klade otázku, v čem spočívají hlavní důvody selhávání soudců. Nachází dva: 1) strach z represí a 2) představu, že svojí činností mohou zabránit něčemu ještě horšímu (obligátní výmluva: když to neudělám já, udělá to stejně někdo jiný, a daleko hůře).

Komparativní zjištění ovšem vedou ke značně překvapivému závěru, že si autoritářské režimy zpravidla nedovolí proti oponujícím soudcům přímo zasáhnout. „*Soudci se často*

¹⁵ BGH 5 StR 747/94, rozsudek ze dne 16. 11. 1995.

nemusi bát tolik, jak si zřejmě myslí“ (s. 294). I pokud by to však nebyla pravda a soudci by reálně ohroženi byli, klade autor otázku, zda není legitimní očekávat, že se soudci budou chovat podobně jako námořníci, hasiči, policisté nebo vojáci v krizových situacích. „Právní stát za to stojí, aby se za něj bojovalo, a soudci jsou jeho ochránci“ (s. 295).

V případě druhé námitky platí, že držitelé totalitní moci kladou velký důraz na to, že je výkon moci prováděn legálně. K tomu přispívají právě i soudy.¹⁶ „Autonomie práva je většinou nazírána jako důležitý znak právního státu a záruka právní jistoty. Ale často to funguje naopak. Pod záminkou nesmět zasahovat do politiky nebo morálky, může toto přesvědčení legitimovat službu soudců represivnímu režimu“ (s. 302).

Výmluvný příklad, který autor uvádí v samém závěru knihy, je příběh soudce K. Morgena, který působil u soudu SS a velmi se angažoval v případech korupce v koncentračních táborech. Byl to údajně muž „jasných morálních principů“, kterého vždy rozzlobilo, narazil-li na případ zneužívání moci ze strany příslušníků SS. Samotné vraždy páchané v těchto táborech však považoval za „legální podle nacionálně socialistického práva“ a proto proti nim nezasahoval. Vadily mu jen případy židovských milenek dozorců a privátního obohacování se na úkor obětí. Takovýmto způsobem se snažil získat respekt k právu, které považoval za objektivní a neutrální.

Tento příklad zobecňuje H. Graver i na mnoho dalších soudců (a dalších právníků). Mnozí totiž věřili, že jejich práce spočívala v ochraně právního státu a že právě to činili. Jakkoliv se hierarchie pramenů práva společně se sociálními podmínkami změnila, soudci i nadále kladli důraz na to, aby se koherentně drželi práva a nepřístupovali k němu politicky anebo z hlediska morálky. Právě lpěním na tomto přístupu se však jejich role zcela změnila: z ochránců právního státu se stali jeho největšími potlačovateli.

Tento závěr knihy budiž určitým mementem, a to i pro české právníky – a soudce zejména. Je třeba ho mít na zřeteli i za „dobrého počasí“, protože toto nemusí být věčně a změní-li se, musí na to být dobře připraveni. Z historie se lze mnohé dozvědět, a především se poučit. Totalitní režimy se totiž mohou v řadě ohledů lišit, ale jejich metody, používané vůči justici a způsob nakládání s právem, jsou velmi podobné.

Vojtěch Šimíček*

¹⁶ Zde je však poměrně zajímavé, že autor odmítá, že by právní ideologie nacionálního socialismu byla pozitivistická: spočívala naopak na přirozenoprávní teorii (s. 297).

* Doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D. Ústavní soud a katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity. E-mail: vojtech.simicek@law.muni.cz.

Overriding Mandatory Rules and Private International Law – Classical Topic at the Present Time

Monika Pauknerová

Abstract: The issue of overriding mandatory rules is a common topic in the area of private international law. It concerns rules that apply to private law relationships with an international element regardless of the otherwise applicable law. This article researches overriding mandatory rules, their distinctions from mandatory rules, their applicability from the perspective of the trying forum, their connection to the public policy exception, the application of overriding mandatory rules, and observing their effects. The following part explores international codification of overriding mandatory rules, mainly a Rome I Regulation. The appropriate CJEU case law is commented in detail in Ingmar C-381/98, Unamar C-184/12, Nikiforidis C-135/15, Verein für Konsumenteninformation C-191/15 and C-272/18, Agro C-507/15, and Da Silva Martins v Dekra C-149/18. Towards the end, the author reflects upon whether a legal regulation of overriding mandatory rules in national law is still meaningful or whether the time has come for a new solution.

