



**Michal Janovec, Jan Malý, Josef Šíp,
Jakub Pohl, Marika Zahradníčková
(eds.)**

COFOLA 2021

část 1

Sborník z konference

**MASARYKOVA
UNIVERZITA**

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA
EDITIO SCIENTIA

MUNI
PRESS

MUNI
LAW

COFOLA 2021

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů
a právních vědců

Část 1

Michal Janovec, Jan Malý, Josef Šíp, Jakub Pohl,
Marika Zahradníčková (eds.)



Masarykova univerzita
Brno 2021

Tato publikace vznikla na Masarykově univerzitě v rámci projektu „COFOLA 2021“ MUNI/B/1406/2020 podpořeného z prostředků účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum, kterou poskytlo MŠMT v roce 2021.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2021 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8627-2 (online ; pdf)

Recenzenti

- JUDr. Lenka Dobešová, Ph.D.
- JUDr. Lukáš Hadamčík, Ph.D.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- JUDr. Jan Horecký, Ph.D.
- doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.
- prof. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.
- JUDr. Michal Smejkal, Ph.D.
- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Odborní garanti

- JUDr. Lukáš Hadamčík, Ph.D.
- JUDr. David Hejč, Ph.D.
- doc. JUDr. Filip Křepelka, Ph.D.
- prof. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.
- JUDr. Michal Smejkal, Ph.D.
- Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.

Organizační výbor konference

- JUDr. Michal Janovec, Ph.D.
- JUDr. Jan Malý
- Ing. Mgr. Josef Šíp
- Mgr. Jakub Pohl
- JUDr. Marika Zahradníčková

OBSAH

Vliv pandémie COVID-19 na soukromé právo

Opatření proti koronaviru v zaměstnání	10
<i>Tereza Antlová</i>	
Pandemie nemoci COVID-19 jako moderační důvod podle § 2953 ObčZ a související problémy	26
<i>Josef Bártů</i>	
Dopad povinného testování zaměstnanců na právní vztahy	37
<i>Jan Grepl</i>	
Nikto nie je povinný byť jasnovidcom. Protipandemické opatrenia a ich dopad na záväzkové vzťahy	52
<i>Ján Ivančík</i>	
Vliv pandémie COVID-19 na pořádání svateb	68
<i>Silvie Koldasová</i>	
... o rok neskôr	94
<i>Martin Križan</i>	
Změna přístupu k oddlužení podnikatelů v důsledku pandemie COVID-19	108
<i>Petr Kyselák</i>	
Vliv pandémie COVID-19 na chování spotřebitele v online světě.....	125
<i>Jana Marková</i>	
Kurzarbeit – riešenie dopadov pandémie COVID-19?	141
<i>Vladimír Minčíř</i>	
Náhrada újmy v souvislosti s vakcinací proti SARS-CoV-2	151
<i>Dominika Novotná</i>	
Výkon funkcie štatutárneho orgánu kapitálovej spoločnosti v čase pandémie COVID-19	161
<i>Dominika Pintérová</i>	
Flexibilita z donútenia	187
<i>Pavol Rak</i>	

Vplyv pandémie COVID-19 na poslednú vôľu poručiťa prízmou aktuálnej právnej úpravy	202
<i>Karin Raková</i>	
Vliv pandemie COVID-19 na výkon práce strážníka obecní policie	226
<i>Eva Vetešníková</i>	
Pandemické otazníky v souvislosti s homeoffice	239
<i>Roman Zapletal</i>	

COVID-19 a veřejná správa

Mimořádná opatření veřejné správy k ochraně před onemocněním COVID-19	254
<i>Pavel Vetešník</i>	
Východiska a meze soudního přezkumu „covidových“ opatření: aneb soudní moc ve stavu nouze	264
<i>Jan Fernecký, Natálie Dřínovská</i>	
Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaná v období od 24. 3. 2020 do 24. 4. 2020 a zásada nemo turpitudinem suam allegare potest	281
<i>Jan Malý</i>	
Problematika omezeného přístupu občanů k orgánům veřejné správy v době pandemie nemoci COVID-19	300
<i>Malvína Urbánková, Adéla Sklenářová, Jan Hrbek</i>	
Dohled veřejného ochránce práv v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb v době pandemie	323
<i>Adéla Frédy, Tereza Hanelová</i>	
Postavení státu při ukládání pracovních povinností studentům škol	359
<i>Soňa Večeřová</i>	
Povinnosti provozovatelů televizního vysílání informovat veřejnost v souvislosti s pandemií COVID-19	375
<i>Gabriela Göttelová</i>	
Výjimka pro prodejny zbraní a střeliva	392
<i>Jan Dvořák</i>	

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA SOUKROMÉ PRÁVO

OPATŘENÍ PROTI KORONAVIRU V ZAMĚŠTNÁNÍ

Tereza Antlová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Dopady celosvětové pandemie nemoci COVID-19 pocítujeme nejen v oblasti lidské, ale také zdravotní, ekonomické a také právní. Zatímco v otázce zdraví a financí jsou tyto dopady viditelné, dopady v oblasti právní jsou spíše skryté. Příspěvek se zaměří na dopad protiepidemických opatření do oblasti pracovního práva, a to zejména na nařízení vlády, které zaměstnavatelům ukládá povinnost využívat práci z domova, a na mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ukládající povinnost testovat zaměstnance na pracovišti a povinnost zaměstnavatele vybavit zaměstnance ochrannými pomůckami.

Keywords in original language

Závislá práce; koronavirus; mimořádná opatření; homeoffice; testování.

Abstract

We are feeling the effects of the global pandemic of COVID-19 not only in the human field, but also in the health, economic and legal fields. While these effects are visible in health and financial area, effects are hidden in legal area. This article be focused on the impact of anti-epidemic actions in labor law, especially on the government decree and regulation of Ministry of Health around home office and testing of employees.

Keywords

Dependent Work; Coronavirus; Extraordinary Actions; Homeoffice; Testing.

1 Úvod

Úvodem je třeba říci, že se nacházíme v situaci, kdy se píše právní dějiny. Nouzový stav byl v loňském roce poprvé vyhlášen na celém území naší

země a začalo docházet k významnému omezení práv a svobod. Reakce nejen právníků, ale i obyvatelstva jako celku na tato omezení, se nepochybně stanou ukazatelem a měřítkem pro příští obdobné situace. Tato situace může do značné míry vyhovovat všem právním teoretikům, jelikož všechna usnesení a opatření a způsoby jejich vyhlášení, jsou studnicí praktických příkladů k právnímu výkladu, argumentaci, testu proporcionality a podobně.

Na základě právě nouzového stavu jsou práva omezována a povinnosti stanovovány vládními usneseními a mimořádnými opatřeními. Nelze se však domnívat, že nouzový stav je *bianco šek* pro vládu, která pod záminkou pandemie může činit cokoli. Na druhou stranu určitý zásah do základních práv a svobod je samozřejmě přípustný a především nutný. Přesto se domnívám, že za účelem či spíše pod záminkou ochrany života a zdraví se právo v současné době stává značně bezbranným, kdy společnost rezignovala na odůvodnění jednotlivých opatření a nepovažuje je za potřebné.

V příspěvku se zaměřím na usnesení vlády o přijetí krizového opatření o omezení pohybu osob, kterým bylo nařízeno zaměstnavatelům využívat práci na dálku, na mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví o povinném testování zaměstnanců na pracovišti a na mimořádné opatření ministerstva zdravotnictví, kterým bylo zaměstnavatelům nařízeno vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest.

Vzhledem k tomu, že situace se stále vyvíjí, nelze bohužel garantovat, že příspěvek bude zcela aktuální. V době vzniku příspěvku již například „nežijeme“ v nouzovém stavu, ale toliko ve stavu pandemické pohotovosti, který již neumožňuje tak silný zásah do základních práv a svobod jednotlivce, jako nouzový stav. Zároveň je řada opatření napadena u soudů, které postupně rozhodují, opatření vykládají nebo zcela ruší a nelze pominout ani to, že vláda neustále opatření mění. Přesto se příspěvek snaží o co nejaktuálnější reflexi a o závěry, které jsou relevantní.

2 Nařízení práce z domova

Jedním z témat, které v průběhu celého předchozího roku rezonovalo společností, bylo nařízení práce z domova. Tento způsob výkonu práce bývá označován jako *homeoffice* a nelze jej bez dalšího zaměňovat s pojmy

homeworking a *teleworking*. Posledně uvedený pojem by se dal označit za pojem nejširší, jelikož jeho významem je výkon práce na dálku. Jedná se o práci mimo pracoviště zaměstnavatele, nemusí se však nutně jednat o práci z domova. To z toho důvodu, že bývá spojen s rozvojem moderních technologií a možností „připojit se online kdekoliv“. *Homeworking* je pojmem užším, jelikož zde je práce dlouhodobě konána skutečně z domova.¹ Prvně zmíněný *homeoffice*, byť i v jeho případě se jedná o výkon práce z domova, je častěji vnímám jako benefit poskytovaný zaměstnavatelem, kdy zaměstnanec může část pracovní doby konat práci z domova.² Touto „částečností“ bývá odlišován od *homeworkingu*.

Otázkou, zdali lze *homeoffice* skutečně považovat za zaměstnanecký benefit, se zabývat nebudeme a zaměříme se na vládní nařízení. Nadále v tomto článku budeme v souvislosti s protikoronavirovými opatřeními týkajícími se výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele používat z výše uvedených tří pojmů pouze pojem *homeoffice*.

Třebaže vláda nakonec *homeoffice* nenařídila,³ přesto jsme se mohli setkat s nařízením, které se prací z domova zabývalo. Do vládních usnesení týkajících se krizového opatření o omezení volného pohybu osob se totiž dostalo nařízení vlády, kterým bylo zaměstnavatelům nařízeno využívat práci na dálku, pokud ji zaměstnanci mohou vzhledem k charakteru práce a provozním podmínkám vykonávat v místě bydliště.⁴

¹ DANDOVÁ, Eva. BOZP, homeworking a home office. *Práce a mzda* [online]. 2021, č. 3, s. 15–20 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/bozp-homeworking-homeoffice>

² Ibid.

³ Např. BERANOVÁ, Klára. Vláda home office nenařídí. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/vlada-homeoffice-nenaridi-40353111>; nebo Vláda povinný home office nenařídila, pracovní povinnost některých studentů ano. *E15.cz* [online]. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/vlada-povinny-homeoffice-nenaridila-pracovni-povinnost-nekterych-studentu-ano-1378499>

⁴ Např.: Usnesení Vlády České republiky ze dne 26. 10. 2020, č. 1102 o přijetí krizového opatření. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/omezeni-volneho-pohybu-1102.pdf>; nebo Usnesení Vlády České republiky ze dne 28. 1. 2021, č. 79. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/volny-pohyb-0079.pdf>; nebo Usnesení Vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABYLUPWWU>; nebo Usnesení Vlády České republiky ze dne 14. 2. 2021, č. 127. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/volny-pohyb-0127.pdf>

Pojďme se nyní zaměřit na to, zdali vůbec mohla vláda povinnost konat práci z domova legálně nařídit a nakolik byla povinnost stanovená zaměstnavatelům skutečně vymahatelná.

2.1 Povinný homeoffice

Začneme otázkou možnosti nařízení povinného *homeoffice*.

Jednou z podmínek, za nichž musí být závislá práce konána, je její výkon *na pracovišti zaměstnavatele, popřípadě na jiném dohodnutém místě*.⁵ Klíčovým je zde použití slova *dohodnutém*, z čehož za použití prostého jazykového výkladu vyplývá, že na výkonu práce na jiném místě než je pracoviště zaměstnavatele, musí panovat vzájemná shoda obou stran smluvního vztahu, kterými jsou zaměstnavatel a zaměstnanec. Dohoda o výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele musí naplňovat všechny náležitosti právního jednání včetně svobodného projevu vůle s touto dohodou.

Práce z domova jinak není ve své podstatě zákoníkem práce nijak upravena. Východiskem je ustanovení § 317 zákoníku práce, který upravuje postavení zaměstnance nepracujícího na pracovišti zaměstnavatele, ale na základě *dohodnutých* podmínek koná sjednanou práci v samostatně rozvrhované pracovní době. I v tomto případě je kladen důraz na dohodu obou stran (tzn. **oboustranný souhlas**) o podmínkách, za nichž bude práce mimo pracoviště zaměstnavatele konána.

Tato úprava vychází mimo jiné také z Rámcové dohody o práci na dálku přijaté sociálními partnery v roce 2002.⁶ Klíčové ustanovení v této Rámcové dohodě je obsaženo v čl. 3, který klade důraz na dobrovolnost výkonu práce na dálku. I na nadnárodní, resp. unijní úrovni, tak není možnost výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele jednostranně nařídit.

Z těchto důvodů lze dospět k závěru, že vláda nemohla nařídit zaměstnavatelům využívat práci z místa bydliště tak, aby to zároveň bylo v souladu s národními a nadnárodními předpisy. Samozřejmě je nutné vzít v potaz

⁵ Ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákoník práce“).

⁶ Viz European Trade Union Confederation. *Framework Agreement on Telework* [online]. Dostupné z: https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf, CZ: https://www.spcr.cz/cz/eu/esd/esd_telework.pdf

skutečnost, že toto opatření bylo navázáno na nouzový stav, v němž jsou určitá práva omezena, a naopak jsou stanoveny povinnosti, který by za normálních okolností stanoveny být nemohly.

Pokud tedy vláda chtěla, aby zaměstnanci ve všech alespoň trochu možných případech konali práci z místa bydliště, domnívám se, že mělo dojít nejen ke stanovení povinnosti zaměstnavatelům *homeoffice* využívat, ale že tato povinnost měla být stanovena také zaměstnancům. Sice bychom se zde dostali do rozporu se zákoníkem práce i nadnárodní právní úpravou, avšak jak již bylo zmíněno, byl pro celé území vyhlášen nouzový stav, který s sebou omezení práv a svobod přináší.

Za nezbytnou podmínku nařízení zaměstnancům, aby využívali *homeoffice*, považuji řádné odůvodnění, na něž by musel být kladen důraz. Jsem totiž toho názoru, že odůvodnění spočívající v co největší možné eliminaci pohybu osob, nejedná-li se o pohyb nezbytně nutný, za účelem minimalizace rizika šíření viru by v případném soudním sporu při existenci nouzového stavu mohlo obstát. Ostatně Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozhodnutí, které se týkalo stanovení povinnosti testovat zaměstnance před vstupem na pracoviště, uvedl, že veškerá opatření je třeba vnímat také optikou toho, že jsou omezována práva a svobody v různých oblastech života.⁷ Svým dílem omezených práv a svobod tudíž za účelem zpomalení šíření koronaviru musejí přispět všechny osoby.

V odůvodnění by nesměl chybět také určitý test proporcionality a zvážení, která míra rizika je přijatelnější jak pro zaměstnance, tak pro celou společnost. Z odůvodnění by mělo vyplývat, zdali je zásah do práva zaměstnance konat práci mimo pracoviště pouze s jeho souhlasem přijatelný ve vztahu k zamezení šíření viru a zdali rizika spojená s *homeoffice* (zejména ve vztahu k bezpečnosti a ochraně zdraví při práci) jsou menší než cesta zaměstnance do místa výkonu práce a výkon práce na pracovišti zaměstnavatele.

V případech, kdy by přínos *homeoffice* převážil na jeho riziky, se domnívám, že v nouzovém stavu mohla být povinnost konat práci v místě bydliště nařízena i zaměstnanci.

⁷ Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021.

Za povšimnutí v tomto bodě stojí také cesta, kterou se vydalo Slovensko, Zde byla přijata novela⁸ zákona č. 311/2001 Z. z., zákoník práce, ve znění neskorších predpisov (dále „slovenský zákoník práce“). Touto novelou přijatou již 2. dubna 2020 byla do slovenského zákoníka práce včleněna část jedenáctá obsahující ustanovení pro dobu mimořádné situace, nouzového stavu anebo výjimečného stavu.

Ustanovení § 250b odst. 2 slovenského zákoníka práce stanoví v písm. a) oprávnění zaměstnavatele *nařídít* zaměstnanci výkon práce z domova, pokud to daný druh práce dovoluje. Nejedná se tudíž jako v našem případě o nařízení *využívat práci z domova*, ale přímo o nařízení *výkonu práce z domova*. V písm. b) téhož ustanovení je dále zakotveno právo zaměstnance konat práci z domova, opět za podmínky, že daný druh práce tuto skutečnost dovoluje a na straně zaměstnavatele neexistují vážné provozní důvody, pro něž by výkon práce z domova nebyl možný.

Jedenáctá část slovenského zákoníku práce je použitelné pouze v době mimořádné situace, nouzového stavu anebo výjimečného stavu a v době dvou měsíců po ukončení těchto situací a stavů. Zároveň slovenský zákonodárce zakotvil další podmínku, kdy lze výkon práce z domova nařídít. Dané ustanovení lze použít toliko v době účinnosti opatření, jehož účelem je předcházení vzniku a šíření přenosné nemoci anebo opatření vydaného při ohrožení veřejného zdraví. Ze slovenské úpravy tak lze vyčíst i ono potřebné odůvodnění, proč dochází k odlišné úpravě práv a povinností, než jak jsou stanoveny za „normálního“ stavu.

Závěrem k této části lze pouze dodat, že české nařízení využívat *homeoffice* pouze zaměstnavatelům z mého pohledu představuje jakéhosi „kočkovsa“, ke kterému vláda přistoupila pravděpodobně z důvodu, že si je vědoma existence právní úpravy zakotvující dobrovolnost výkonu práce mimo pracoviště zaměstnavatele, a zároveň z důvodu, že není schopná svá usnesení a opatření řádně odůvodňovat. O tom, že tento stav nelze považovat za žádoucí, není třeba více hovořit.

⁸ Zákon č. 66/2020 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákoník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony (dále „novela“).

3 Povinnost testovat

Další oblastí, která stále značně rezonuje širokou veřejností, je stanovení povinnosti zaměstnavateli nedovolit přítomnost netestovaného zaměstnance na pracovišti. Tato povinnost přicházela postupně od začátku března, kdy byla nejprve stanovena zaměstnavatelům, kteří jsou podnikateli nebo státním či národním podnikem a zaměstnávají více než 250 osob. Krátce poté byla povinnost stanovena i výše uvedeným zaměstnavatelům s 50 a více zaměstnanci, načež následovali zaměstnavatelé veřejné sféry, mikrofirem a v neposlední řadě také nestátní neziskové organizace a osoby samostatně výdělečně činné. V současné době⁹ tak není možné, aby se na pracovištích nacházely netestované osoby.

Stanovení povinnosti testovat budí velké vášně a ani odborná veřejnost není jednotná. Najisto nebylo z počátku postaveno, zdali se v případě testování jedná o zásah do tělesné integrity zaměstnance a provedení zdravotního úkonu, který by vyžadoval souhlas zaměstnance nebo zdali souhlas nutný není, a to zejména v případě „plivacích“ testů, kde není riziko poškození sliznice v dutině ústní či nosní. Odpověď se také může lišit v případě rektálních testů, které jsou spíše s to zasáhnout i do psychiky testovaného zaměstnance. Vyjasněna není také otázka následků v případě, že zaměstnanec se odmítne testování podrobit.

3.1 Zdravotní úkon

Jedním z uváděných argumentů pro odmítnutí zaměstnance podrobit se testování v zaměstnání je skutečnost, že se údajně jedná o zdravotní úkon, kterým je zasaženo do integrity člověka, a proto nelze takový úkon provést bez jeho souhlasu. Nedá-li pak daná osoba souhlas s provedením testování, nemůže být za to nijak sankcionována.

Samotné odůvodnění mimořádného opatření MZDR 47828/2020-16/MIN/KAN ovšem od počátku uvádí, že v případě provedení testu laickou osobou se o zdravotní službu ve smyslu příslušných právní předpisů (zákon o zdravotních službách) nejedná. Tyto testy totiž nejsou, resp. nemusejí být prováděny zdravotnickým personálem na náležité odborné úrovni. Jako další

⁹ Tj. duben–květen 2021.

argument uvádělo ministerstvo zdravotnictví, že testy určené pro testování laickou osobou nejsou hrazeny z prostředků veřejného zdravotního pojištění. Příspěvky, které jsou zaměstnavatelům a osobám samostatně výdělečně činným poskytovány, totiž pocházejí ze zvláštního preventivního programu na podporu provádění samoodběrových testů COVID-19 laickou osobou.

Odůvodnění, že se nejedná o zdravotní úkon, bylo některými považováno za účelové. Podle JUDr. Vladany Vališové, LL.M. je provedení testu poskytováním zdravotní služby bez licence podle ustanovení § 11 zákona o zdravotních službách, přičemž tento způsob poskytování by byl obvykle posuzován jako přestupek podle ustanovení § 115 zákona o zdravotních službách. Nicméně sama autorka dodává, že by se k této otázce měl vyjádřit Nejvyšší správní soud. Nutno uvést, že k tomu v mezidobí skutečně došlo a otázkou, zdali je provedení testu zdravotním úkonem, se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozhodnutí č. j. 6 Ao 1/2021 ze dne 8. 4. 2021. V tomto rozhodnutí dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že testování na pracovišti lze považovat za zdravotní službu ve smyslu zákona o zdravotních službách pouze tehdy, je-li zajištěno formou zdravotnických antigenních testů, ne však v případě provádění laických testů.¹⁰

Již ve zveřejněné tiskové zprávě k danému rozhodnutí bylo uvedeno, že ani nejinvazivnější způsob samotestování, tj. výtěr z nosní dutiny, nelze považovat za takový zásah do tělesné integrity osoby nebo za zásah do lidské důstojnosti, který by mohl být oprávněným důvodem pro zákaz samotestování zaměstnanců.¹¹ Dále pak bylo soudem zdůrazněno, že ani požadavek souhlasu s provedením zdravotního úkonu není neprolomitelný. Nejvyšší správní soud uvedl, že povinnost zaměstnance podrobit se testování je stanovena v ustanovení § 2 písm. m) ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 zákona č. 94/2021, o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále „pandemický zákon“). Pandemický zákon je *lex specialis* mj. k zákonu o zdravotních službách, občanskému zákoníku a případně i k zákoníku práce, tudíž ani

¹⁰ Bod 40 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021.

¹¹ Viz Tisková zpráva Nejvyššího správního soudu. Návrh na zrušení mimořádného opatření o testování zaměstnanců byl zamítnut. *Nejvyššího správního soudu* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Navrh-na-zruseni-mimoradneho-opatreni-o-testovani-zamestnancu-byl-zamitnut/art/32862?tre_id=205

k provedení testu zdravotnickým personálem na pracovišti zaměstnavatele není potřeba souhlasu zaměstnance.¹²

S rozhodnutím a odůvodněním Nejvyššího správního soudu se ztotožňuji minimálně co se týče tzv. „plivacích“ testů a testů prováděných výtěrem z dutiny ústní či nosní. Jak již ovšem bylo naznačeno výše, jisté pochybnosti mám v případě rektálních testů, které se v seznamu testů určených pro testování laickou osobou též nacházejí. Tyto testy, obzvlášť byly-li by prováděny na pracovišti, z mého hlediska již za zásah do lidské důstojnosti považovat lze.

Za velmi podstatné pro posuzování oprávněnosti a možné míry zásahu do práv a povinností jednotlivých osob považuji názor Nejvyššího správního soudu, že povinnost testování zaměstnanců je nutné posuzovat také ve světle toho, že řada dalších osob je dlouhodobě a významně omezována na svých právech, kdy je omezována svoboda pohybu, právo na vzdělání a podnikání apod., a to vše za účelem zmírnění epidemie COVID-19.¹³ toto měřítko je nepochybně použitelné univerzálně a lze jím argumentovat také v případě výše rozebírané možnosti nařízení práce z domova.

3.2 Odmítnutí testování – překážka v práci nebo neomluvená absence?

V návaznosti na předchozí otázku, zdali je provádění testů v zaměstnání zdravotním úkonem a odpovědí, že požadavek provádění testů zaměstnanců je považován za přiměřený, jedná se o povinnost, která vyplývá přímo z pandemického zákona¹⁴ a je zaměstnancům stanovena opatřením obecné povahy,¹⁵ se lze zabývat i otázkou, jaké jsou následky v případě, že zaměstnanec se testování odmítne podrobit.

¹² Bod 49 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021.

¹³ Bod 57 rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021.

¹⁴ Tisková zpráva Nejvyššího správního soudu, op. cit.

¹⁵ VALIŠOVÁ, Vladana. K některým praktickým otázkám testování zaměstnanců podle Mimořádného opatření MZd z 1. března 2021. *Advokátní deník* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/03/15/k-nekterym-praktickym-otazkam-testovani-zamestnancu-podle-mimoradneho-opatreni-mzd-z-1-brezna-2021/>

V této otázce jsou dva tábory. Jeden je reprezentovaný Ministerstvem práce a sociálních věcí, které ve své metodice¹⁶ uvádí, že pokud se zaměstnanec odmítne podrobit testování a nedomluví-li se se zaměstnavatelem jinak, jedná se o jinou překážku v práci dle ustanovení § 199 odst. 1 zákoníku práce, za niž zaměstnanci nepřísluší náhrada mzdy nebo platu. Druhý je názor, že se jedná o neomluvenou absenci zaměstnance, která může vést až k výpovědi z pracovního poměru a je reprezentován především „praxí“, resp. advokáty, a také Hospodářskou komorou.

Názor Ministerstva práce a sociálních věcí prozatím nebyl revidován ani po rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je však možné, že i touto konkrétní otázkou se v budoucnu budou soudy zabývat. V této chvíli si ovšem můžeme pouze představit možné argumenty pro obě varianty a na jejich základě se přiklonit k jedné z možností.

Závěr, že následkem odmítnutí testování je překážka v práci, zastává nejen Ministerstvo práce a sociálních věcí, ale také Ministerstvo průmyslu a obchodu. Zároveň se jedná o stanovisko, které je ve prospěch zaměstnance a vzhledem k ochranné funkci pracovního práva bychom se mohli klonit k výkladu, který je pro zaměstnance příznivější.

Avšak podíváme-li se na znění ustanovení § 199 odst. 1, které stanoví, že: *„Nemůže-li zaměstnanec konat práci pro jiné důležité osobní překážky v práci týkající se jeho osoby, než jsou uvedeny v § 191, je zaměstnavatel povinen poskytnout mu nejméně ve stanoveném rozsahu pracovní volno a ve stanovených případech i náhradu mzdy nebo platu podle odstavce 2. Náhrada mzdy nebo platu přísluší ve výši průměrného výdělku.“* A spojíme-li jeho znění s odstavcem 2 daného ustanovení, který následně uvádí: *„Vláda stanoví nařízením okruh překážek v práci podle odstavce 1, rozsah pracovního volna, případy, ve kterých přísluší náhrada mzdy nebo platu, včetně případného spolurozhodování odborové organizace o vyslání zaměstnanců na pobřež spoluzaměstnance, a to i vůči zaměstnancům, kteří nepracují na pracovištích zaměstnavatele, ale podle dohodnutých podmínek pro něj vykonávají práce v pracovní době, kterou si sami rozvrhují (§ 317),“* dojdeme na základě jazykového výkladu k následujícímu závěru.

¹⁶ Povinné testování zaměstnanců a jeho pracovněprávní souvislosti. MPSV [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Povinne_testovani_zamestnancu_a_jeho_pracovnepravni_souvislosti.pdf/

Znění odstavce 1 nelze používat a vykládat bez znění odst. 2, jelikož okruh překážek v práci podle odst. 1 má být stanovený prováděcím předpisem, stejně jako má být v tomto předpise uvedeno, za které jiné překážky přísluší náhrada mzdy nebo platu. Z toho vyplývá, že pokud prováděcí předpis tuto jinou překážku neobsahuje, nejedná se o omluvitelnou překážku v práci. Je samozřejmě možné, aby zaměstnavatel vnitřním předpisem anebo v kolektivní smlouvě zavedl novou překážku v práci.¹⁷ Pokud však zaměstnavatel neuzná a nezavede jako omluvitelnou překážku v práci odmítnutí zaměstnance podrobit se testování, nemůže k tomu být nucen na základě výkladového stanoviska některého z ministerstev. Z tohoto důvodu považují automatické podřazení odmítnutí nechat se testovat pod omluvitelnou překážku v práci za nesprávné a přiklání se k tomu, že se jedná o neomluvenou absenci.¹⁸

Zákoník práce i bez nouzového stavu a celosvětové pandemie stanoví zaměstnavateli v ustanovení § 102 zákoníku práce povinnost vytvářet bezpečné a zdravé neohrožující pracovní prostředí a pracovní podmínky, a to prostřednictvím vhodné organizace bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci, a také prostřednictvím přijímání opatření k předcházení rizikům. Zaměstnavatel je nad to povinen soustavně vyhledávat nebezpečné činitele a procesy pracovního prostředí a pracovních podmínek a zjišťovat jejich příčiny a zdroje.

O nebezpečnosti nemoci COVID-19 není pochyb, i ve vztahu ke skutečnosti, že byla zařazena na seznam nakažlivých nemocí a její šíření je trestným činem. Domnívám se tedy, že zaměstnavatel je již pouze z hlediska bezpečnosti a ochrany zdraví při práci povinen minimalizovat riziko, že se na jeho pracovišti bude nacházet osoba, která by mohla tuto nemoc šířit a ohrozit ostatní zaměstnance, a testováním zaměstnanců dochází k zajištění bezpečného a zdravé neohrožujícího pracovního prostředí, na které má zaměstnavatel nárok.

¹⁷ KOŠNAR, Michael. Komentář k § 199. In: VYSOKAJOVÁ, Margerita a kol. *Zákoník práce: Komentář*. Dostupné z: ASPI.cz [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 18. 4. 2021].

¹⁸ Srov. např. MIKULÁŠOVÁ, Pavla. Pracovněprávní důsledky odmítnutí zaměstnance podrobit se testu na COVID-19. *Epravo.cz* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pracovnepravni-dusledky-odmitnuti-zamestnance-podrobit-se-testu-na-COVID-19-112754.html>; nebo VALIŠOVÁ, op. cit.

I skrze to se v případě odmítnutí testování kloním k závěru, že se jedná o neomluvenou absenci zaměstnance, která může vést k ukončení pracovního vztahu. Přirovnat to lze například k pracovištím, jejichž vstup je opatřen kovovými rámy za účelem prevence, že na pracoviště nikdo nevnese zbraň. Pokud by se zaměstnanec bránil, že on rámem procházet nebude a kontrolovat se nenechá, jelikož zbraň nemá a neumí střílet a požadoval speciální vchod, pravděpodobně by mu ze strany zaměstnavatele také nebylo vyhověno a jeho absence by byla vyhodnocena jako neomluvená.

Proti neomluvené absenci lze uvést jedinou relevantní námitku. A tou je skutečnost, že testy, které vláda k použití v zaměstnáních určila, jsou pochybné kvality a k zachytu pozitivních osob nevedou. Povinnost testovat se nekvalitními testy však pod zajištění bezpečného a zdraví neohrožujícího pracoviště zahrnout nemůžeme a stejně tak nelze sankcionovat zaměstnance za to, že se odmítne podrobit prevenci, která je neúčinná a nevede k eliminaci rizika. V případě testování nekvalitními testy se tudíž kloním k názoru, že pokud se zaměstnavatel a zaměstnanec nedohodnou jinak, jedná se o jinou překážku v práci na straně zaměstnance. V tomto bodě bych ovšem pokračovala dál a vyslovila názor, že ušlá mzda či plat by měly být zaměstnanci nahrazeny státem, který nekvalitní testy vybral, stejně jako by zaměstnavatelům měly být nahrazeny náklady, které jim vzniknou z důvodu, že zaměstnanci nepracují.

4 Povinnost vybavit zaměstnance ochrannými pomůckami

Mimořádným opatřením ministerstva zdravotnictví byla také stanovena povinnost zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest.¹⁹ I tuto povinnost lze považovat za problematickou, a to z důvodu, že zatímco náklady na nákup testů jsou zaměstnavatelům alespoň částečně kompenzovány, ochranné prostředky musejí pořizovat zcela na své vlastní náklady.

¹⁹ Čl. I odst.4 zatím posledního účinného Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/05/Mimoradne-opatreni-ochrana-dychacich-cest-s-ucinosti-od-10-5-2021-do-odvolani.pdf>

Jednou z podmínek výkonu závislé práce je její výkon na náklady zaměstnavatele.²⁰ Co vše však můžeme pod tyto náklady zahrnout? Shoda bude nepochybně panovat na tom, že zaměstnanec nesmí být nijak dotčen skutečností, že zaměstnavateli se nedaří a negeneruje zisky. Problematičtější může být najít shodu na tom, zdali je možné podřadit pod tyto náklady zaměstnavatele i nařízení vlády, příp. ministerstva, ukládající povinnost spočívající ve vynaložení finanční prostředky navíc.

Je třeba vzít do úvahy, že tyto náklady nevznikají přímo z činnosti zaměstnavatele ani nevyplývají z žádného jeho rozhodnutí. Situace je navíc nezávislá na čemkoliv, co zaměstnavatel učiní. Zaměstnavatel nemá možnost současný stav jakkoliv ovlivnit a na rozdíl od jiných situací, kdy se jedná o *vis maior*, tato je dlouhodobá a nelze určit, jak dlouho bude trvat. Nutno také připočíst skutečnost, že vzhledem k hektičnosti a chaotičnosti vlády zaměstnavatelé nemohou ani při nejlepší vůli předvídat další vývoj a plánovat, jak by mohli své náklady snižovat.

Nelze také zapomínat na to, že povinnost zaměstnavatele vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest byla stanovena v době, kdy určitá ochrana úst a nosu byla stanovena každé osobě, která opustila místo svého bydliště, tj., ve všech vnějších a vnitřních prostorech, dokonce bez ohledu na to, zdali se v blízkém okolí nacházeli i třetí osoby nebo nikoliv. Zaměstnanec tak musel (a částečně stále musí) disponovat vlastní ochranou úst a nosu pro cestu do zaměstnání, náklady na pořízení ochranných pomůcek mu tak stejně vznikají. Také v případě návštěvy obchodu a nákupu je stanovena povinnost mít vlastní ochranu úst a nosu a nedochází zde k přenesení nákladů na pořízení ochranných prostředků na určitého prodávajícího.

Stanovení povinnosti pouze zaměstnavatelům pak v mimořádném opatření není nijak zdůvodněno. Lze jej tudíž ve vztahu k výše uvedenému považovat za zcela nekonceptní, nesmyslné a zejména pro menší zaměstnavatele i za šikanózní.

²⁰ Ustanovení § 2 odst. 2 zákoníku práce.

5 Závěr

Příspěvek se zaměřil na tři oblasti opatření proti šíření koronaviru, které nějakým způsobem dopadají do pracovněprávních vztahů – stanovení povinnosti zaměstnavatelům využívat *homeoffice*, stanovení povinnosti zaměstnancům podrobit se testování na přítomnost koronaviru a stanovení povinnosti zaměstnavatelům vybavit zaměstnance ochrannými prostředky dýchacích cest.

Zatímco stanovení povinnosti využívat *homeoffice* pouze zaměstnavatelům považují téměř za zbytečné vzhledem k absenci této povinnosti na straně zaměstnanců, povinnost zaměstnance podrobit se testování již obstála i v rámci soudního přezkumu. Otázce povinnosti zaměstnavatele vybavit zaměstnance ochrannými prostředky úst a nosu se sice soud do dnešního dne nevěnoval, avšak vzhledem k ostatním povinnostem, které se ochrany dýchacích cest týkají, lze stanovení této povinnosti zaměstnavatelům považovat za nesmyslné.

Jednu věc však mají všechny výše uvedené oblasti společné. Klíčem ke stanovování povinností, k zásahu do práv a svobod nejen zaměstnanců, ale každého jednotlivce, a potažmo ke stanovování a vymáhání povinností podle usnesení vlády a mimořádných opatření je řádný postup při přijímání jednotlivých usnesení a opatření a jejich odůvodnění.

Literature

- BERANOVÁ, Klára. Vláda home office nenařídí. *Novinky.cz* [online]. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.novinky.cz/domaci/clanek/vlada-homeoffice-nenaridi-40353111>
- DANDOVÁ, Eva. BOZP, homeworking a home office. *Práce a mzda* [online]. 2021, č. 3, s. 15–20 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.praceamzda.cz/clanky/bozp-homeworking-homeoffice>
- MIKULÁŠOVÁ, Pavla. Pracovněprávní důsledky odmítnutí zaměstnance podrobit se testu na COVID-19. *Epravo.cz* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/pracovnepravni-dusledky-odmitnuti-zamestnance-podrobit-se-testu-na-COVID-19-112754.html>

- VALIŠOVÁ, Vladana. K některým praktickým otázkám testování zaměstnanců podle Mimořádného opatření MZd z 1. března 2021. *Advokátní deník* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/03/15/k-nekterym-praktickym-otazkam-testovani-zamestnancu-podle-mimoradneho-opatreni-mzd-z-1-brezna-2021/>
- VYSOKAJOVÁ, Margerita a kol. *Zákoník práce: Komentář*. Dostupné z: ASPI.cz [právní informační systém]. Wolters Kluwer [cit. 18. 4. 2021].
- Vláda povinný home office nenařídila, pracovní povinnost některých studentů ano. *E15.cz* [online]. 2021 [cit. 15. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.e15.cz/domaci/vlada-povinny-homeoffice-nenaridila-pracovni-povinnost-nekterych-studentu-ano-1378499>
- Framework Agreement on Telework. *European Trade Union Confederation* [online]. Dostupné z: https://resourcecentre.etuc.org/sites/default/files/2020-09/Telework%202002_Framework%20Agreement%20-%20EN.pdf
- Povinné testování zaměstnanců a jeho pracovněprávní souvislosti. *MPSV* [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Povinne_testovani_zamestnancu_a_jeho_pracovnepravni_souvislosti.pdf/
- Tisková zpráva Nejvyššího správního soudu. Návrh na zrušení mimořádného opatření o testování zaměstnanců byl zamítnut. *Nejvyšší správní soud* [online]. 2021 [cit. 18. 4. 2021]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Navrh-na-zruseni-mimoradneho-opatreni-o-testovani-zamestnancu-byl-zamitnut/art/32862?tre_id=205
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 4. 5. 2021, č. j. MZDR 15757/2020-50/MIN/KAN. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/05/Mimoradne-opatreni-ochrana-dychacich-cest-s-ucinnosti-od-10-5-2021-do-odvolani.pdf>
- Usnesení vlády České republiky ze dne 26. 10. 2020, č. 1102 o přijetí krizového opatření. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/omezeni-volneho-pohybu-1102.pdf>
- Usnesení vlády České republiky ze dne 28. 1. 2021, č. 79. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/volny-pohyb-0079.pdf>

Usnesení Vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/attachment/-/down/IHOABYLUPWWU>

Usnesení Vlády České republiky ze dne 14. 2. 2021, č. 127. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/volny-pohyb-0127.pdf>

Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 4. 2021, sp. zn. 6 Ao 1/2021.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 66/2020 Z. z., kterým sa doplňa zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony.

Contact – e-mail

tereza.antlova@law.muni.cz

PANDEMIE NEMOCI COVID-19 JAKO MODERAČNÍ DŮVOD PODLE § 2953 OBČZ A SOUVISEJÍCÍ PROBLÉMY

Josef Bártů

asistent, Nejvyšší soud; Právnická fakulta,
Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Ustanovení § 2953 občanského zákoníku umožňuje soudu moderovat rozsah škody nahrazované poškozenému. K jeho využití by v praxi mělo docházet spíše výjimečně. Předkládaný článek se věnuje podmínkám aplikace moderačního oprávnění soudu a otázce, zda by jedním z důvodů jeho využití mohla být i okolnost, že škoda vznikla během pandemie nemoci COVID-19 nebo se v jejím důsledku zvětšila.