Key words: rules of immediate application, overriding mandatory rules, private international law, european private international law, Regulation Rome I on the law applicable to contractual obligations

Proposal for the Amendment of the Bill of Exchange Injunction Proceedings in the Substantive Intent of the Code of Civil Procedure

Radim Chalupa

Abstract: The author discusses the fundamental the process of the recodification of civil dispute proceedings, which commenced during the elaboration of the legislative intent of the Civil Procedure Code. The topic of the article is the evaluation of a section of the draft of the Civil Procedure Code, which regulates its own specific abbreviated procedure of the application of the bill of exchange (and check) conditions. The starting point is a comparison of current legal regulations and changes in the bill of exchange procedure and regulations contained in the substantive intent of the Civil Procedure Code, which earns in the conclusion that, despite the different wording of the substantive intent, the content of the draft is almost identical to the current regulation. In the paper, the author criticizes step of the authors of the proposal of a new form of a purposeful procedural code counting in the reception of the current survived and the right to a fair trial opposing legislation of the enforcement of the bills of exchange in the injunction proceedings. In support of this critical attitude towards obtaining a legal regime of bill of exchange proceedings, which is limited in the current Code of Civil Procedure, the author presents an analysis of the erroneous conception and problematic aspects of the current legislation and thus (with regard to possible admission regulations) proposed legislation. The author complements the critical analysis of the current (even the purposed) legal regulation of the bills of exchange order proceedings with an extensive excursion into the Austrian regulations of the exchange order proceedings and structural arrangements of processing applications by the bills of exchange in German civil proceedings. The critique of the legislation results into the consideration de lege ferenda presented in the form of the draft of rules, based on the functional regulatory directions of the bill of exchange order proceedings that can be governed in order to be created.

Key words: bill of exchange order proceedings, substantive intent of the Civil Procedure Code, objections to the bill of exchange payment order, concentration of proceedings, discussion of the bill of exchange claim

Reflections on the Current Concept of Public Subjective Rights as a Basis for Active Legitimacy in Administrative Judicial Review

Daniel Codl

Abstract: This reflection deals with the scope of the concept of public subjective rights as the basis for active legitimacy in administrative judicial review. The starting point is an outline of the concept of public subjective law as it is known to our legal science since the time of § 2 of Act No. 36/1876 Ř. z., on the establishment

of an administrative court and well-known articles by Hácha and Hoetzel. A comparison of this notion with the notions of *intérêt digne de protection* or *schutzwürdiges Interesse* (interest worthy of protection) with which the Swiss administrative judicial review operates concludes that a closer understanding of the notion of public subjective law is a matter of everyday judicial practice, not abstract theory. The interpretation therefore further focuses on the most interesting cases from current case law. The very core of the reflection is the question of whether it is possible to construct a public subjective right to initiate proceedings *ex officio*, as so far the case law has been largely opposed, although it is possible that it will be substantially changed. This gives rise to a dispute as to whether the addressee of a public administration may have a public subjective right for the public administration to exercise administrative supervision in order to protect its legal sphere. The author concludes that in some contentious cases access to the administrative court should be extended, both for the good of the addressee of the public administration and for the good of the public administration itself in the interest of its cultivation.

Key words: judicial review, administrative legal action, public right, protection against inactivity of public administration, administrative supervision

Minulosť a symbolika v ústavách štátov strednej Európy

Ivan Halász

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2019, 151 stran



Cieľom publikácie je predstaviť vzťah textu súčasných ústav k vlastnej národnej minulosti. Analýza sa sústreďuje na krajiny skupiny V4. Spomínaný vzťah ústavy vyjadrujú jednak vo svojich preambulách a ustanoveniach, jednak cez svoju symboliku.