Keywords in original language

Náhrada škody; moderační; COVID-19.

Abstract

The provision of § 2953 of the Civil Code allows the court to moderate the extent of damages compensated to the injured party. Its use in practice should be rather exceptional. The presented article deals with the conditions of application of the court's moderation authorization and the question of whether one of the reasons for its use could be the fact that the damage occurred during the pandemic of covid-19 disease or increased as a result.

Keywords

Damages; Moderation; COVID-19.

Úvod¹

Předkládaný článek se zabývá možností soudu snížit s ohledem na okolnosti zvláštního zřetele hodné rozsah nahrazované škody. Cílem je zjistit, jaký je smysl a účel § 2953 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále jen „občanský zákoník“ nebo „ObčZ“), jaké jsou podmínky jeho aplikace a zda je možné při moderaci přihlídnout i ke skutečnosti, že škoda vznikla během pandemie nemoci COVID-19.

1 Ke smyslu a účelu moderačního práva

Moderační oprávnění soudu ke snížení rozsahu nahrazované škody upravuje občanský zákoník na dvou místech. Obecná úprava navazující na § 450 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku (dále jen „ObčZ 1964“), se nachází v § 2953 ObčZ. Ve vztahu k ní nalezneme speciální § 1418 ObčZ upravující podmínky moderace škody vzniklé při správě cizího majetku. V něm jsou ale důvody pro snížení stanoveny taxativně, a proto se mu v následujícím textu nebudeme věnovat, neboť již z existence taxativního výčtu je patrné, že existence probíhající pandemie nemoci COVID-19 by nemohla vést k moderaci.²

Skrze moderační oprávnění soudu proniká do práva náhrady újmy sociální hledisko.³ Podle Nejvyššího soudu je smyslem moderace „*zmírnění dopadu povinnosti k náhradě škody na škůdce tam, kde by uložení povinnosti v plném rozsahu představovalo s přihlédnutím ke všem okolnostem přílišnou tvrdost.*“⁴ Rozsah nahrazované škody nesmí mít pro škůdce likvidační účinek. Nejistíť ují se však pouze aktuální majetkové poměry škůdce. Soudy by měly vzít na zřetel i jeho možnosti nahradit újmu v budoucnu, zejména lze přihlídnout k věku škůdce. Současné se mu musí umožnit žít důstojný a snesitelný život.⁵ Shodně se i v komentáři k čl. 44 odst. 2 švýcarského OR uvádí, že stav nouze,

¹ V příspěvku jsou vyjádřeny osobní právní názory autora.

² V podrobnostech k moderačnímu právu podle § 1418 ObčZ srovnej BÁRTU, J. Moderace náhrady škody způsobené při správě cizího majetku. *Právní rozhledy*, 2020, č. 15–16, s. 555–559.

³ BEZOUŠKA, P. In: HULMÁK, M. et al. *Občanský zákoník: komentář. VI: Záväzkové právo: zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1696.

⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2216/2019.

⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1402/2015.

ve kterém se škůdce nachází, nesmí být pouze přechodný.⁶ Při zohlednění budoucího vývoje by měl soud přihlédnout i k epidemiologické situaci a od ní se odvíjející možnosti uplatnění na trhu práce nebo jiné možnosti obstarání si živobytí.

2 Podmínky pro aplikaci moderačního práva

Soud musí⁷ k aplikaci moderačního práva přistoupit i bez návrhu,⁸ jsou-li pro to splněny podmínky, což však musí vyplynout z dokazování. Důkazní břemeno tíží škůdce.⁹ Závěr judikatury kritizuje Pašek. Poukazuje na skutečnost, že postup soudu ex offio je v rozporu s principy civilního řízení sporného (zejména s dispoziční zásadou).¹⁰ V zásadě s ním lze souhlasit. Uvědomíme-li si však pravý smysl a účel § 2953 ObčZ a mimořádnost, se kterou by měl být využíván, lze takový zásah do práv poškozeného shledat proporcionálním.

Využití moderačního oprávnění by mělo být až poslední variantou, nemá-li soud jiné možnosti, jak uložit škůdci povinnost k náhradě celé škody za současného zohlednění jeho sociálních poměrů. Mám za to, že by soud měl vyčerpat i prostředky procesního práva. Například Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 17 Co 6/2019, při úvaze o postupu podle § 2953 ObčZ jednak zohlednil, že poměry škůdce a poškozeného nejsou zásadně rozdílné, a jednak přihlédl k tomu, že povinnost nahradit škodu byla škůdci uložena ve splátkách (§ 160 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu). K moderaci nakonec nepřistoupil.

K moderaci lze přistoupit až ve chvíli, kdy soud stanoví konkrétní výši újmy, kterou má poškozený nahradit.¹¹ Musí proto nejdříve zvážit, zda se na vzniku škody nepodílel i poškozený (§ 2918 ObčZ) nebo zda nejsou dány důvody zvláštního zřetele hodné ve smyslu § 2915 odst. 2 ObčZ (škoda způsobená

⁶ KESSLER, M. A. In: HONSELL, H., N. P. VOGT a W. WIEGAND (eds.). *Obligationenrecht. I: Art. 1-529 OR*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, s. 365.

⁷ MELZER, F. In: MELZER, F. a P. TÉGL. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX: § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018, s. 961.

⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2954/11.

⁹ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 961.

¹⁰ PAŠEK, M. In: PETROV, J. et al. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2897.

¹¹ Stanovisko Nejvyššího soudu Slovenské republiky ze dne 6. 11. 1975, sp. zn. Cpj 50/75.

několika osobami).¹² Soud nesmí jít tak daleko, že by škůdce úplně zprostil povinnosti nahradit škodu. Může toliko její výši snížit.¹³

Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 25 Cdo 4393/2018, vyložil, že snížení rozsahu náhrady škody je možné jak u fyzických, tak u právnických osob. Navázal tím na svou předchozí judikaturu k § 450 ObčZ 1964.¹⁴ Učinil tak jak navzdory znění důvodové zprávy, podle které „... má [moderáční pravomoc soudu] *přicházet v úvahu, je-li škůdcem osoba fyzická a nezpůsobila-li škodu úmyslně*“, tak i části právní nauky.¹⁵ Snížení náhrady u právnické osoby ale nepřímou připouští komentář k Principům evropského deliktního práva.¹⁶ Moderaci provedenou u právnické osoby odvolacím soudem aproboval v případě, kdy byla uživateli honitby uložena povinnost k náhradě škody podle § 52 a násl. zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti. Jednalo se o spolek s malým počtem členů a rozpočtem činícím pouze zlomek škody způsobené zvěří. Nejvyšší soud potvrdil úvahu odvolacího soudu, který přihlédl k celospolečenskému významu mysliveckých organizací, zájmu společnosti na jejich fungování a existenci a postavení žalobce, kterým byl státní podnik hospodařící s lesy ve vlastnictví státu. Závěr učiněný Nejvyšším soudem považuji za správný. Okolnosti zvláštního zřetele hodné byly naplněny v takové míře, že umožnily moderovat i u právnické osoby. Je-li však postup podle § 2953 ObčZ mimořádným, moderace u právnických osob by měla být ještě o něco výjimečnější. Dovolím si však upozornit na obecně problematickou úvahu odvolacího soudu, který zohlednil finanční situaci členů spolku. Domnívám se, že taková úvaha není na místě. Členové spolku sice podle § 52 odst. 2 zákona o myslivosti ručí za závazek k náhradě škody společně a nerozdílně se sdružením, k jejich osobním a majetkovým poměrům by však soud měl přihlížet, až byli-li by sami žalovaní z titulu svého ručitélského závazku.

¹² PAŠEK, M. In: PETROV et al., 2019, op. cit., s. 2897.

¹³ MELZER, F. In: MELZER, TEGEL, 2018, op. cit., s. 960.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4506/2008.

¹⁵ Melzer sice v textu komentáře uvádí, že moderace u právnických osob není možné, ale v poznámkách pod čarou připouští, že ústavní pořádek umožňuje i jiné řešení. MELZER, F. In: MELZER, TEGEL, 2018, op. cit., s. 961.

¹⁶ Srov. příklad společnosti s tisíci zaměstnanci, jejíž zaměstnanec způsobí z nedbalosti rozsáhlou škodu, jejíž nahrazení by vedlo k likvidaci společnosti. Moréteau in *European group on tort law, principles of European tort law, text and commentary*. Wien: Springer, 2005, s. 181.

Snížení náhrady škody přichází v úvahu jak v případech subjektivní, tak i objektivní odpovědnosti.¹⁷ Byť to nevyplývá přímo ze zákona, lze souhlasit s Melzerem, který přesvědčivě argumentuje pro provedení teleologické redukce a vyloučení možnosti moderace u škod vzniklých v důsledku porušení smluvní povinnosti (§ 2913 ObčZ).¹⁸

Podle znění § 2953 odst. 1 ObčZ soud z důvodů zvláštního zřetele hodných „náhradu škody“ přiměřeně sníží. Objevily se různé názory na otázku, zda lze podle citovaného ustanovení moderovat i náhradu nemajetkové újmy. Podle Pavelka to možné není, protože majetkové poměry škůdce zohledňuje soud již při stanovení výše nemajetkové újmy. Dovozuje, že kdybychom připustili aplikaci § 2953 ObčZ i na nemajetkovou újmu, došlo by k omezení soudcovského uvážení. Vyloučili bychom možnost zohlednit schopnost škůdce nahradit újmu způsobenou odborníkem nebo úmyslně.¹⁹ Vojtek k tomu navíc upozorňuje na rozdílnou povahu majetkové a nemajetkové újmy (nemajetkovou újmu nelze přesně vyčíslit) a na skutečnost, že se většina kritérií § 2953 ObčZ použije již při stanovení nemajetkové újmy.²⁰ Melzer naopak postup podle § 2953 ObčZ při stanovení rozsahu nemajetkové újmy připouští. Argumentuje jednak § 2984 odst. 2 ObčZ a jednak tvrzením, že postup podle § 2957 ObčZ nezohledňuje zájmy chráněné § 2953 ObčZ.²¹ Že je možné moderovat i náhradu nemajetkové újmy uvádí i Pašek.²² Pro úplnost lze doplnit, že Bezouška se touto otázkou vůbec nezabývá a ve svém komentáři používá pouze pojem újma, který zahrnuje jak škodu majetkovou, tak nemajetkovou újmu.²³

V judikatuře se nakonec prosadil názor, který sice moderaci náhrady nemajetkové újmy umožňuje, ale na druhou stranu do určité míry reflektuje i výtky jejich odpůrců. Nejvyšší soud²⁴ k této problematice uvedl, že „[s]nížení náhrady nemajetkové újmy podle § 2953 odst. 1 o. z. za použití § 2894 odst. 2 o. z. v obecné

¹⁷ Stanovisko Nejvyššího soudu SSR ze dne 23. 11. 1983, č. j. Cpj 10/83; a rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 25 Cdo 4393/2018.

¹⁸ Pro podrobné zdůvodnění viz MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 962.

¹⁹ PAVELEK, O. *Náhrada nemajetkové újmy na zdraví a při usmrcení*. C. H. Beck, 2020, s. 95–96.

²⁰ VOJTEK, P. In: ŠVESTKA, J. et al. *Občanský zákoník: komentář. Svazek VI: § 2521 až 3081*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 1076–1077.

²¹ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 961–962.

²² PAŠEK, M. In: PETROV et al., 2019, op. cit., s. 2897.

²³ BEZOUŠKA, P. In: HULMÁK et al., 2014, op. cit., s. 1696–1697.

²⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 8 Tdo 190/2017.

rovině u bolestného a ztížení společenského uplatnění stanoveného podle § 2958 o. z. není vyloučeno, bude však přibírázet v úvahu spíše výjimečně, neboť toto snížení lze použít jen z důvodů zvláštního zřetele hodných. Snížit náhradu nemajetkové újmy bude však možné jen tehdy, jestliže kritéria [...], na jejichž základě lze uведенé moderační ustanovení uplatnit, nebyla brána v úvahu již při určení vlastní výše náhrady nemajetkové újmy.“ Postup Nejvyššího soudu, který se zachoval jako chytrá horákyně, považuji za správný. Jednak dojde k naplnění smyslu a účelu § 2953 ObčZ (nejen zachování lidsky snesitelného života a naplnění funkcí práva náhrady škody), ale zároveň byly rozptýleny obavy Vojtka a Povelka. Nic totiž soudu nebrání, aby majetkové poměry škůdce zohlednil při stanovení náhrady nemajetkové újmy, i kdyby byla způsobena úmyslně. Není zcela jasné, proč Nejvyšší soud zmínil pouze bolestné a ztížení společenského uplatnění, zatímco opomenul další nemajetkovou újmu (srov. znění § 2958 ObčZ). Nicméně nevidím důvody pro rozdílný přístup při jejím nahrazování.

Pokud soud rozsah náhrady škody sníží, jedná se o rozhodnutí konečné. Z důvodu chybějícího zákonného podkladu není možné, aby poškozený v budoucnu škůdce žaloval o zbytek škody, zlepšila-li by se jeho majetková situace. Totéž platí podle švýcarského práva. Byť část tamní dogmatiky dovozovala, že se poškozený zbytku svého nároku může domáhat, resp. že bude obnoven, její stanovisko se neprosadilo, neboť stejně jako v právu českém chyběl zákonný podklad.²⁵

2.1 Negativní předpoklady pro moderaci

Snížení náhrady škody není možné, byla-li způsobena úmyslně. Postačuje zavinění ve formě nepřímého úmyslu. Byla-li však škoda zčásti způsobena úmyslně a zčásti z nedbalosti, lze k moderaci přistoupit u části škody způsobené neúmyslně.²⁶ Je třeba odmítnout názor, podle kterého není možná moderace ani v případě zavinění ve formě hrubé nedbalosti, odůvodněný tím, že výsledek jednání sice škůdce předvídá, není však jeho účelem.²⁷ Autoři neuvádějí, kde by se měla v zákoně objevovat mezera, a proč by se tedy mělo přistoupit k analogickému výkladu. Za správný považuji názor, podle

²⁵ KESSLER, M. A. In: HONSELL, VOGT, WIEGAND, 2015, op. cit., s. 365.

²⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1990, sp. zn. 1 Cz 29/90.

²⁷ TICHÝ, L. a J. HRÁDEK. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 291.

kterého je moderace možná i v případě hrubé nedbalosti, ale za současného naplnění ostatních kritérií ve vysoké intenzitě.²⁸ Z komparativního hlediska lze v tomto ohledu upozornit na čl. 44 odst. 2 švýcarského OR, který snížení rozsahu nahrazované škody vylučuje explicitně i v případě zavinění ve formě hrubé nedbalosti.²⁹

Podle § 2953 odst. 2 ObčZ není možný postup podle § 2953 odst. 1 ObčZ, způsobila-li škodu osoba hlásící se k odbornému výkonu jako příslušník určitého stavu nebo povolání, porušením odborné péče. Může se jednat o jakéhokoli specialistu, a to dokonce bez ohledu na skutečnost, zda jednal úplatně nebo bezúplatně.³⁰

2.2 K vymezení „důvodů zvláštního zřetele hodných“

Nejvyšší soud zařadil § 2953 ObčZ „*k právním normám s relativně neurčitou (abstraktní) hypotézou, tj. k právním normám, jejichž hypotéza není stanovena přímo právním předpisem, a které tak přenechávají soudu, aby podle svého uvážení v každém jednotlivém případě vymezil sám hypotézu právní normy ze širokého, předem neomezeného okruhu okolností, lze-li je podřadit pod pojem „důvodů zvláštního zřetele hodných“*“.³¹ Soud může shledat důvody pro moderaci i v jiných hlediscích, než je stanoví § 2953 ObčZ. Zákon nestanovuje všechna kritéria a zároveň ani nevyžaduje, aby byla všechna příkladem v zákona uvedená naplněna.³²

Využití moderačního oprávnění představuje výjimku ze zásady plné náhrady škody. Soud jím zasahuje do práva poškozeného vlastnit majetek, které mu zaručuje čl. 11 Listiny základních práv a svobod, a proto by se k němu mělo přistupovat pouze za mimořádných okolností.³³ Zdůrazňují se principy proporcionality a spravedlnosti. Rozhodující proto nejsou pouze okolnosti na straně škůdce, ale i na straně poškozeného. Soudy musí zvážit, zda lze za přiměřené a spravedlivé považovat, aby se spokojil s nižší náhradou škody.³⁴

²⁸ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 966–967.

²⁹ KESSLER, M. A. In: HONSELL, VOGT, WIEGAND, 2015, op. cit., s. 359.

³⁰ TICHÝ, HRÁDEK, 2017, op. cit., s. 291.

³¹ NS 25 Cdo 2216/2019.

³² NS 25 Cdo 4393/2018.

³³ NS 25 Cdo 4393/2018.

³⁴ NS 25 Cdo 2216/2019.

Občanský zákoník demonstrativně vyjmenovává hlediska, ke kterým by měl soud přihlédnout, v § 2953 odst. 1 ObčZ věta druhá. Soud má vzít na zřetel zejména:

- a) jak ke škodě došlo,
- b) osobní a majetkové poměry člověka, který škodu způsobil a odpovídá za ni,
- c) poměry poškozeného.

Soud by měl v první řadě zvažovat, jak ke škodě došlo. Občanský zákoník tím dává prostor k uvážení všech okolností, které by mohly připadat v úvahu, které se vyskytly v souvislosti se škodní událostí a které má soud vzít na zřetel s ohledem na míru relevance, kterou je možné jim z pohledu využití moderačního práva přisuzovat. Lidský život je velmi variabilní a škoda může vzniknout i v takových situacích a za takových okolností, jež sice nemusí mít vliv na vznik povinnosti k náhradě škody, ale z jejich pohledu by mohl požadavek na nahrazení celé škody vyznívat tvrdě nebo nepřiměřeně.³⁵

Nejvyšší soud za předchozí právní úpravy shledal důvody pro moderaci v hledisku „jak ke škodě došlo“ v následujících okolnostech při posuzování tohoto případu. Zájemce o koupi automobilu během testovací jízdy způsobil na vozidle škodu. Z dokazování vyplynulo, že zaměstnanec majitele vozu potenciálního zákazníka nepravdivě ujistil, že vozidlo je pojištěno, nabádal ho k ostré jízdě a dal mu pokyn, aby sjel na špatně sjízdnou účelovou komunikaci. Za další důvod dovolací soud považoval nepatrnou délku absolvované trasy. Všechny zmíněné faktory soud zohlednil v rámci kritéria „jak ke škodě došlo“.³⁶

Z judikatury Nejvyššího soudu proto vyplývá, že i probíhající pandemie nemoci COVID-19 v okamžiku vzniku škody může být jedním z moderačních důvodů podle § 2953 ObčZ.

Ze smyslu a účelu § 2953 ObčZ je zřejmé, že nejdůležitějším hlediskem jsou osobní a majetkové poměry škůdce i poškozeného. Vyžaduje se, aby případné splnění povinnosti k náhradě škody způsobilo u škůdce velmi tísnivou sociální situaci. Pouze podstatné snížení majetku není dostatečné.³⁷ Již zmíněná švýcarská úprava výslovně vyžaduje, aby byl škůdce „*uvržen do tísnivé*

³⁵ NS 25 Cdo 2216/2019.

³⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 1158/2012.

³⁷ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 965.

situace“ (in eine Notlage versetzt).³⁸ Taková situace zpravidla nastane, bylo-li by evidentní, že dojde k extrémnímu předložení škůdce, případně ke vzniku tak velkého dluhu, že by nikdy nebylo v jeho silách jeho splnění.³⁹

Samo splnění podmínky, že bude škůdce uvržen do stavu nouze, ale nepostačuje. Zároveň se musí zvážit poměry na straně poškozeného, po kterém musí být možné spravedlivé požadovat, aby mu byla náhrada újmy odepřena.⁴⁰ Ochrana poškozeného je důležitější než ochrana škůdce. Jeho zájmy musí proto být ve velké míře převáženy zájmy poškozeného na snížení náhrady.⁴¹ Osobními poměry budou zejména poměry rodinné, zdravotní stav nebo věk škůdce i poškozeného.⁴²

Jedním z hledisek by mohla být i skutečnost, že škůdce jednal pouze v nevědomé nedbalosti nebo se vůbec zavinění nevyžadovalo (případy objektivní odpovědnosti). Je možné zohlednit míru naplnění normativních kritérií přičitatelnosti (objektivní předvídatelnost, rozsah běžných životních rizik nebo ochranný účel normy atd.). Dále se jako jedno z kritérií uvádí význam škody a její náhrady (např. společenská nebezpečnost).⁴³

V literatuře můžeme nalézt tento typický příklad: Čtrnáctiletý chlapec ze skromných poměrů, syn nezaměstnaných rodičů, při lyžování na školním lyžařském kurzu najede z nedbalosti na namrzlou plochu a srazí muže. Ukáže se, že se jedná o hvězdu showbusinessu s majetkem v hodnotě stovek milionů korun, která ale v důsledku způsobeného úrazu nemůže vystoupit na koncertě a vznikne jí škoda ve výši 2 mil. korun. Vzhledem k okolnostem případu bude na místě, aby soud své moderační oprávnění využil.⁴⁴

2.3 Závěr

Předložený článek se zabýval možnostmi aplikace moderačního oprávnění soudu podle § 2953 ObčZ a souvisejícími problémy se zaměřením

³⁸ KESSLER, M. A. In: HONSELL, VOGT, WIEGAND, 2015, op. cit., s. 359.

³⁹ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 965.

⁴⁰ K zásadně stejným majetkovým poměrům škůdce a poškozeného srov. výše citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 17 Co 6/2019.

⁴¹ MELZER, F. In: MELZER, TÉGL, 2018, op. cit., s. 966.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid., s. 966–967.

⁴⁴ Moréteau in *European group on tort law, principles of European tort law, text and commentary*, 2005, s. 181.

na možnost snížení náhrady z důvodu probíhající pandemie nemoci COVID-19. Postupně se věnoval jeho smyslu, účelu a pozitivním i negativním podmínkám jeho aplikace. Lze uzavřít, že moderační oprávnění soudu plní především sociální funkci a má zabránit uvržení škůdce do tíživé životní situace. Soudy ho mohou využít jak při rozhodování o rozsahu náhrady majetkové škody, tak i újmy nemajetkové. Není vyloučena moderace ani, je-li škůdcem právnická osoba. Vzhledem k demonstrativnímu výčtu kritérií v § 2953 ObčZ a jeho charakteru jako normy s relativně neurčitou hypotézou lze jako moderační důvod využít i skutečnost, že probíhá pandemie nemoci COVID-19. Soudy ale musí zohlednit, zda neschopnost škůdce nahradit celou újmu není pouze přechodná, protože rozhodnutí je konečné a poškozený se po jeho právní moci už nikdy nebude moci zbytku náhrady domáhat, i kdyby se situace škůdce zlepšila a umožnila nahrazení celé škody. Na závěr ještě jednou připomeňme, že využití moderačního práva by mělo mít naprosto mimořádný charakter a mělo by představovat prostředek ultima ratio, který přichází na řadu až po zvážení všech ostatních mírnějších opatření (např. splátky). Musíme totiž mít vždy na paměti, že se jeho aplikací zasahuje do ústavně zakotveného práva poškozeného vlastnit majetek, jež mu zaručuje čl. 11 Listiny základních práv a svobod.

Literature

Monografie a časopisecká literatura

- BÁRTŮ, J. Moderace náhrady škody způsobené při správě cizího majetku. *První rozhledy*, 2020, č. 15–16, s. 555–559.
- HONSELL, H., N. P. VOGT a W. WIEGAND (eds.). *Obligationenrecht. I: Art. 1-529 OR*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2015, Basler Kommentar.
- HULMÁK, M. et al. *Občanský zákoník: komentář. VI: Závazkové právo: zvláštní část (§ 2055–3014)*. Praha: C. H. Beck, 2014, Velké komentáře.
- MELZER, F. a P. TÉGL. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX: § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018.
- PAVELEK, O. *Náhrada nemajetkové újmy na zdraví a při usmrcení*. C. H. Beck, 2020, Právní instituty.

PETROV, J. et al. *Občanský zákoník: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, Beckova edice komentované zákony.

ŠVESTKA, J. et al. *Občanský zákoník: komentář. Svazek VI: § 2521 až 3081*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, Komentáře Wolters Kluwer. Kodex.

TICHÝ, L. a J. HRÁDEK. *Deliktní právo*. Praha: C. H. Beck, 2017, Právní instituty.

European group on tort law, principles of European tort law, text and commentary. Wien: Springer, 2005.

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. III. ÚS 2954/11.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2016, sp. zn. I. ÚS 3456/15.

Stanovisko Nejvyššího soudu SSR ze dne 23. 11. 1983, č. j. Cpj 10/83.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 1990, sp. zn. 1 Cz 29/90.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2011, sp. zn. 25 Cdo 4506/2008.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 8. 2013, sp. zn. 25 Cdo 1158/2012.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. 4 Tdo 1402/2015.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 8 Tdo 190/2017.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 25 Cdo 4393/2018.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 1. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2216/2019.

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 28. 3. 2019, sp. zn. 17 Co 6/2019.

Contact – email

434681@mail.muni.cz

DOPAD POVINNÉHO TESTOVÁNÍ ZAMĚSTNANCŮ NA PRÁVNÍ VZTAHY

Jan Grepl

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Jako jedno z opatření v boji proti novému koronaviru bylo zavedeno povinné testování zaměstnanců na pracovišti. Bez negativního testu nesmí zaměstnavatel zaměstnanci umožnit vstup na pracoviště. Je v takovém případě vyžadován souhlas zaměstnance s provedením testu a je takový souhlas svobodný? Na základě jakého právního důvodu může zaměstnavatel takové údaje o zaměstnanci zpracovávat? Hrozí zaměstnanci nějaké následky, pokud odmítne takový test podstoupit?

Keywords in original language

Testování zaměstnanců; COVID-19; zásah do integrity; zpracování osobních údajů; skončení pracovního poměru.

Abstract

Mandatory on-site testing of employees has been introduced as one of the measures to combat the new coronavirus. Without a negative test, the employer must not allow employees to enter the workplace. In such a case, is the employee's consent to perform the test required and is such consent voluntary? On what legal ground can an employer process such employee data? Are there any consequences for an employee if he refuses to take such a test?

Keywords

Employee Testing; COVID-19; Intrusion into Integrity; Processing of Personal Data; Termination of Employment.

1 Úvod

V rámci ochrany obyvatelstva před šířením koronaviru SARS-CoV-2 vydalo Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření (opatření obecné povahy),¹ kterým s účinností od 12. března 2021 stanovilo pravidla pro osobní přítomnost zaměstnanců na pracovišti a povinnosti pro zaměstnavatele pro své zaměstnance zajistit antigenní testy na přítomnost uvedeného viru.² Na základě tohoto opatření a jeho pozdějších změn byla zaměstnavatelům na území České republiky uložena povinnost umožnit přítomnost svým zaměstnancům na pracovišti³ jen v případě, pokud v posledních 7 dnech podstoupili PCR nebo antigenní test na přítomnost uvedeného viru u poskytovatele zdravotních služeb,⁴ nebo podstoupili na pracovišti zaměstnavatele preventivní antigenní test poskytnutý zaměstnavatelem; frekvence testování byla nastavena jako týdenní a testování zaměstnanci museli mít negativní výsledek. Zákonným zmocněním pro vydání takového opatření byl § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví⁵ a § 2 odst. 1, odst. 2 písm. m) protiepidemického zákona.⁶

Koncept tohoto příspěvku má původ ve zprvu teoretické debatě, zda je ono laické vyšetření na příznaky uvedeného viru na pracovišti ze strany zaměstnance dobrovolné, a zda se tedy vyžaduje jeho „informovaný“ souhlas, nebo zde je svobodná vůle zaměstnance determinována případnými následky (například v pracovněprávní rovině). Vzhledem k uvedeným konsekvencím

¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020.

² Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-16/MIN/KAN.

³ Uvedené opatření tak nedopadlo na zaměstnance, kteří jsou ve zvláštním režimu a závislou práci nevykonávají na pracovišti zaměstnavatele ve smyslu § 317 zákoníku práce (zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „**zákoník práce**“). Příkladem těchto zaměstnanců jsou například zaměstnanci na tzv. homeoffice.

⁴ § 2 odst. 1 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o zdravotních službách**“).

⁵ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o ochraně veřejného zdraví**“).

⁶ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „**protiepidemický zákon**“).

vznikl námět pro zaměření tohoto příspěvku, který si klade za cíl zodpovědět následující otázky:

1. Je vykonání laického testu na přítomnost uvedeného viru na pracovišti podmíněné souhlasem zaměstnance se zásahem do jeho osobnosti?
2. Na základě jakého právního důvodu zaměstnavatel zpracovává osobní údaje získané testováním zaměstnance?
3. Jaké jsou možné následky odmítnutí se podrobit testu ze strany zaměstnance? Je zaměstnavatel oprávněn na základě odmítnutí zaměstnance podrobit se povinnému testování jednostranně rozvázat pracovní poměr okamžitým zrušením pracovního poměru nebo výpovědí?

V příspěvku je pracováno s metodou popisnou a analytickou; vzhledem k zaměření příspěvku není rozebrána situace osob samostatně výdělečně činných.

2 Informovaný souhlas zaměstnance s testováním

Ačkoli testování zaměstnance na přítomnost uvedeného viru laickou osobou⁷ – tedy prostřednictvím osoby pověřené zaměstnavatelem nebo formou tzv. samotestu, který si zaměstnanec provádí sám – není poskytováním zdravotních služeb,⁸ tak se jedná o zásah do osobnosti člověka, respektive do jeho fyzické integrity, která osobnost spoluutváří.⁹

Základním pravidlem při jakémkoli zásahu do integrity je podmíněnost takového zásahu svobodným a informovaným souhlasem člověka, do jehož integrity se zasahuje, pokud není výslovně stanoveno, že se takový souhlas nevyžaduje.¹⁰

⁷ Srov. čl. I. věta druhá mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-16/MIN/KAN

⁸ Ačkoli se jedná o diagnostický úkon, na který pamatuje § 2 odst. 4 písm. b) zákona o zdravotních službách, tak jeho cílem není zlepšení či udržení zdravotního stavu či zmírnění utrpení pacienta, ale předcházení epidemie v rámci ochrany veřejného zdraví.

⁹ Srov. § 81 odst. 1, odst. 2 ve spojení s § 91 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

¹⁰ Srov. čl. 5 odst. 1, odst. 2 Úmluvy o biomedicině (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině, ve znění pozdějších změn, dále jen „Úmluva o biomedicině“), § 93 odst. 1 občanského zákoníku a § 31 zákona o zdravotních službách.

2.1 Výjimky z informovaného souhlasu

Ve světle výše uvedené zásady informovaného souhlasu se zásahem do integrity člověka je nezbytné jakékoli výjimky z tohoto pravidla interpretovat restriktivně, neboť zakotvení takového interpretačního pravidla v právním řádu vyžaduje legitimační důvod.¹¹ Toho bylo dosaženo zakotvením ochrany osobnosti člověka a nedotknutelnosti jeho osobnosti a integrity na zákonné i mezinárodní úrovni.¹²

Případy, ve kterých je možné provést zásah do integrity člověka bez jeho souhlasu, je možné rozdělit do dvou skupin. První z nich je stav nebezpečí pro život či zdraví dotčené osoby, který nedovoluje vyžádat si souhlas od ošetřovaného. Druhou skupinou jsou pak případy, kdy veřejný zájem společnosti na zásahu do integrity dotčené osoby převyšuje nad jejím zájmem na její sebeurčení.¹³ Obě skupiny těchto případů je však nutné vykládat restriktivně a na základě provedeného testu proporcionality,¹⁴ v rámci kterého je nutné zkoumat, zda daný postup je způsobilý dosáhnout sledovaného cíle (kritérium vhodnosti), zda daného cíle není možné dosáhnout méně invazivními prostředky (kritérium potřebnosti) a zda zásah do konkrétního práva nezatěžuje jeho nositele nadměrným způsobem (kritérium poměrování).

U první skupiny případů tak lze hovořit o poskytnutí neodkladné péče či o hospitalizaci pacienta bez jeho souhlasu, neboť je zde riziko existence náhlých stavů, které bezprostředně ohrožují život nebo by mohly vést k náhlé smrti nebo vážnému ohrožení zdraví, nebo způsobují náhlou nebo intenzivní bolest nebo náhlé změny chování dotčené osoby, který ohrožuje sebe nebo své okolí.¹⁵ V takovém případě je však třeba v rámci stanovené proporcionality nepřekračovat neodkladnou péči a v rámci nezbytného zákroku neprovádět takové úkony, které by již pod neodkladnou péčí nespádaly.¹⁶ I v případě neodkladné péče je však třeba hodnotit, zda pacient její

¹¹ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 149–151.

¹² Srov. § 91 a násl. občanského zákoníku a čl. 5 a násl. Úmluvy o biomedicině.

¹³ HOLČAPEK, Tomáš a Josef SALAČ. In: ŠUSTEK, Petr, Tomáš HOLČAPEK a kol. *Zdravotnické právo*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 234–235.

¹⁴ Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.

¹⁵ Srov. § 5 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 38 zákona o zdravotních službách.

¹⁶ Například provedení operačního zákroku, který by vyčkal na udělení informovaného souhlasu ze strany pacienta.

poskytnutí zákonem předepsaným způsobem nevyloučil.¹⁷ Některé zásahy do integrity lze však provést výlučně na základě informovaného souhlasu pacienta či jeho zákonných zástupců (v případech, kdy není vyžadováno přivolení soudu).¹⁸

Do druhé skupiny případů spadá léčení infekčních nebo jiných nebezpečných nemocí, které jsou podle zákona o ochraně veřejného zdraví způsobitelné ohrožit veřejné zdraví společnosti nebo povinné znalecké zkoumání osoby v případě některých soudních řízení.¹⁹

2.2 Pojetí informovaného souhlasu

V rámci souhlasu osoby s provedením takového zákroku je třeba rozlišovat mezi informovaným souhlasem podle zdravotnického či občanského práva a informovaného souhlasu coby právního důvodu pro zpracování osobních údajů o dotčené osobě.

Provedení uvedeného testu na pracovišti není sice poskytování zdravotní služby, k zásahu do integrity však dochází – za integritu je v této souvislosti nezbytné pojmut fyzickou i duševní celistvost člověka, a to včetně integrity morální.²⁰ Za takový zásah je nutné považovat i běžné vyšetření, při kterém k invazivnímu zákroku do lidského těla nedochází (např. vyšetření zvukovodu či dutiny ústní), ale i aplikaci piercingu či tetování a v pojetí tohoto příspěvku i právě provedení testu na přítomnost uvedeného viru, a to bez ohledu na to, zda se jedná o test formou stěru ze sliznice nebo odebráním genetického materiálu člověka, byť je takový postup bezbolestný. Tento úkon je možné provést jen na základě informovaného souhlasu podle občanského zákoníku²¹ uděleného s vědomím o povaze a možných následcích zásahu. Pokud by k zásahům do integrity docházelo ze strany poskytovatele zdravotních služeb, bylo by nutné poučení v rámci informovaného

¹⁷ GREPL, Jan. Zásah do integrity člověka. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 28, č. 23–24, s. 818–819.

¹⁸ GREPL, Jan. Zásah do integrity dítěte. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 28, č. 21, s. 735–736.

¹⁹ Jedná se například o řízení o omezení svéprávnosti člověka podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů nebo o znalecké zkoumání obviněného v rámci trestního řízení za účelem ověření jeho přičetnosti podle zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ DOLEŽAL, Tomáš a Adam DOLEŽAL. In: MELZER, Filip, Petr TÉGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, s. 520.

²¹ Srov. § 93 odst. 1 a § 94 odst. 1 občanského zákoníku.

souhlasu poskytnout na kvalitativně vyšší úrovni podle zákona o zdravotních službách.²²

Naopak informovaný souhlas podle nařízení GDPR²³ je jeden z právních důvodů, pro které je možné zákonným způsobem zpracovávat osobní údaje fyzických osob.²⁴

2.3 Svoboda informovaného souhlasu

V rámci posuzování svobody souhlasu mohou nastat dva případy, které ji vylučují. Prvním případem je tzv. *vis absoluta*, tedy případ, kdy osoba fakticky nejedná z důvodu použití síly jiné osoby – například vedení ruky osoby při podpisu.²⁵ Ve druhém případě sice osoba jedná, ale v důsledku použití nepřímého psychického donucení v podobě bezprávné výhrůžky. Jedná se o případ tzv. *vis compulsiva* – například vyhrožování ublížením na zdraví či jinou újmu anebo postihem.²⁶ Uvedená výhrůžka však musí být bezprávná a s to způsobit důvodnou bázeň tomu, komu je ní vyhrožováno.²⁷ Právním následkem prvního typu absence svobodné vůle jednající osoby je zdánlivost právního jednání²⁸ (§ 551 občanského zákoníku) kdežto následkem druhého případu je jeho neplatnost relativní (§ 587 odst. 1 občanského zákoníku).

Souhlas s provedením testu na pracovišti ze strany zaměstnavatele tak na základě výše uvedeného bude souhlasem svobodným, pokud nebudou naplněny podmínky *vis absoluta* nebo *vis compulsiva*. Samotná determinace

²² Srov. § 31 zákona o zdravotních službách.

²³ Čl. 6 odst. 1 písm. a) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/67 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). In *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=cs> (dále jen „nařízení GDPR“).

²⁴ FIALA, Ondřej. In FIALA, Ondřej, Jan GREPL a Ondřej LICHNOVSKÝ. *GDPR. Hmotné a procesní aspekty prakticky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 5–6.

²⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 31 Cdo 135/2007.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1050/2001.

²⁷ MELZER, Filip. In: MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 778–783.

²⁸ Je-li právním jednáním takový úkon způsobující vznik, zánik nebo změnu právních vztahů ve vnějším světě, pak udělení souhlasu (byť konkludentního) s provedením testu bude právním jednáním ve smyslu § 545 občanského zákoníku.

lidské vůle v podobě podstoupení testu na pracovišti, aby byl daný zaměstnanec na pracoviště vpuštěn a mohl vykonávat závislou práci za odměnu, a aby nebyl podroben některé z pracovněprávních sankcí, svobodu lidského souhlasu nevylučuje. Navíc je nezbytné připomenout, že zaměstnanec má i jiné svobodné možnosti, jak se testování na pracovišti vyhnout, a to v podobě testování u poskytovatele zdravotních služeb nebo prostého odmítnutí nastoupení do zaměstnání. Uvedený závěr podpírá argument *ad absurdum*, že ze žádného zákonného ustanovení neplyne oprávnění zaměstnavatele překonat nesouhlas zaměstnance s provedením takového testu.²⁹

3 Právní důvod zpracování osobních údajů

Právní důvody pro zpracování osobních údajů jsou uvedeny v čl. 6 nařízení GDPR a spadá pod ně například informovaný souhlas subjektu údajů, nezbytnost zpracování osobních údajů správcem za účelem plnění smlouvy nebo nezbytnost zpracování osobních údajů správcem za účelem splnění právní povinnosti nebo zajištění oprávněných zájmů správce. Zaměstnavatel v rámci zpracování osobních údajů bude v postavení správce, neboť určuje způsoby a prostředky zpracování osobních údajů zaměstnance, jenž bude v postavení subjektu údajů, neboť jeho osobní údaje jsou správcem zpracovávány.³⁰

Rozsah zpracovávaných osobních údajů v případě testování zaměstnance na pracovišti bude alespoň jméno a příjmení zaměstnance, datum provedení testu a výsledek provedeného testu. Pakliže zaměstnavatel využije možnosti proplácení pořízených testů zdravotní pojišťovnou, rozšíří se rozsah o číslo pojištění a jeho zdravotní pojišťovnu.