Biometric Data and Its Specific Legal Protection

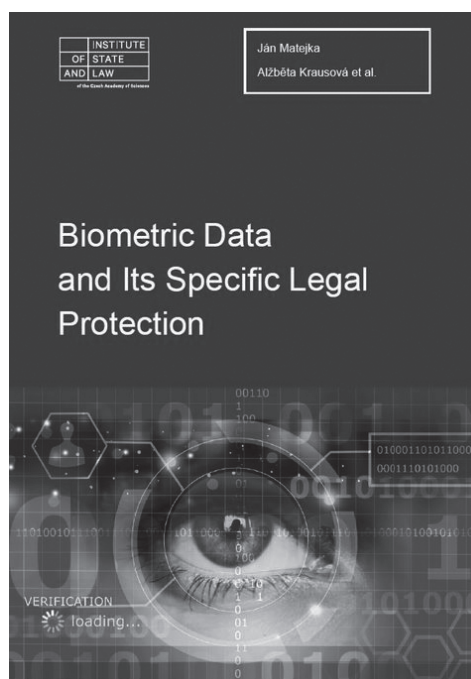
**Ján Matejka,
Alžběta Krausová, Vojen Güttler**

Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2020, 192 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Kniha se zabývá technologickými a právními aspekty biometrie, jejíž využití je stále širší a častější. Biometrické ověřování je v současné době prováděno na denní bázi, například při odemknutí telefonu pomocí otisku prstu nebo při ověřování podoby během bezpečnostní kontroly. Monografie přináší odpovědi na otázky, jak biometrické technologie fungují, kde jsou využívány a jaká rizika jsou s nimi spojena. Autoři se věnují zejména možným dopadům využívání těchto technologií na lidská práva a svobody a právní ochraně proti možnému zneužití biometrických údajů, přičemž právní analýza je zaměřena především na legislativu Evropské unie a České republiky. Součástí knihy jsou také praktická doporučení pro správné zpracování a uchovávání biometrických dat.



Tereziánské právní reformy

Jan Kober, Antonín Lojek a kol.

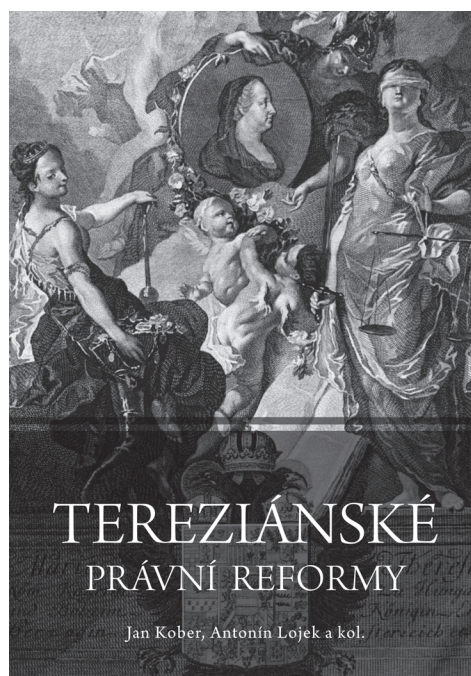
Ústav státu a práva AV ČR
Praha 2019, 259 stran

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

Právní reformy tereziánského období představovaly důležité kroky na cestě ve vývoji směrem k modernímu státu. Kniha se zabývá uskutečněnými i pouze připravovanými reformami ve vybraných oblastech života společnosti druhé poloviny 18. století. Přibližuje význam a činnost několika strůjců reforem z okolí královny Marie Terezie (Bedřich Vilém z Haugvic, Václav Antonín z Kounic, Josef ze Sonnenfelsu), stejně jako náhledy panovnice samotné.

Důkladná pozornost je věnována například pronikavým změnám v oblasti státní služby, kde právě tereziánské období položilo základy koncepce profesionálního úřednictva, klíčové až do současnosti. Jiné kapitoly přibližují význam zkoumaného období pro oblast státního, respektive ústavního práva. Pozornost je věnována rovněž reformám v hospodářské oblasti a dobové snaze využít právo jako nástroj sjednocování států pod habsburskou vládou.