Z hlediska zpracování jména a příjmení zaměstnance, data provedení testu a jeho výsledku bude právním důvodem zpracování plnění zákonné povinnosti v podobě výše uvedeného mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví, které ukládá rovněž periodicitu testování.

²⁹ Takové užití síly by bylo možné přirovnat k oprávněním příslušníků veřejných bezpečnostních sborů k provedení hmatů, chvatů, kopů a jiných úkonů za účelem zajištění veřejného pořádku. Žádné takové zmocnění však ve prospěch zaměstnavatele dáno není.

³⁰ Srov. čl. 4 odst. 7, odst. 1 nařízení GDPR.

Z hlediska zdravotní pojišťovny a čísla pojištěnce by bylo možné uvažovat o zpracování na základě informovaného souhlasu, neboť mimořádné opatření zpracovávání těchto údajů nevyžaduje a možnost proplácení nákladů na pořízení testů je toliko dobrovolná. Nicméně ani na tento aspekt není možné nahlížet izolovaně, neboť zaměstnavatel je ze zákona plátcem části pojistného na veřejném zdravotním pojištění³¹ a v takovém případě ze zákona musí zpracovávat osobní údaje rovněž v rozsahu zdravotní pojišťovny zaměstnance a čísla pojištěnce.

I tehdy je však zaměstnavatel povinen zaměstnance informovat o způsobu, rozsahu, době trvání zpracování osobních údajů a dalších informacích, a to již k okamžiku získání osobních údajů (čl. 13 nařízení GDPR). Zaměstnavatel je povinen zaměstnanci umožnit uplatnit i jeho práva související se zpracováním osobních údajů (čl. 15 až 20 nařízení GDPR), pokud však ještě neuplynula doba pro zpracování těchto údajů, jsou tato práva omezena na právo přístupu k osobním údajům a právo na opravu. K aplikaci práva na výmaz může dojít až po odpadnutí právního důvodu zpracování. Ačkoliv jsou zpracovávány informace o zdravotním stavu zaměstnanců, tedy zvláštní kategorie údajů, jejich zpracování je obecně zakázáno (čl. 9 nařízení GDPR), svědčí zaměstnavateli zvláštní důvod pro jejich zpracování v podobě povinnosti v oblasti pracovního práva a sociální ochrany (čl. 9 odst. 2 písm. b) nařízení GDPR).

Právním důvodem zpracování je tak plnění právní povinnosti zaměstnavatele (správce osobních údajů), kdy doba trvání zpracování těchto osobních údajů bude podle tohoto právního důvodu omezena časovou působností mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví. Z hlediska zpracovávání za účelem zajištění oprávněných zájmů zaměstnavatele bude však její trvání omezeno až zánikem odpovědnosti za případný přestupek (promlčení), pokud by zaměstnavatel tyto povinnosti neplnil řádně. Podle výše možné pokuty za přestupek proti protiepidemickému zákonu³² tak činí promlčecí doba 3 roky, její běh je však možné přerušit, nicméně odpovědnost za takový přestupek zaniká nejpozději 5 let od jeho spáchání.³³

³¹ Srov. § 6 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

³² Jejíž horní výše je podle § 11 odst. 2 písm. c) protiepidemického zákona 100 000 Kč.

³³ § 30 písm. b) ve spojení s § 32 odst. 1, odst. 2, odst. 3 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

4 Odmítnutí provedení testu zaměstnancem

Po dobu časové působnosti mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví není zaměstnavatel oprávněn vpustit na pracoviště zaměstnance, který nepodstoupí preventivní antigenní test provedený laickou osobou na pracovišti zaměstnavatele v časové periodicitě nejdéle 7 po sobě jdoucích kalendářních dnů. Výjimku z povinnosti podstoupit tento test upravuje uvedené nařízení například v podstoupení PCR testu u poskytovatele zdravotních služeb. Další výjimkou budou zaměstnanci nepracující na pracovišti zaměstnavatele.

Povinnost podstoupit takové testování pro zaměstnance stanoví mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 9364/2021-1/MIN/KAN. Jelikož se jedná o (podzákonný) právní předpis, který upravuje povinnosti zaměstnance v souvislosti s výkonem závislé práce, jedná se o právní předpis vztahující se k ním vykonávané práci, proto je zaměstnanec povinen jej dodržovat.³⁴ Oproti ostatním předpisům, mezi které se řadí například technické předpisy, podpisový řád nebo vnitřní předpis zaměstnavatele,³⁵ se u mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví nevyžaduje, aby byl zaměstnanec zaměstnavatelem s tímto předpisem seznámen, neboť se přímo vztahuje k ním vykonávané práci.

Takto stanovená povinnost však lidskou vůli zaměstnance nedeterminuje do té podoby, aby byla vyloučena její svoboda (srov. kapitola 2.3). V opačném případě by bylo možné dovodit nesvobodný souhlas se samotným uzavřením pracovní smlouvy, neboť v takovém případě je lidská vůle determinovaná potřebou výděлку za účelem uspokojení základních životních potřeb. Jinými slovy vnější motivace a její faktory nevylučují svobodnost projevené vůle, pokud se nejedná o případy *vis absoluta* či *vis compulsiva*.

Následkem porušení povinností zaměstnancem vztahujícím se k němu vykonávané práci může být aktivace oprávnění zaměstnavatele jednostranně rozvázat pracovní poměr formou výpovědi (§ 52 písm. g) zákoníku práce)

³⁴ Srov. § 301 písm. c) zákoníku práce: „Zaměstnanci jsou povinni dodržovat právní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané; dodržovat ostatní předpisy vztahující se k práci jimi vykonávané, pokud s nimi byli řádně seznámeni.“

³⁵ BĚLINA, Miroslav. In: BĚLINA, Miroslav, Ljubomír DRÁPAL a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019 s. 1774.

nebo okamžitého zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem (§ 55 odst. 1 písm. b) zákoníku práce). Nejedná se však o povinnost zaměstnavatele pracovní poměr rozvázat.

V případě okamžitého zrušení pracovního poměru je vyžadováno porušení takových povinností zvláště hrubým způsobem. Intenzita porušení povinností zaměstnance je tak značná. S ohledem na současnou rozhodovací praxi Nejvyššího soudu lze však konstatovat, že k okamžitému zrušení pracovního poměru může zaměstnavatel přistoupit pouze v případě, kdy po něm nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnanec zaměstnával až do uplynutí výpovědní doby, pokud by pracovní poměr rozvázal výpovědí.³⁶ K samotnému nepodstoupení testu by tak musely přistoupit okolnosti, které by na intenzitě porušení povinností zaměstnance přidaly závažnost. Jako příklad lze uvést takové jednání ze strany vedoucího zaměstnance, který si je vědom potřebnosti daný den dokončit zakázku zaměstnavatele, neboť následně by zaměstnavatel byl povinen zaplatit smluvní pokutu nebo nahradit škodu, případně skutečnost, že zaměstnanec si byl vědom toho, že by mu výsledek testu vyšel pozitivní, a přesto se domáhal vstupu na pracoviště atp.

Pro výpověď z pracovního poměru ze strany zaměstnavatele se v rámci této kazuistiky vyžaduje buď naplnění důvodu pro okamžité zrušení pracovního poměru (zvláště závažné porušení povinností), nebo závažné porušení takových povinností či méně závažné porušení povinností, pokud byl zaměstnanci v době posledních 6 měsíců zaslán vytýkáci dopis. Méně závažné porušení povinností zaměstnancem je do intenzity to nejnižší, jiné porušení povinností zaměstnancem zákoník práce neupravuje.³⁷ Této intenzity by tak takové porušení povinností zaměstnancem mohlo dosáhnout, pokud by se jednalo o nedbalostní zavinění zaměstnancem v tom, že se opomněl

³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5727/2015: „Z uvedeného vyplývá, že se zaměstnancem, který porušil povinnost vyplývající z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci, lze okamžitě zrušit pracovní poměr jen tehdy, dosáhlo-li jednání zaměstnance (na základě posouzení všech rozhodných okolností) intenzity porušení povinností vyplývajících z právních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci zvláště hrubým způsobem a odůvodňují-li okolnosti případu zůvěr, že se zaměstnancem nelze rozvázat pracovní poměr výpovědí podle ustanovení § 52 písm. g) části věty před středníkem zák. práce, neboť po zaměstnavateli nelze spravedlivě požadovat, aby zaměstnanec zaměstnával až do uplynutí výpovědní doby.“ Obdobně rozhodnutí Nejvyššího soudu pod sp. zn. 21 Cdo 2298/2013, 21 Cdo 1228/99 a 21 Cdo 2596/2011.

³⁷ KOTTNAUER, Antonín. *Pracovní právo v praxi. Základní pracovníprávní vztahy a rekodifikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, s. 214–215.

testovat. Oproti tomu intenzity závažného porušení takové povinnosti by zaměstnanec zřejmě dosáhl v případě úmyslného porušení. Na tomto místě je vhodné připomenout, že je lhostejné, jak zaměstnavatel porušení povinností zaměstnance posoudí například ve vnitřním předpise.³⁸

Aby však zaměstnanec mohl porušit povinnosti, které pro něj vyplývají z právních předpisů vztahující se k ním vykonávané práci, musel by vždy jednat zaviněně.³⁹ Pokud by zaměstnavatel potřebné množství testů nezajistil nebo zaměstnancům testování neumožnil s tím, že by po nich vyžadoval podstoupení testů u poskytovatele zdravotních služeb, pak by zaměstnanec nejednal zaviněně a porušení svých povinností by se tedy nedopustil. Pro hodnocení intenzity porušení povinností zaměstnancem je relevantní rovněž spoluzavinění zaměstnavatele.

Pokud se zaměstnanec dopustí porušení svých povinností tím, že odmítne podstoupit uvedené testování na pracovišti, pak pravděpodobně poruší i některé své jiné povinnosti, které je povinen dodržovat. Pokud v důsledku nepodstoupení testu nebude na pracoviště vpuštěn, poruší svou povinnost být na začátku směny na svém pracovišti (§ 81 odst. 3 zákoníku práce), řádně odvádět závislou práci pro zaměstnavatele (§ 301 písm. a) zákoníku práce) a využívat pracovní dobu k výkonu závislé práce (§ 301 písm. b) zákoníku práce). V důsledku takového jednání vznikne překážka v práci na straně zaměstnance, kterou však zaměstnavatel není povinen omluvit a již vůbec za ni poskytnout náhradu mzdy.⁴⁰ Existenci omluvitelné překážky v práci je nadto zaměstnanec povinen zaměstnavateli prokázat (§ 206 odst. 2 zákoníku práce). Výsledkem takového jednání zaměstnance tak bude neomluvená absence zaměstnance v práci.

Rozhodovací praxe Nejvyššího soudu je ustálena v tom, že samotná absence zaměstnance v práci po dobu 5 pracovních dnů je dostatečným důvodem pro okamžité zrušení pracovního poměru zaměstnavatelem pro zvlášť závažné porušení povinností zaměstnancem vyplývajících z právních předpisů k ním vykonávané práci.⁴¹ Důvodem pro okamžité zrušení však může

³⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1288/99.

³⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1652/97.

⁴⁰ Srov. § 191 a násl. zákoníku práce ve spojení s § 199 a násl. zákoníku práce.

⁴¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2000, sp. zn. 21 Cdo 2530/99.

být i kratší absence zaměstnance, je však vždy nezbytné přihlížet ke konkrétním okolnostem daného případu.⁴² Okolnost dokreslující takovou intenzitu však zřejmě bude i skutečnost, že se zaměstnanec nepodrobil testování na přítomnost nebezpečného viru, čímž ohrozil životy i zdraví zaměstnanců daného zaměstnavatele. Je pravděpodobné, že požadované intenzity bude tímto dosaženo.

Závěrem se hodí zmínit názor Nejvyššího soudu, podle kterého pokud zaměstnavatel dá zaměstnanci další výpověď poté, co s ním pracovní poměr již jiným způsobem dříve ukončil, tak to samo o sobě neznamená, že by uznal neplatnost dřívějšího způsobu rozvázání pracovního poměru či tento odvolal.⁴³ Pokud by zaměstnanec v neomluvené absenci pokračoval dále poté, co byl jeho pracovní poměr rozvázán, lze tak podle uvedeného názoru pracovní poměr rozvázat pro další absenci téhož zaměstnance. Spočívá-li však důvod k okamžitému zrušení pracovního poměru v dlouhodobém neomluveném zameškávání práce zaměstnancem, neskončí jednoměsíční lhůta (§ 57 odst. 1 zákoníku práce) k tomuto způsobu rozvázání pracovního poměru dříve než po uplynutí jednoho měsíce ode dne následujícího po posledním zameškání práce.⁴⁴

5 Závěr

V rámci příspěvku bylo nahlíženo na povinnost zaměstnance podstoupit preventivní test na přítomnost viru SARS-CoV-2 před vstupem na pracoviště z hlediska lidskoprávního, zpracování osobních údajů i pracovněprávního.

Pro testování zaměstnance se vyžaduje jeho svobodný souhlas, neboť se jedná o zásah do fyzické integrity člověka. Pokud by k takovému zásahu docházelo u poskytovatele zdravotních služeb, byly by na takový souhlas kladeny kvalitativně vyšší požadavky. Takovýto zásah není možné vykonat bez svolení dotčeného člověka, jako je tomu například při poskytování života zachraňující neodkladné péče. Pro svobodu souhlasu jsou irelevantní vnější determinující okolnosti či motivace pro jeho udělení, nesmí se však jednat o udělení souhlasu pod psychickým nátlakem v podobě bezprávné výhrůžky,

⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1440/2020.

⁴³ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 3. 1971, sp. zn. 3 Cz 4/71.

⁴⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 910/2001.

kteřá je schopna vyvolat důvodnou bázeň. V takovém případě by byl takový souhlas udělen relativně neplatně a ten, kdo jej učinil, by se mohl dovolávat jeho neplatnosti (§ 587 odst. 1 občanského zákoníku). Pakliže by zaměstnanec souhlas s testováním vůbec neudělil, a byl otestován proti své vůli, jednalo by se co do souhlasu o zdánlivé právní jednání, ke kterému by se nepřihlíželo (§ 551 ve spojení s § 554 občanského zákoníku).

Právním důvodem pro zpracování osobních údajů v podobě výsledků provedených testů zaměstnanců je plnění právní povinnosti stanovené zaměstnavateli coby správci osobních údajů právním předpisem – opatřením Ministerstva zdravotnictví. Zaměstnavatel je však i v takovém případě povinen splnit si svou informační povinnost podle nařízení GDPR a umožnit zaměstnanci vykonat jeho práva. Lze dovodit, že doba zpracování těchto osobních údajů neskončí dříve, než by zanikla případná přestupková odpovědnost zaměstnavatele za přestupek, kterým by porušil takové nařízení Ministerstva zdravotnictví, což je 5 let.

Pokud by zaměstnanec porušil povinnost vyplývající z citovaného opatření Ministerstva zdravotnictví, porušil by tím svoji povinnost vyplývající z právních předpisů vztahujících se k ním vykonávané práci. O této povinnosti nemusí být zaměstnavatelem poučen. Následkem porušení takové povinnosti může být i jednostranné rozvázání pracovního poměru ze strany zaměstnavatele formou výpovědi nebo okamžitého zrušení pracovního poměru. Pro uvedené způsoby rozvázání pracovního poměru se vyžaduje různá míra intenzity porušení povinností ze strany zaměstnance. Při posuzování této intenzity je však třeba přihlížet k dalším okolnostem tohoto případu, mezi které spadá rovněž případné ohrožení spolu-zaměstnanců nakažlivou nemocí nebo absence zaměstnance na pracovišti. Pokud by v důsledku nepodstoupení testu zaměstnancem vznikla jeho absence v práci, jednalo by se o neomluvenou překážku v práci na straně zaměstnance. Podle ustálené rozhodovací praxe je možné v případě absence v trvání 5 pracovních dnů přistoupit k okamžitému zrušení pracovního poměru ze strany zaměstnavatele.

Literature

BĚLINA, Miroslav, Ljubomír DRÁPAL a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1508 s. ISBN 978-80-7400-759-0.

- KOTTNAUER, Antonín. *Pracovní právo v praxi. Základní pracovněprávní vztahy a rekodifikace*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 368 s. ISBN 978-80-75002-038-3.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézáni práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, 296 s. ISBN 978-80-7400-382-0.
- MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek I. § 1–117*. 1. vyd. Praha: Leges, 2013, 720 s. ISBN 978-80-87576-73-1.
- MELZER, Filip, Petr TĚGL a kol. *Občanský zákoník – velký komentář. Svazek III. § 419–654*. 1. vyd. Praha: Leges, 2014, 1264 s. ISBN 978-80-75002-003-1.
- FIALA, Ondřej, Jan GREPL a Ondřej LICHNOVSKÝ. *GDPR. Hmotné a procesní aspekty prakticky*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 259 s. ISBN 978-80-7400-762-0.
- ŠUSTEK, Petr, Tomáš HOLČAPEK a kol. *Zdravotnické právo*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, 852 s. ISBN 978-80-7552-321-1.
- GREPL, Jan. Zásah do integrity dítěte. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 28, č. 21, s. 733–736.
- GREPL, Jan. Zásah do integrity člověka. *Právní rozhledy*, 2020, roč. 28, č. 23–24, s. 816–820.
- Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČSR ze dne 19. 3. 1971, sp. zn. 3 Cz 4/71.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 4. 1998, sp. zn. 2 Cdon 1652/97.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2010, sp. zn. 21 Cdo 1288/99
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 10. 2000, sp. zn. 21 Cdo 2530/99.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 3. 2002, sp. zn. 21 Cdo 910/2001
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2002, sp. zn. 22 Cdo 1050/2001.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2009, sp. zn. 31 Cdo 135/2007.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2016, sp. zn. 21 Cdo 5727/2015.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 10. 2020, sp. zn. 21 Cdo 1440/2020.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020 sp. zn. 14 A 41/2020.

Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění pozdějších předpisů.

Zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/2001 Sb. m. s., o přijetí Úmluvy na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicíně, ve znění pozdějších změn.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 1. 3. 2021, č. j. MZDR 47828/2020-16/MIN/KAN.

mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. 3. 2021, č. j. MZDR 9364/2021-1/MIN/KAN.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2016/67 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=cs>

Contact – e-mail

jan.grep101@upol.cz

NIKTO NIE JE POVINNÝ BYŤ JASNOVIDCOM. PROTIPANDEMICKÉ OPATRENIA A ICH DOPAD NA ZÁVÄZKOVÉ VZŤAHY

Ján Ivančík

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Staré pravidlo s antickými koreňmi, obsiahnuté v nadpise tohto príspevku konštatuje, že žiaden subjekt súkromnoprávných vzťahov nie je povinný predvídať okolnosti, ktoré ešte nenastali. Pandémia spojená so šírením koronavírusu COVID-19 nás však učí opak. Neustále sa meniace opatrenia prijímané zo strany štátnych autorít, ktorými reagujú na zmenu vývoja situácie, znamenajú obrovskú neistotu v záväzkových vzťahoch. Cieľom tohto príspevku je posúdiť najmä aspekty späté so zodpovednosťou za škodu pri zmenách protipandemických opatrení.

Keywords in original language

Nemo tenetur divinare; pandémia; predvídanie; zodpovednosť za škodu; omeškanie.