Knihy

Ústavu státu a práva AV ČR

ÚSTAV	STÁTU
A	PRÁVA

Akademie věd ČR

Z TIŠTĚNÉ ŘADY

Matejka, Ján – Krausová, Alžběta – Güttler, Vojen. Biometric Data and Its Specific Legal Protection. Rok vydání: 2020, 192 s.

Kober, Jan – Lojek, Antonín a kol. Tereziánské právní reformy. Rok vydání: 2019, 259 s.

Halász, Ivan. Minulost a symbolika v ústavách států střední Evropy. Rok vydání: 2019, 151 s.

Müllerová, Hana. Právo na příznivé životní prostředí: Teoretické základy, interpretace, zahraniční zkušenosti a jejich využití pro ČR. Rok vydání: 2018. Triptych knih o právu na příznivé životní prostředí v papírovém boxu

Doležal, Adam – Doležal, Tomáš. Kausalita v civilním právu se zaměřením na medicínsko-právní spory. Rok vydání: 2016, 262 s.

Sobek, Tomáš. Právní rozum a morální cit: hodnotové základy právního myšlení. Rok vydání: 2016, 339 s.

Lojek, Antonín – Kober, Jan a kol. Karel IV.: paměť – právo – reprezentace. Rok vydání: 2016, 200 s.

Becker, Ulrich – Štefko, Martin a kol. Právo na práci občanů třetích států z pohledu ČR a SRN. Aktuální otázky. Rok vydání: 2015, 203 s.

Šlapák, Tim Čeněk – Štefko, Martin. Praktický personální marketink. Řízení lidských zdrojů v pracovněprávních souvislostech. Rok vydání: 2015, 144 s.

Adamová, Karolina – Lojek, Antonín. Právníci doby osvícenské. Rok vydání: 2014, 108 s.

Tituly vydané v tištěné řadě lze zakoupit buď přímo v Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i. (Národní 18, 116 00 Praha 1, e-mail: ilaw@ilaw.cas.cz, tel.: 221 990 711), nebo v distribuci Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. www.alescenek.cz

Z ELEKTRONICKÉ ŘADY E-KNIHY

Šejvl, Michal – Agha, Petr – Sobek, Tomáš – Kokešová, Jana – Černý, David. Vítězové a poražení: Právní a etické problémy současné koronakrizy. Rok vydání: 2020, 90 s.

Fialová, Eva – Matejka, Ján – Güttler, Vojen. Profilování a automatizované rozhodování (nejen) ve světle lidských práv a základních svobod. Rok vydání: 2020, 78 s.

Vrbová, Zuzana a kol. Stačí právo držet krok? Dynamika společnosti a vědy na začátku 21. století. Rok vydání: 2019, 171 s.

Simon, Rita – Müllerová, Hana. Efficient Collective Redress Mechanisms in Visegrad 4 Countries: An Achievable Target? Rok vydání: 2019, 280 s.

Müllerová, Hana a kol. Zodpovědné plánování: Území a sesuvy. Rok vydání: 2018, 64 s.

Müllerová, Hana. Právo na příznivé životní prostředí. Zkušenosti vybraných evropských zemí a návrhy pro budoucí uplatňování v ČR. Rok vydání: 2018, 236 s.

Šejvl, Michal. Lidská práva jako subjektivní práva. Teoretické a historické aspekty. Rok vydání: 2017, 166 s.

Müllerová, Hana a kol. Právo na příznivé životní prostředí: Nové interpretační přístupy. Rok vydání: 2016, 288 s.

Doležal, Adam – Doležal, Tomáš. Kausalita v civilním právu se zaměřením na medicínsko-právní spory. Rok vydání: 2016, 262 s.

Müllerová, Hana. Právo na životní prostředí: Teoretické aspekty. Rok vydání: 2016, 125 s.

E-knihy jsou ke stažení zdarma na webových stránkách Ústavu státu a práva AV ČR v záložce Časopisy a knihy <http://www.ilaw.cas.cz>