Abstract

Ancient maxim included in the heading of this paper says that no subject of private relations shall be obliged to foresee the future circumstances. However, the pandemic connected with spread of the coronavirus COVID-19 teaches differently. The state bodies dynamically approve safety measures with the reaction to the changing situation, which causes huge instability of contractual relationships. Aim of this paper is mainly to assess the aspects of responsibility for loss in connection with changing anti-epidemic measures.

Keywords

Nemo Tenetur Divinare; Pandemic; Forecasting; Liability For Damage; Debtor's Delay.

1 Úvod

Pandemická situácia spôsobená šírením koronavírusu COVID-19 vnesla do popredia záujmu viaceré otázky, ktoré vytvárajú presah medzi historickoprávnymi disciplínami a modernou civilistikou. Predmetom záujmu tohto príspevku bude najmä situácia v Slovenskej republike, kde pri prepuknutí pandémie reagovala zákonodarná i výkonná moc prijímaním opatrení, ktoré mali za cieľ zastaviť, resp. aspoň obmedziť šírenie vírusu. Vzhľadom na moment prekvapenia vyvolaný nástupom pandémie však boli opatrenia prijímané skôr živelné, než systematicky a v istom ohľade táto skutočnosť pretrváva aj napriek relatívne dlhému časovému obdobiu, počas ktorého je pandemická situácia súčasťou dennej reality.

Tieto skutočnosti majú vplyv na široké penzum právnych vzťahov, pričom predmetom nášho záujmu bude najmä otázka predvídateľnosti budúcej limitácie plnenia záväzkovprávných vzťahov. Inými slovami, do akej miery budú zmluvné strany zodpovedné za budúcu nemožnosť svojho plnenia, ktoré bude podmienené dodržiavaním protipandemických opatrení, s ktorými pri uzatváraní vzťahov nepočítali. Na uvedenú problematiku sa dá, samozrejme, hľadiť z viacerých perspektív, a to aj vzhľadom na rôznorodosť životných situácií, ktoré je potrebné brať do úvahy. Tento príspevok preto bude zameraný na situácie, kedy plnenie síce objektívne možné bude, avšak prijaté protipandemické opatrenia spôsobia subjektívnu nemožnosť plnenia. Ilustratívnym príkladom pre naše účely môže byť situácia, kedy splnenie jedného záväzku vylučuje možnosť splnenia iného. Príkladmo ide o stravovacie alebo ubytovacie zariadenia, či priestory poskytované na prenájom, pri ktorých protipandemické opatrenia limitujú plochu, ktorú je možné využiť. Na takýchto ideovo zjednodušených príkladoch je možné analyzovať stav, kedy viacero vopred uzatvorených záväzkov nie je možné simultánne splniť, avšak *de facto* je ponechané na vôli dlžníka, splnenie ktorého záväzku uprednostní.

Pri takýchto situáciách dochádza ku kontradikcii s parémiou *nemo tenetur divinare* (nik nie je povinný byť jasnovidcom),¹ ktorá ideovo nadväzuje na klasické rímske právo a svoje uplatnenie nachádza aj v modernom práve. Ako sa budeme snažiť poukázať aj v nasledujúcom texte, jej podstata spočíva v potrebe limitácie škody spôsobenej napriek zachovaniu racionálne očakávateľnej miery obozretnosti.

2 Posúdenie objektívnej nemožnosti plnenia

Ako sme naznačili v úvode príspevku, východiskovým bodom pre našu analýzu bude ideovo zjednodušený skutkový stav, pri ktorom došlo k uzatvoreniu viacerých kontraktov jedným dlžníkom, pričom plnenie má nastať v budúcnosti. Prijaté protipandemické opatrenia však spôsobia, že hoci podstata zmluvného plnenia bude objektívne možná, dlžník nebude spôsobilý splniť všetky záväzky kumulatívne riadne a včas.

Pre naše účely je ilustratívne vhodným príkladom skutkového stavu uzatvorenie zmluvy o poskytnutí služieb, súčasťou ktorej bude nájom časti zariadenia, spolu s poskytnutím stravovacích služieb, či ubytovacích služieb. Nakoľko kapacita zariadenia za normálnych okolností umožňuje kumulatívnu realizáciu viacerých akcií súčasne (napr. svadobných hostín, osláv a pod.), prevádzkovateľ uzatvorí viacero vyššie uvedených zmlúv s rovnakým časom plnenia, avšak z dôvodu protipandemických opatrení prijatých vládou nebude v čase plnenia záväzku možné využiť maximálnu kapacitu zariadenia a z toho dôvodu nebude môcť prevádzkovateľ riadne splniť všetky uzatvorené zmluvy. Prijaté opatrenia teda objektívne nevylučujú možnosť riadneho splnenia každého individuálneho záväzku samostatne.

Nakoľko náš ideový prípad spĺňa náležitosti tzv. fixnej zmluvy, t.j. zmluvy pri ktorej oneskorené plnenie neprináša pre veriteľa úžitok, samotným omeškaním dochádza k zrušeniu zmluvy od počiatku.² Ani za týchto okolností

¹ BROOM, Herbert. *A selection of legal maxims. Classified and illustrated*. Philadelphia: T & J W. Johnson & Co., 1874, s. 24.

² § 518 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“): „Ak bol v zmluve určený presný čas plnenia a zo zmluvy alebo z povahy veci vyplýva, že na oneskorenom plnení nemôže mať veriteľ záujem, musí veriteľ oznámiť dlžníkovi bez zbytočného odkladu, že na plnení trvá; ak tak neurobí, zmluva sa od začiatku zrušuje.“

ale nie je právo veriteľa na náhradu škody dotknuté.³ V našich úvahách sa preto budeme zaoberať najmä možnosťou exkulpácie zo zodpovednosti za škodu pre nesplnenie zmluvného záväzku z dôvodu objektívnej prekážky⁴ a následne tiež posúdením subjektívneho zavinenia.⁵

Ako najvhodnejší prístup sa javí začať s posúdením objektívnej nemožnosti plnenia, nakoľko v tomto prípade by išlo o najširšie aplikovateľný dôvod vylučujúci zodpovednosť za škodu. Pri úvahách o všeobecnej zodpovednosti by objektívna nemožnosť plnenia mohla pôsobiť ako liberačný dôvod nielen v občianskoprávných,⁶ ale aj v obchodnoprávných vzťahoch.⁷ Uvažovať budeme najmä o dodatočnej nemožnosti plnenia, nakoľko naša prípadová štúdia vychádza z predpokladu budúceho plnenia, ovplyvneného verejnoprávnymi reguláciami prijatými taktiež v budúcnosti.

Civilistická náuka tradične vyžaduje pre určenie povinnosti nahradiť škodu štyri kumulatívne kritériá, ktorými sú protiprávny úkon, škoda,⁸ kauzálny

³ V zmysle § 519 Občianskeho zákonníka platí: „Právo veriteľa na náhradu škody spôsobenej omeškaním dlžníka nie je dotknuté; pri omeškaní s plnením peňažného dlhu možno však náhradu škody požadovať, len pokiaľ nie je krytá úrokmi z omeškania alebo poplatkom z omeškania.“

⁴ Pri posudzovaní občianskoprávnej regulácie ako *lex generalis* platí princíp predpokladaného zavinenia. Dlžník nezodpovedná za škodu, ktorá vznikla v dôsledku jeho omeškania, avšak vznik škody mu nemožno pričítať (*casus fortis a mora excusat*). Pozri FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Komentár*. Bratislava: Miroslav Mračko, EPOS, 2007, s. 570.

⁵ S ohľadom na teoretické rozpracovanie jednotlivých kategórií nemožnosti plnenia je nevyhnutné odkázať najmä na prácu Friedricha Mommsena, ktorý identifikoval jednotlivé druhy nemožnosti na počiatkoch a následnú, faktickú a právnu, absolútnu a relatívnu, objektívnu a subjektívnu, trvalú a dočasnú, úplnú a čiastočnú, zjavnú a skutočnú. S odkazom na MOMMSEN, Friedrich. *Die Unmöglichkeit der Leistung in ihrem Einfluss auf obligatorische Verhältnisse*. Braunschweig: Schwetschke, 1853; pre viac pozri ZIMMERMANN, Reinhard. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford: Oxford University Press, 1996, s. 810.

⁶ § 420a ods. 3 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov: „Zodpovednosť za škodu sa ten, kto ju spôsobil, zbaví, len ak preukáže, že škoda bola spôsobená neodvratiteľnou udalosťou nemajúcou pôvod v prevádzke alebo vlastným konaním poškodeného.“ Ide o liberačný dôvod na exkulpáciu podnikateľa, ktorý preukáže, že škoda bola spôsobená neodvratiteľnou udalosťou (*vis maior*). Za takúto udalosť však nie je možné považovať udalosť vyvolanú konaním samotného poškodeného. Pre viac pozri FEKETE, 2007, op. cit., s. 414.

⁷ § 374 ods. 1 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej ako „Obchodný zákonník“): „Za okolností vylučujúc zodpovednosť sa považuje prekážka, ktorá nastala nezávisle od vôle povinnej strany a bráni jej v splnení jej povinnosti, ak nemožno rozumnne predpokladať, že by povinná strana túto prekážku alebo jej následky odvrátila alebo prekonala, a ďalej, že by v čase vzniku záväzku túto prekážku predvídala.“

⁸ Nie nezaujímavé je pre náš prípad aj posúdenie nemajetkového ujmy. Pozri napr.: ĎURANA, Marián a Jana MURÁNSKA. Nemajetková ujma. In: *Zborník zo IV. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva. Sekcia súkromného práva. Rekodifikácia občianého práva v Slovenskej republike*. Banská Bystrica: Belanium, 2019, s. 43–49.

nexus (príčinná súvislosť) medzi právnym deliktom a škodou a zavinenie iné, než neobstarávanosť (okrem prípadov objektívnej zodpovednosti).⁹ Protiprávnosť úkonu pritom môže prameniť ako z porušenia zákona, tak aj kontraktu, či v nezachovaní generálnej prevenčnej povinnosti.¹⁰

Vznik nároku na náhradu škody vylučuje objektívna nemožnosť plnenia,¹¹ pričom platí, že plnenie nie je nemožné, najmä ak ho možno uskutočniť aj za sťažených podmienok, s väčšími nákladmi alebo až po dojednanom čase.¹² Okrem faktickej nemožnosti do úvahy prichádza aj právna nemožnosť plnenia, a to v prípade, ak po uzatvorení kontraktu dôjde k zmene právneho stavu, ktorý plnenie vylučuje a *de iure* ho činí nedovoleným.¹³

Opatrenia prijaté výkonnou mocou na predchádzanie šírenia vírusu v tomto ohľade nepochybne spĺňajú viaceré definičné kritéria objektívnej prekážky. V prvom rade spĺňajú atribút neodvratnosti, nakoľko ich vynútiteľnosť nie je závislá od vôle povinnej zmluvnej strany. Taktiež nejde o prekážku, ktorá by mala pôvod v prevádzke. Z obchodnoprávneho hľadiska sa do popredia dostáva otázka možnosti odvrátenia, resp. prekonania prekážky a tiež možnosť jej predvídania v čase vzniku záväzku.

Ak by mali protipandemické opatrenia priamy negatívny dopad na realizovateľnosť záväzku, je zrejmé, že pri úvahách o liberácii by do popredia vystúpila ako argumentačná možnosť práve aplikácia dopadu objektívnych okolností. V nami skúmanom prípade je ale potrebné upriamiť pozornosť na skutočnosť, že záväzok sám o sebe splniteľný je.¹⁴

Za následnú nemožnosť plnenia je totiž potrebné považovať takú nemožnosť, ktorá nastane po vzniku záväzku a plnenie je v dôsledku prekážky

⁹ ŠTEVČEK, Marek et. al. *Občiansky zákonník I. § 1–450. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015, s. 1336.

¹⁰ Ibid., s. 1337.

¹¹ § 575 ods. 1 Občiansky zákonník: „*Ak sa plnenie stane nemožným, povinnosť dlžníka plniť zanikne.*“

¹² § 575 ods. 2 Občiansky zákonník.

¹³ FEKETE, 2007, op. cit., s. 639.

¹⁴ Kubeš v tomto ohľade konštatuje, že pre objektívnu nemožnosť plnenia je potrebné, aby splnenie záväzku vylučovali samotné prírodné zákony, a teda ide o niečo neuskutočniteľné. Pozri KUBEŠ, Vladimír. *Nemožnost plnění a právní norma*. Brno: Orbis, 1938, s. 19.

nemožné všeobecne a každému.¹⁵ Prekážka preto musí byť nielen nezávislá od vôle zmluvnej strany, ale povinná zmluvná strana nemôže splnenie povinnosti ani žiadnym spôsobom ovplyvniť.¹⁶ Iba za týchto okolností možno uvažovať o zániku záväzku.¹⁷ Luby delí dôvody nemožnosti plnenia na právne (plnenie sa prieči neskoršiemu zákonnému zákazu), faktické (skutočné pomery objektívne znemožňujú realizáciu plnenia) a hospodárske (plnenie je fakticky aj právne možné, ale v dôsledku všeobecných hospodárskych pomerov je natoľko obtiažne, že podľa zásady slušnosti nemožno od dlžníka spravodlivo požadovať za daných okolností plnenie).¹⁸ Hospodárskej nemožnosti však právna veda nepriznáva absolútny charakter, ale považuje ju za subjektívnu nemožnosť plnenia. Pri nej totiž plnenie objektívne možné je, len je z hospodárskeho hľadiska neprimerané.¹⁹ V individuálnych, opodstatnených a veľmi výnimočných situáciách však prevažná časť právnej vedy aj hospodárskej nemožnosti priznáva dôsledky zániku záväzku.²⁰

Fakt, že nie je možné realizovať záväzky kumulatívne je významný iba pre dlžníka, avšak nie pre veriteľa. Z pohľadu veriteľa totiž neexistuje neodvratiteľná prekážka, ktorá by nezávisle od vôle dlžníka bránila riadnemu plneniu v zmysle zmluvy. Je to totiž práve dlžník, kto má možnosť voľby, ktorý

¹⁵ Na ilustráciu môžeme použiť príklad o dvoch vzácnych obrazoch obstaraných kupujúcim na dražbe, pričom pri ich preprave dôjde k prepadnutiu. Jeden z obrazov je nenávratne zničený, druhý odcudzený. Prevažujúci doktrínálny názor považuje objektívnu nemožnosť splnenia záväzku (dodanie obrazu) splnenú iba voči nenávratne zničenému obrazu, zatiaľ čo v prípade ukradnutej maľby je plnenie možné, aj napriek tomu, že dražobník je subjektívne neschopný obraz dodať. Môže ho totiž stále dodať zloděj, ktorý ním disponuje. Odlišný názor právnej vedy považuje za subjektívnu nemožnosť plnenia prípady, v ktorých zdroj nemožnosti spočíva v dlžníkovi a za objektívnu nemožnosť, ak zdroj nemožnosti je externý. Práve toto delenie je zaujímavé aj pre účely našich ďalších myšlienok.

S odkazom na AKSOY, Hüseyin Can. *Impossibility in modern private law: a comparative study of German, Swiss and Turkish laws and the unification instruments of private law*. Cham: Springer, 2014, s. 164 pozri JURČOVÁ, Monika a Marianna NOVOTNÁ. Krátka úvaha na tému prieniku nemožnosti plnenia a okolností vylučujúcich zodpovednosť. In: *Košické dni súkromného práva II. Recenzovaný zborník vedeckých prác*. Košice: UPJŠ Právnická fakulta, 2018, s. 130.

¹⁶ Porovnaj s OVEČKOVÁ, Oľga et. al. *Obchodný zákonník. Veľký komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 424.

¹⁷ LUBY, Štefan. *Základy všeobecného súkromného práva*. 3. vydanie pôvodného diela. Šamorín: Heuréka, 2002, s. 172.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ FEKETE, 2007, op. cit., s. 639.

²⁰ ŠTEVČEK, 2015, op. cit., s. 2030.

záväzok splní a ktorý splniť odmietne, resp. pri ktorom sa dostane do omeškania. Z tohto ohľadu sa zdá byť objektívna nemožnosť plnenia vylúčená.

Na doplnenie našich úvah je vhodné poukázať aj na už zmienenú doplňujúcu²¹ obchodnoprávnu reguláciu, ktorá v zmysle § 352 ods. 1 Obchodného zákonníka nepovažuje nemožnosť plnenia za objektívnu, pokiaľ je možné záväzok splniť pomocou inej osoby.²² Obchodný zákonník týmto nepriamo rozširuje dôvody negatívneho vymedzenia nemožnosti plnenia,²³ ktoré sú relevantné aj pre náš ideový príklad. Podľa obchodnoprávnej regulácie by z nášho pohľadu vznikla dlžníkovi povinnosť zabezpečiť pre veriteľa alternatívne plnenie, a to pomocou inej osoby tak, aby došlo k riadnemu splneniu dlžníkovej povinnosti. Ani v prípade skúmania okolností vylučujúcich zodpovednosť podľa Obchodného zákonníka totiž nemožno dospieť k výkladu, že objektívna nemožnosť plnenia vznikla z hospodárskych pomerov povinnej strany.²⁴ Len pre úplnosť je potrebné dodať, že v zmysle § 354 a v nadväznosti na § 351 ods. 1 Obchodného zákonníka aj pri zániku záväzku pre dodatočnú nemožnosť plnenia nastávajú účinky obdobné odstúpeniu od zmluvy, a teda nárok na náhradu škody vzniknutej porušením zmluvy nezaniká. Rozhodujúce je preto opäť posúdenie potenciálnych okolností vylučujúcich zodpovednosť. Keďže je ale obchodnoprávna regulácia dispozitívneho charakteru, účastníci zmluvy môžu preukázať vyššiu mieru predvídavosti aj formou precizovania ďalších okolností charakterizujúcich dodatočnú nemožnosť plnenia.²⁵

Zákonná regulácia pamätá aj na právnu nemožnosť plnenia, avšak musí ísť o prekážku vo forme časovo neohraničenej právnej regulácie, ktorá dlžníkovi zakazuje správanie, na ktoré je zaviazaný.²⁶ Keďže protipandemické

²¹ V odbornej verejnosti sa možno stretnúť s názorom, že ustanovenia § 352 ods. 1, 2 a 4 Obchodného zákonníka sú len vyplnením právneho vákua občianskoprávnej, avšak v konečnom dôsledku neprinášajú iné riešenia, ako tie, ktoré sa uplatnia podľa Občianskeho zákonníka. Pozri JURČOVÁ, NOVOTNÁ, 2018, op. cit., s. 132.

²² § 352 ods. 1 Obchodný zákonník: „Záväzok sa považuje za splniteľný aj v prípade, ak ho možno splniť pomocou inej osoby.“

²³ SUCHOŽA, Jozef et. al. *Obchodný zákonník a súvisiace predpisy. Komentár*. Bratislava: EUROUNION, 2016, s. 888.

²⁴ Ibid., s. 917.

²⁵ Porovnaj s SUCHOŽA, 2016, op. cit., s. 889.

²⁶ § 352 ods. 2 Obchodný zákonník: „Záväzok sa stáva nesplniteľným tiež v prípade, keď právne predpisy, ktoré boli vydané po uzavretí zmluvy a ktorých účinnosť nie je časovo obmedzená, dlžníkovi zakazujú správanie, na ktoré je zaviazaný, alebo vyžadujú úradné povolenie, ktoré nebolo dlžníkovi udelené, hoci sa oň riadne usiloval.“

opatrenia sú prijímané výlučne s obmedzenou platnosťou, pre naše úvahy nebude uvedená zákonná úprava aplikovateľná.

Pokiaľ sme v úvode príspevku odkazovali na rímske právo, antické posúdenie sa javí ako vhodný inšpiračný zdroj práve pri posúdení otázky všeobecnej nemožnosti plnenia. Vychádzať možno z klasického rímskeho práva, pričom styčným bodom pre naše posúdenie je notoricky známe tvrdenie Celsa *impossibile nulla obligatio est*, teda „to, čo je nemožné, nezakladá záväzok“.²⁷ Aj rímske klasické právo teda vychádzalo z premisy, že nie je správne poskytovať ochranu veriteľovi, ktorý požaduje splnenie nemožného. Za takýchto okolností preto záväzok vôbec nevznikne.

Uvedené pravidlo o počiatočnej nemožnosti plnenia sa však vzťahovalo iba na objektívne nemožný obsah obligácie.²⁸ Objektívnu nemožnosť plnenia vylučovalo, ak záväzok síce nebol schopný splniť dlžník, avšak iná osoba dokázala plnenie zabezpečiť. Tento dôležitý identifikačný moment nachádzame vo fragmente Venuleia, ktorý odkazuje aj na staršiu argumentáciu Sabina.²⁹ V nami skúmanom ideovom prípade by teda šlo iba o subjektívnu neschopnosť plnenia (*facultatem dandi*), a preto by záväzok vznikol.³⁰

Z už naznačeného vyplýva, že ako v súčasnom slovenskom, tak aj v klasickom rímskom práve by nami skúmané situácia nespĺnila podstatné náležitosti pre objektívnu nemožnosť plnenia. Či už liberačný dôvod alebo dôvod pre nevzniknutie záväzku je z tohto pohľadu vylúčený.

²⁷ Cels. D. 50,17,185.

²⁸ ZIMMERMANN, 1996, op. cit., s. 687.

²⁹ Venul. Sat. D. 45,1,137,5: *Si ab eo stipulatus sim, qui efficere non possit, cum alio possibile sit, iure factam obligationem Sabinus scribit* [Ak som si dal stipulovať od niekoho, kto nie je schopný vykonať to, čo iný dokáže, Sabinus hovorí, že obligácia podľa práva vznikne – prekl. aut.].

³⁰ SOMMER, Otakar. *Učebnice soukromého práva římského. Díl II.* Praha: Nákladem spolku ČSL. právníků „Vyšehrd“, 1946, s. 34.

Pozri aj: Venul. Sat. D. 45,1,137 4.: *Illud inspiciendum est, an qui centum dari promisit confestim teneatur an vero cesset obligatio, donec pecuniam conferre possit. Quid ergo, si neque domi habet neque inveniat creditorem? Sed haec recedunt ab impedimento naturali et respiciunt ad facultatem dandi. Est autem facultas personae commodum incommodumque, non rerum quae promittuntur.* [Treba skúmať, či ten, kto sľúbil zaplatiť sto aureov, je zaviazaný hneď alebo či záväzok (ako neistý) sa odkladá, dokiaľ nezíska peniaze. A čo v prípade, ak doma nemá žiadne peniaze alebo nemôže nájsť veriteľa? Nejde o problém prirodzenosti prekážky, ale o schopnosť plniť (platiť). Schopnosť platiť sa viaže na možnosť (ochotu) alebo ťažkosť osoby, nie na obsah toho, čo bolo sľúbené – prekl. aut.].

3 Subjektívna nemožnosť plnenia a element zavinenia

O poznanie komplikovanejšie posúdenie vyplýva z hodnotenia zavineného vzniku škody v nami skúmanej situácii. Keďže je zodpovednosť za škodu v občianskoprávných vzťahoch vo všeobecnosti budovaná na subjektívnom princípe, v konkrétnych prípadoch je nevyhnutné skúmať prvok zavinenia.³¹

Osobitosť nami skúmaného skutkového stavu pozostáva v tom, že individuálne záväzky je možné riadne splniť, avšak súhrnne dochádza k aplikácii verejnoprávných limitov, ktoré nevyhnutne smerujú k rozhodnutiu dlžníka, ktorý zo záväzkov nesplní. *Stricto sensu* sa teda pri posudzovaní konkrétneho porušenia obligačného vzťahu dlžník na základe vlastného uváženia rozhodol záväzok nesplniť.

Pokiaľ sa vrátíme k posúdeniu nášho ideového prípadu podľa klasického rímskeho práva, s najväčšou pravdepodobnosťou by ku vzniku záväzku došlo, a teda potenciálne vyvinenie dlžníka by bolo potrebné odôvodňovať inak, než objektívnou nemožnosťou plnenia. Keďže by šlo o platný záväzok, pri ktorom nedošlo k riadnemu plneniu, dlžník by sa dostal do omeškania. Ako zrejme jediná možnosť exkulpácie by v tomto prípade prichádzala do úvahy potenciálna identifikácia ospravedlniteľného dôvodu (*iusta causa*), ktorý by omeškanie dlžníka z platného záväzku liberoval. Nakoľko za takéto prípady treba považovať najmä ospravedlniteľnú nevedomosť o obligačnom záväzku alebo nezavinenú nemožnosť včasného plnenia,³² aj potenciálna liberácia z dôvodu nezavineného konania sa javí ako vylúčená. Opäť pripomíname, že je to dlžník, kto má možnosť výberu, ktorý záväzok riadne splní, takže pri zvyšných záväzkoch dochádza k zavinenému neplneniu.

V tomto ohľade však považujeme za dôležité poukázať práve na prvok predvídateľnosti, ktorý, ako sme už naznačili, je inkorporovaný aj do slovenskej

³¹ Vzhľadom na skutočnosť, že na nami skúmaný skutkový stav sa nevzťahuje žiadny druh osobitnej zodpovednosti, rozhodujúca je práve regulácia všeobecnej zodpovednosti za škodu, obsiahnutá v § 420 ods. 1 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov: „Každý zodpovedá za škodu, ktorú spôsobil porušením právnej povinnosti.“ a § 420 ods. 3: „Zodpovednosti sa zbaví ten, kto preukáže, že škodu nezavinil.“

³² S odkazom na Pomp. D. 12,1,5 pozri HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a systém soukromého práva římského. II.* Praha: J. Otto, 1921, s. 331.

(obchodnoprávnej) regulácie.³³ Potreba predvídateľnosti je najmä prepojená s elementom nedbanlivostného zavinenia,³⁴ ktoré Paulus hodnotí tak, že „čo sa vyžaduje od predvídavého človeka, sa nepredvíдалo alebo sa až vtedy ohlasovalo, keď sa nebezpečenstvu už nedalo zabrániť.“³⁵ Kazuisticky zamerané rímske právo nám túto správu zanecháva vo fragmente o orezávačovi stromov (resp. robotníkovi stavajúcom lešenie), ktorý usmrtil otroka spíleným konárom. Paulus ďalej dôvodí, že ak sa situácia stala tam, kde nevedie žiadna cesta, nemožno orezávača viniť za iný dôvod ako za úmysel, nakoľko „nemohol tušiť, že niekto pôjde po tomto mieste“. Obdobné posúdenie vyplýva aj z podvodného spravovania poručencovho majetku poručníkom, kedy tretia osoba nemohla predvídať vznik škody.³⁶ Otázka hľadania racionálnej miery možnosti predvídania budúcich okolností,

33 Pozri napr. Nález Ústavného súdu SR zo dňa 29. 1. 2009, č.k.: I. ÚS 177/08-31: „V žníke tvrdenej škody sťažovateľov teda nebol v priamej príčinnej súvislosti s nekonaním S., tak ako to predpokladal zákon o cenných papieroch, ale naopak bol vyvolaný inou skutočnosťou, ktorou bol úpadok emitenta a následne vyhlásený konkurz na jeho majetok a ktorý nebol S. predvídateľný. Toto poňatie, kedy je zodpovednosť škodcu z hľadiska príčinnej súvislosti rozumnej obmedzená s cieľom čeliť neprimeraným tvrdom len na škodu predvídateľnú (porov. § 379 Obchodného zákonníka), je aj v súlade s medzinárodne unifikovanou úpravou obchodného práva, konkrétne čl. 74 Dohovoru O.S.N. o medzinárodnej kúpe tovaru z r. 1980 (porov. oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 120/90 Zb.).“

34 Porovnaj s RANDAZZO, Salvo. An Anthropology of Fault at Rome. In: *Obligations in Roman Law. Past, Present, and future*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2012, s. 260.

35 Paul. D. 9,2,31.: *Si putator ex arbore ramum cum decideret vel machinarius hominem praetereuntem occidit, ita tenetur, si is in publicum decideret nec ille proclamavit, ut casus eius evitari possit. Sed Mucius etiam dixit, si in privato idem accidisset, posse de culpa agi: culpam autem esse, quod cum a diligente provideri poterit, non esset provisum aut tum denuntiandum esset, cum periculum evitari non possit. Secundum quam rationem non multum refert, per publicum an per privatum iter fieret, cum plerumque per privata loca volgo iter fiat. Quod si nullum iter erit, dolum dumtaxat praestare debet, ne immittat in eum, quem viderit transeuntem: nam culpa ab eo exigenda non est, cum divinare non poterit, an per eum locum aliquis transurus sit.* [Ak orezávač stromov zhodil konár alebo robotník, keď staval lešenie, usmrtil okoloidúceho otroka, tak zodpovedá iba vtedy, ak konár padol na verejnej ceste a robotník nevaroval pred nebezpečenstvom, čím by sa mohlo nehode predísť. Mucius (Scaevola) predsa však povedal, aj keby sa to isté stalo na súkromnom pozemku, možno žalovať z (dôvodu) nedbanlivosti. Nedbanlivosť prichádza totiž do úvahy vtedy, ak to, čo sa vyžaduje od predvídavého človeka, sa nepredvíдалo alebo sa až vtedy ohlasovalo, keď sa nebezpečenstvu už nedalo zabrániť. Po tejto úvahe je jedno, či šiel po verejnej alebo súkromnej ceste, lebo obvyčajne sa vedie cesta po súkromných pozemkoch. Ak tu však nie je žiadna cesta, musí sa škodca zodpovedáť výlučne za úmysel, t.j. za to, že nesmie na nikoho hodiť konár, koho vidí ísť okolo. Lebo kvôli nedbanlivosti ho nemožno žalovať, ak nemohol tušiť, že niekto pôjde po tomto mieste – prekl. aut.].

36 Porovnaj s Ulp. D. 44,4,4,23.

ktorá neskôr našla svoje vyjadrenie v latinskej maxime *nemo tenetur divinare*, či *casus fortuitus non est spectandus* tak preto odráža už prístup klasickej rímskej jurisprudencie.³⁷

Aplikovanie prvku predvídateľnosti teda v rozhodnej miere môže zmeniť pohľad na subjektívne zavinenie dlžníka a zodpovednosti za škodu spôsobenú výberom uprednostneného kontrahenta. Prvok predvídateľnosti môže navyše pôsobiť relatívne pružne. Ak dochádza k posudzovaniu situácie pri zrode pandémie, ktorá bola mimoriadne nečakanou udalosťou, bude miera predvídateľnosti budúceho vývoja u priemerného subjektu záväzkových vzťahov, pochopiteľne, o poznanie nižšia, než po vyše roku trvania pandemického stavu. Napriek tomu je odhadovanie budúceho vývoja stále mimoriadne náročné.

Vyššie načrtnutý myšlienkový postup sa zdá byť inšpiratívny aj pre moderné právo. Samotný prvok predvídateľnosti budúcich vzťahov občianskoprávna regulácia neobsahuje a posúdenie zavinenia je v intenciách skúmaného skutkového stavu nepochybne komplikované. Na jednej strane sa totiž javí ako nespravodlivé vyžadovať od dlžníka plnú mieru zodpovednosti za škodu, ktorá v istom zmysle vznikla z objektívnych príčin. Na druhej strane však iba ťažko môžeme pristáť na argumentáciu, podľa ktorej v posudzovanom prípade absentuje akékoľvek zavinenie dlžníka. Stále treba mať na pamäti, že každý z individuálnych záväzkov bolo možné splniť a kumuláciu obligácií veriteľ nemusí brať do úvahy. Sumárne sa tak dá konštatovať, že plnenie je splniteľné, ale za sťažených podmienok.

Do úvahy v tomto smere prichádza aj delená zodpovednosť za škodu, keďže veriteľ v istom ohľade vedel o riskantnosti uzatvorenia zmluvy s plnením v budúcnosti. V nami skúmanom prípade by však uplatnenie tejto tézy vylučovala skutočnosť, že každý z individuálne uzatvorených záväzkov je riadne

³⁷ Keďže pandémia spôsobená koronavírusom COVID-19 mala globálny charakter, niet divu, že otázka predvídateľnosti možného vzniku škody sa do popredia dostáva celosvetovo. Pozri napr.: KIBAR, Ahmed Fevzi a Fatih YEŞİLYURT. *Korona salgınınin düğün organizasyon sözleşmelerine etkisi* [online]. 2020 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/341988442_KORONANIN_DUGUN_ORGANIZASYONU_SOZLESMELERINE_ETKISI

splniteľný.³⁸ Pokiaľ by nebol, naskytovala by sa na zváženie síce vzdialená, ale beztak zaujímavá analógia s kúpou nádeje podľa § 595 Občianskeho zákonníka. Aj v tomto prípade by totiž došlo k uzatvoreniu zmluvy s neistým budúcim plnením, ktoré by mohlo byť poskytnuté za nižšiu, než trhovú odplatu. Pokiaľ by preto verejnoprávne reštrikcie zmarili možnosť splnenia zmluvy, bola by na mieste otázka zodpovednosti veriteľa za risk, ktorý podstúpil.

Na dôvažok, nemenej kontroverzná je v nami skúmanom prípade aj notifikačná povinnosť pri nemožnosti riadneho plnenia podľa § 577 ods. 1.³⁹ Protipandemické opatrenia totiž bývajú často prijímané a oznamované na týždennej báze. O nemožnosti plnenia sa tak dlžník môže dozvedieť prakticky až bezprostredne pred požadovaným plnením.

Je pochopiteľné, že na tomto mieste sa naše úvahy musia ubrať aj smerom k možnému regresu voči štátu, keďže práve verejnoprávne obmedzenia v rozhodnej miere prispeli ku vzniku škody. Predpokladáme, že už v najbližšej dobe sa budú musieť najvyššie súdne autority vysporiadať s nejedným prípadom žaloby, kde pri spôsobenej škode bude jedna zo zmluvných strán uplatňovať regres práve voči štátnym autoritám. Za týmto účelom však bude nevyhnutné najmä posúdenie primeranosti protiepidemiologických opatrení, naplnenie ich účelu a tiež potenciálne pochybenie verejnoprávných inštitúcií. Bez splnenia týchto kategórií nie je možné uvažovať o prenesení zodpovednosti za spôsobenú škodu formou regresu.⁴⁰

V zmysle platnej právnej úpravy totiž nemožno vyvodzovať zodpovednosť za škodu, ktorá by vznikla zo zákonom aprobovaného konania. V tejto

³⁸ V klasickom rímskom práve takáto možnosť bola vylúčená, pretože v dôsledku zásady *paria delicta mutua compensatione dissolvuntur* v prípade akéhokoľvek zavinenia poškodeného odpadla zodpovednosť škodcu. S odkazom na už uvedený fragment o orezávačovi a tiež o otrokovi križujúcim cvičisko na hádzanie oštepov (Ulp. D. 9,2,9,4) to konštatuje Luby. Pozri LUBY, Štefan (zostavil BLAHO, Peter et. al.). *Výber z diela a myšlienok Štefana Luby*. Bratislava: Iura Edition, 1998, s. 387.

³⁹ § 577 ods. 1 Občiansky zákonník: „*Dlžník je povinný bez zbytočného odkladu po tom, čo sa dozvie o skutočnosti, ktorá robí plnenie nemožným, oznámiť to veriteľovi, inak zodpovedá za škodu, ktorá vznikne veriteľovi tým, že nebol včas o nemožnosti upovedomený.*“

⁴⁰ Porovnaj s ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Stát bude hrať škody za nouzový stav. Do úvahy prichádza i regres politiků. *Právní prostor* [online]. 2020 [cit. 5. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/stat-bude-hradit-skody-za-nouzovy-stav-do-uvahy-prichazi-i-regres-politiku>

súvislosti stojí za zmienku otázka zásahu štátu do ústavou garantovaných práv dlžníka, ako napr. právo vlastníť majetok.⁴¹

Pokiaľ by sa štát preukázateľne dopustil takéhoto protiústavného postupu, došlo by k naplneniu jednej zo štyroch kumulatívnych podmienok potrebných pre vznik zodpovednosti za škodu. Problematiku zodpovednosti štátu za škodu upravuje osobitný zákon, a to zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov. Uvedený predpis ale v § 6 ods. 4 posledná veta stanovuje, že „za nezákonné rozhodnutie sa nepovažuje výsledok postupu Národnej rady Slovenskej republiky pri výkone jej pôsobnosti podľa čl. 86 písm. a) a d) Ústavy Slovenskej republiky.“⁴² Existencia tzv. zákonného titulu, ktorú spomínaný zákon vyžaduje pre úspešné uplatnenie nároku na náhradu škody je v takomto prípade diskutabilná.⁴³

⁴¹ Pre viac pozri napr. SVÁK, Ján. Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s COVID-19. *Právni priestor* [online]. 2021 [cit. 20. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravnipriestor.cz/clanky/ustavni-pravo/ustavnost-mimoriadnych-zakonov-covid19>

⁴² Za takýto výsledok postupu sa okrem iného považuje aj prijatie zákona. Úrad verejného zdravotníctva a regionálny úrad verejného zdravotníctva prijímajú opatrenia, ktorými sa zakazuje alebo obmedzuje prevádzka zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb formou vyhlášky, a to v zmysle § 59b ods. 3 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Ide teda o všeobecne záväzný právny akt a nie o individuálny akt aplikácie práva, ktorý by bol zrušený alebo zmenený v dôsledku uplatnenia opravných prostriedkov ako to predpokladá zákon č. 514/2003 Z. z. V tomto ohľade sa slovenská právna úprava odlišuje od českej, viď poznámka vyššie.

Porovnaj tiež s MATUŠÍKOVÁ, Michaela a Marek BENEDIK. Náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva v dôsledku protiepidemiologických opatrení. *epravo.sk* [online]. [cit. 1. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.sk/top/clanky/nahrada-za-obmedzenie-vlastnickeho-prava-v-dsledku-protiepidemiologickych-opatreni-5012.html>

⁴³ V tomto ohľade treba tiež poukázať na § 58 ods. 5 zákona č. 286/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, v zmysle ktorého platí, že: „Právo na náhradu škody a úslého zisku z dôvodu vykonávania opatrení podľa tohto zákona, ktoré sa týkajú neurčitého počtu osôb, je vylúčené.“ Toto kontroverzné ustanovenie je v súčasnosti predmetom preskúmania na Ústavnom súde SR, pričom jeho obsah i rozsah je iba ťažko identifikovateľný. Pre viac pozri aj ŠKROBAK, Ján. Aké nároky na náhradu škody vlastne zákonodarcu vylúčil novelou zákona o ochrane verejného zdravia? 1. časť. In: *Comenius Blog* [online]. 2020 [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/07/ake-naroky-na-nahradu-skody-vlastne-zakonodarca-vylucil-novelou-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravia-1-cast/>

Záver

Pandemická situácia spôsobená šírením koronavírusu COVID-19 vo výraznej miere zasiahla do obligačných vzťahov a spôsobila zásadné škody rôzneho druhu. V tomto krátkom príspevku sme sa na základe ilustratívneho prípadu snažili o analýzu situácie, kedy dôjde k uzatvoreniu viacerých záväzkov jedným dlžníkom, pričom plnenie má nastať v budúcnosti a prijaté protipandemické opatrenia síce nebudú vylučovať samotnú možnosť splnenia jednotlivých záväzkov, avšak spôsobia nemožnosť ich realizácie kumulatívne.

Ako vhodný inšpiračný zdroj sa v tomto prípade javia východiská klasického rímskeho práva, ktoré sme použili na komparačné účely, pričom práve v tomto myšlienkovom zdroji nachádzame aj zárodok neskôr formulovanej maximy „nik nie je povinný byť jasnovidcom“. Spoločenská a právna situácia počas pandémie nás však presvedča o opaku.

Na základe vykonanej analýzy dochádzame k záveru, že skúmaný skutkový stav nenapĺňa znaky prekážky brániacej splneniu záväzku v objektívnom meradle. Pri posudzovaní subjektívnej nemožnosti plnenia a zavinenia vzniku škody sa práve prvok predvídateľnosti javí ako vhodný diferenciačný moment, ktorý však *de lege lata* v právnej úprave absentuje.

Literature

- AKSOY, Hüseyin Can. *Impossibility in modern private law: a comparative study of German, Swiss and Turkish laws and the unification instruments of private law*. Cham: Springer, 2014.
- BROOM, Herbert. *A selection of legal maxims. Classified and illustrated*. Philadelphia: T & J W. Johnson & Co., 1874.
- ĎURANA, Marián a Jana MURÁNSKA. Nemajetková ujma. In: *Sekcia súkromného práva. Rekodifikácia obligačného práva v Slovenskej republike. Zborník zo IV. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva*. Banská Bystrica: Belanium, 2019.
- FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. Komentár*. Bratislava: Miroslav Mračko, EPOS, 2007.

HEYROVSKÝ, Leopold. *Dějiny a systém soukromého práva římského. II.* Praha: J. Otto, 1921.

JURČOVÁ, Monika a Marianna NOVOTNÁ. Krátka úvaha na tému prieniku nemožnosti plnenia a okolností vylučujúcich zodpovednosť. In: *Košické dni súkromného práva II. Recenzovaný zborník vedeckých prác.* Košice: UPJŠ Právnická fakulta, 2018.

KIBAR, Ahmed Fevzi a Fatih YEŞİLYURT. *Korona salgınının düğün organizasyon sözleşmeleri'ne etkisi* [online]. 2020. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/341988442_KORONANIN_DUGUN_ORGANIZASYONU_SOZLESMELENERINE_ETKISI

KUBEŠ, Vladimír. *Nemožnost plnění a právní norma.* Brno: Orbis, 1938.

LUBY, Štefan (zostavil BLAHO, Peter et. al.). *Výber z diela a myšlienok Štefan Luby.* Bratislava: Iura Edition, 1998.

LUBY, Štefan. *Základy všeobecného súkromného práva.* 3. vydanie pôvodného diela. Šamorín: Heuréka, 2002.

MATUŠÍKOVÁ, Michaela a Marek BENEDIK. Náhrada za obmedzenie vlastníckeho práva v dôsledku protiepidemiologických opatrení. *epravo.sk* [online]. Dostupné z: <https://www.epravo.sk/top/clanky/nahrada-za-obmedzenie-vlastnickeho-prava-v-dsledku-protiepidemiologickych-opatreni-5012.html>

MOMMSEN, Friedrich. *Die Unmöglichkeit der Leistung in ihrem Einfluss auf obligatorische Verhältnisse.* Braunschweig: Schwetschke.

OVEČKOVÁ, Oľga et. al. *Obchodný zákonník. Veľký komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

RANDAZZO, Salvo. An Anthropology of Fault at Rome. In: *Obligations in Roman Law. Past, Present, and future.* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2012.

SOMMER, Otakar. *Učebnice soukromého práva římského. Díl II.* Praha: Nákladem spolku ČSL. právníků „Vyšehrd“, 1946.

SUCHOŽA, Jozef et. al. *Obchodný zákonník a súvisiace predpisy. Komentár.* Bratislava: EUROUNION, 2016.

SVÁK, Ján. Ústavnosť mimoriadnych zákonov pre boj s COVID-19. *Právni prostor* [online]. 2021. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ustavni-pravo/ustavnost-mimoriadnych-zakonov-covid19>

ŠKROBÁK, Ján. Aké nároky na náhradu škody vlastne zákonodarca vylúčil novelou zákona o ochrane verejného zdravia? 1. časť. In: *Comenius Blog* [online]. 2020. Dostupné z: <https://comeniusblog.flaw.uniba.sk/2020/12/07/ake-naroky-na-nahradu-skody-vlastne-zakonodarca-vylucil-novelou-zakona-o-ochrane-verejneho-zdravia-1-cast/>

ŠTEVČEK, Marek et. al. *Občiansky zákoník I. § 1–450. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015.

ZAHUMENSKÁ, Vendula a David ZAHUMENSKÝ. Stát bude hradit škody za nouzový stav. Do úvahy přichází i regres politiků. *Právni prostor* [online]. 2020. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/aktuality/aktuality/stat-bude-hradit-skody-za-nouzovy-stav-do-uvahy-prichazi-i-regres-politiku>

ZIMMERMANN, Reinhard. *The Law of Obligations: Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Contact – e-mail

jan.ivancik@flaw.uniba.sk

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA POŘÁDÁNÍ SVATEB

Silvie Koldasová

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Není pochyb o tom, že pandemie měla zásadní vliv na oblast smluvních závazkových vztahů, přičemž v tomto ohledu nejvíce skloňované bývají dodavatelsko-odběratelské vztahy mezi podnikateli. Podnikatelé jsou však mnohem více připravení na tuto specifickou dobu právně relevantně reagovat, kdežto spotřebitelé v rámci nejobyčejnějších a nejfrekventovanějších právních vztahů často k žádné úpravě smluvní dokumentace nepřistoupí a o právní řešení problému se začnou zajímat až poté, co se vyskytne. Z tohoto důvodu se zde naskýtá mnohem větší prostor pro aktivaci často opomíjených zákonných pravidel či nepsaných základních zásad a principů občanského práva. Cílem tohoto článku je tedy nabídnout jiný pohled na problematiku plnění jednotlivých smluvních závazků, kdy na jedné straně stojí spotřebitel v podobě nevěsty či ženicha tak, aby poskytoval praktické řešení vymezených problémů dle platné české právní úpravy. Součástí článku bude také porovnání se zahraničními závěry.

Keywords in original language

COVID-19; závazkové vztahy; svatba; občanské právo.

Abstract

There is no doubt that the pandemic had a major impact on the area of contractual obligations, and the issue of supplier-customer relations between entrepreneurs is most often discussed. However, entrepreneurs are much more prepared to respond in a legally relevant way, while consumers in the most common and frequented legal relationships often do not make any adjustments to the contractual documentation and become interested in the legal solution to the problem only after it occurs. For this reason, there

is much more room for activation of legal rules or unwritten basic principles of civil law. The aim of this article is to offer a different view of the issue of fulfilling contractual obligations, where the bride or groom is a party to the obligation and to provide a practical solution to specific problems under current Czech law. The article will also include a comparison with foreign conclusions.

Keywords

COVID-19; Obligations; Marriage; Civil Law.

1 Význam tématu

Sňatečnost od roku 2013, kdy klesla na rekordně nejnižší počet 43 500 sňatků, každoročně nepřetržitě stoupala. K zásadní proměně v demografickém chování obyvatel došlo v roce 2020, kdy se trend zvyšující se sňatečnosti zastavil, respektive se přiblížil historickému minimu z roku 2013, kdy v porovnání s rokem 2019 došlo k uskutečnění přibližně o 10 000 svateb méně. Je zcela nepochybné, že za touto skutečností stojí zejména opatření přijatá v souvislosti s pandemií COVID-19.¹

Pořádání svateb nepochybně ovlivnila také opatření přijímaná v návaznosti na vyhlášený nouzový stav, například usnesení vlády ze dne 13. 3. 2020 č. 203, o přijetí krizového opatření, zveřejněné pod č. 76/2020 Sb., kterým byl zakázán vstup na území České republiky všem cizincům, s výjimkou cizinců pobývajících s přechodným pobytem nad 90 dnů nebo trvalým pobytem na tomto území, není-li jejich vstup v zájmu České republiky. Stejně tak vláda nařídila zákaz občanům České republiky a cizincům s trvalým pobytem na jejím území z ní vycestovat, není-li udělena výjimka.² Tato opatření vztahující se k omezení mobility obyvatel do a ze zahraničí, měla vliv právě také na uzavírání manželství, neboť z údajů Českého statistického úřadu vyplývá, že v každém desátém sňatku má alespoň jeden ze snoubenců jiné

¹ CIESLAR, Jan. Rostoucí sňatečnost zastavil koronavirus. *Český statistický úřad*. [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/rostouci-snatecnost-zastavil-koronavirus>

² Bod I. usnesení vlády České republiky ze dne 13. 3. 2020, č. 76/2020 Sb., o přijetí krizového opatření.

než české státní občanství, přičemž alespoň jedna čtvrtina z těchto sňatků se odehrává mimo území České republiky.³

Je však evidentní, že i přes tento negativní výkyv se stále jedná o relativně vysoký počet nových manželství, přičemž každá svatba je spojena s množstvím závazků, které jsou v průběhu svatebních příprav uzavírány – např. pronájem místa, zajištění cateringu, koordinace svatební agenturou atd.⁴ Lze také konstatovat, že vzhledem k jedinečnému typu události se jedná o specifické konkurenční prostředí, kde se spotřebitelé spíše než podle ceny orientují dle kvality a originality poskytovaných statků. To také může být jeden z důvodů, proč snoubenci často tolerují smluvní podmínky nastavené podnikatelem, neboť jejich vyjednávací pozice je v důsledku jedinečnosti poskytovaného statku a nemožnosti zakoupit jej od konkurence poměrně slabá.

Je také zcela běžné, že k organizaci svatby dochází se značným časovým předstihem, přičemž dílčí závazky jsou uzavírány i více než rok dopředu, kdy zejména populární svatební místa mají zaplněné termíny i dva roky předem.⁵ Je tedy možné, že některé smlouvy, typicky nájemní smlouvy svatebních míst, byly v některých případech uzavírány ještě v době, kdy koronavirus nebyl aktuálním problémem.

Z výše naznačeného se dá předpokládat, že v tomto prostředí budou velice časté závazky, které nynější pandemii nijak nepromítají, a to ať už je důvodem pro absenci specifické právní úpravy pro případy koronaviru skutečnost, že byly uzavřeny ještě před tím, než se onemocnění COVID-19 projevilo v České republice, kvůli obavám snoubenců, že by v případě požadování netypických smluvních ujednání o daný statek přišli (podnikatel by s nimi neuzavřel smlouvu), či jednoduše z toho důvodu, že právní vědomí spotřebitelů není natolik vysoké, aby je napadlo dané záležitosti smluvně ošetřit.

³ CIESLAR, Jan. Rostoucí sňatečnost zastavil koronavirus. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/rostouci-snatecnost-zastavil-koronavirus>

⁴ V rámci tohoto článku bude pro zjednodušení zavedena pro tyto smlouvy zkratka svatební smlouvy.

⁵ KAPOUNKOVÁ, Eva. Znáte kritické body, které mohou ovlivnit vaše svatební přípravy? *Svatební blog* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://svatebniblog.cz/rozhovory/znate-kriticke-body-ktere-mohou-ovlivnit-vase-svatebni-pripravy-jak-je-zvladnout-to-vam-poradi-svatebni-koordinatorka-lenka-smrckova/>

Právě kvůli specifičnosti tohoto prostředí se zde naskýtá prostor pro aktivaci mnohdy opomíjených zákonných pravidel či nepsaných základních zásad a principů občanského práva, neboť snoubenci hledají řešení svého právního problému až následně, nikoliv s předstihem v rámci vyjednávání o obsahu smlouvy.

Problémy při plnění smluv kvůli koronavirové pandemii jsou pro snoubence zatěžující nejen z lidského hlediska ve formě nepohodlí a psychické zátěže, ale mohou mít naprosto zásadní dopad i do jejich financí. Z dostupných statistik vyplývá, že průměrná cena za hosta se stále zvyšuje, přičemž průměrná cena za rok 2019 činila 2 706,8 Kč, kdy tyto náklady nenesou (jak tomu tradičně bývalo dříve) rodiče snoubenců (tak je tomu jen u 27,5 % případů), ale z 41,7 % je hradí pouze snoubenci a z 30,5 % se snoubenci podílí na výdajích s rodiči.⁶ Ačkoliv aktuální statistiky chybí, již v roce 2007 stoupal počet snoubenců, kteří si brali na uspořádání svatby půjčku.⁷

Z výše uvedeného lze uzavřít, že koronavirus není možné vnímat jen jako drobnou překážku při pořádání svatby, ale poměrně důležitou skutečnost, která nejenže může narušit snoubencům jeden z nejdůležitějších dní jejich života, ale potenciálně ohrožuje finanční stabilitu nově vznikajících mladých manželství.

Následující text si neklade za cíl věnovat se podrobně veškerým právním důsledkům, které mohou při konání svatby v „době koronavirové“ nastat, ale vybrat nejčastější problémové oblasti a navrhnout jejich řešení tak, aby příspěvek mohl sloužit jako určitý návod pro spravedlivé řešení vypořádávání těchto závazků (byť závěry budou platné nejen na svatební smlouvy).

2 Omezení dopadající na pořádání sateb v České republice

Vzhledem k tomu, že tento článek se primárně nezaměřuje na veřejnoprávní problematiku přijímaných omezení (byť právě ony jsou příčinou komplikací

⁶ Průměrná cena svatby a rozpočet na svatbu – Kolik stojí svatba v ČR? *Svatbona* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.svatbona.cz/cena-svatby/>

⁷ CHALOUPKOVÁ, Eva. Češi se nebojí půjčit si peníze na svatbu svých snů. *Moneta* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.moneta.cz/servis-pro-media/tiskove-zpravy/detail/cesi-se-neboji-pujcit-si-penize-na-svatbu-svych-snu>

spojených s řádným a včasným plněním závazků), kvůli nutnému zestručnění článku a jeho zaměření se na tomto místě bude autorka zaměřovat zejména na aktuálně platné předpisy v době psaní tohoto článku.⁸

Není pochyb, že od začátku koronavirové pandemie bylo pořádání svateb určitým způsobem omezeno (ať už omezením počtu hostů, povinností nosit roušky atp.). Byť v průběhu července a srpna 2020 došlo k výraznému zlepšení, z výše uvedených statistik vyplývá, že i přesto bylo značné množství svateb zrušeno a přesunuto na rok 2021.

Je zřejmé, že situace se dynamicky vyvíjí a stejně jako nelze předvídat vývoj pandemie, není možné předvídat ani změnu daných opatření. Vzhledem k existenci tzv. vln pandemie či na sezónnost viru, se autorka domnívá, že byt' je pozornost věnována aktuální situaci, závěry tohoto článku budou (alespoň do určité míry) použitelné i po dílčích změnách v důsledku ústupu pandemie.

V návaznosti na usnesení vlády č. 196 ze dne 26. 2. 2021, kterým vláda v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila pro území České republiky nouzový stav a ve smyslu § 5 písm. a) až e) a § 6 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (dále jen „krizový zákon“), rozhodla o přijetí krizových opatření ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) krizového zákona za účelem předcházení šíření COVID-19 v rámci zvýšené mobility osob mezi okresy a za účelem posílení odpovědnosti a prevence osob při řešení krizové situace související s výskytem onemocnění COVID-19. S účinností ode dne 1. 3. 2021 do dne 21. 3. 2021 omezila volný pohyb osob na území České republiky.⁹

Svatby mají v rámci bodu III. odst. 2 písm. e) usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216, vyhlášené pod č. 113/2021 Sb., o přijetí krizového opatření, stanovenou výjimku z povinnosti pobývat mimo místo svého trvalého pobytu nebo bydliště. Konání svateb tedy není paušálně zakázáno, je však dotčeno řadou omezení.

Je třeba si uvědomit, že tato výjimka se vztahuje pouze k povinnosti pobývat mimo místo svého trvalého pobytu nebo bydliště. Již možnost opuštění

⁸ Tento článek byl napsán v průběhu března roku 2021.

⁹ Preambule k usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

okresu kvůli konání svatby je (pravděpodobně kvůli nedůslednosti zákonodárců) spekulativní. Svatba nepatří mezi jednu z výslovných výjimek, které zákon stanovuje pro opuštění hranic okresu, jako tomu je např. v případě účasti na pohřbu.¹⁰

Z covid portálu Ministerstva vnitra vyplývá, že svatbu je možné konat pouze v rámci okresu, kde má bydliště jeden ze snoubenců, druhému snoubenci a svědkům je však povoleno přes hranici svého okresu za účelem svatby vycestovat, přičemž účelem cesty je tzv. nezbytný úřední úkon. Ostatním svatebčanům je však účast na svatbě mimo území okresu, kde mají bydliště, zakázána.¹¹

Autorka tohoto článku se domnívá, že tyto informace neodpovídají znění usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216, vyhlášené pod č. 113/2021 Sb., o přijetí krizového opatření, a to zejména z následujících důvodů.

Výjimky pro opuštění hranic okresu jsou stanoveny v bodě II usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216/2021 Sb., o přijetí krizového opatření, přičemž dle covid portálu Ministerstva vnitra, by se na účast na svatbě osob výše vymezených měla vztahovat výjimka uvedená v odst. 4, která povoluje cesty za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých.¹²

V prvé řadě není jasné, jak má být vykládán neurčitý pojem „neodkladné úřední záležitosti“.

Vzhledem k tomu, že samo Ministerstvo vnitra doporučuje svatbu odložit¹³ (a také s ohledem na skutečnost, že spousta svateb doopravdy v průběhu roku 2020 odložena byla¹⁴), se nezdá, že by svatba bez dalšího mohla být považována za *neodkladnou* úřední záležitost. Naopak s Ministerstvem vnitra lze souhlasit, že za neodkladné úřední záležitosti lze považovat zejm. účast

¹⁰ Bod II. odst. 6 usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

¹¹ Svatba – pravidla a doporučení. *Covid portál Ministerstva vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/zivotni-udalosti/svatba>

¹² Bod III. odst. 4 usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

¹³ Svatba – pravidla a doporučení. *Covid portál Ministerstva vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/zivotni-udalosti/svatba>

¹⁴ Vychází ze předpokladu, že svatby z roku 2020 nejsou zrušené, ale pouze odsunuté na dobu příznivější epidemiologické situace.

na úředních jednání (zejména soudů, kde je nezpochybnitelný zájem státu na rychlém projednání dané věci apod.).¹⁵ Otvírá se zde tedy otázka, zda by snoubenci měli prokazovat důvody neodkladnosti svatby, případně z čeho se dovozuje automatická neodkladnost, jestli například stačí skutečnost, že je svatba již dohodnutá na příslušném úřadu (je však třeba uvést, že pro takový výklad prakticky neexistuje žádná opora).

Zcela zřejmým důvodem neodkladnosti svatby by bylo, kdyby např. aktuální zdravotní stav jednoho ze snoubenců ohrožoval na životě. V takovém případě by se jistě jednalo o neodkladnou úřední záležitost, přičemž k jejímu vyřízení je povolen nezbytný doprovod příbuzných a osob blízkých.

Na základě těchto závěrů se dá konstatovat, že výklad daného usnesení Ministerstvem vnitra není správný, neboť považuje svatbu za neodkladný úřední úkon za všech okolností, což však neodpovídá gramatickému ani logickému výkladu daného usnesení. Autentický výklad¹⁶ je právně závazný pouze v tom případě, kdy je obsažen v témže nebo jiném právním předpise¹⁷, což v tomto případě není. Svatbu za neodkladný úřední úkon nepovažují bez dalšího ani ve Velké Británii,¹⁸ jak bude uvedeno dále, a opačný výklad by byl na poli mezinárodního srovnání ojedinělým případem.

Jedním z jednoznačných omezení je stanovení maximálního počtu účastníků, který je určen na 15 lidí¹⁹. Ačkoliv se v rámci tohoto opatření výslovně neuvádí, zda se do tohoto počtu počítají např. i oddávající, matrikář a fotograf, covid portál Ministerstva vnitra operuje s počtem 15 lidí jako počtem celkovým (tj. včetně osob výše uvedených).²⁰ Tento výklad lze však hodnotit jako správný, byť z hlediska právní jistoty by bylo jistě vhodnější upřesnit okruh osob již v daném předpisu.

¹⁵ Úřední záležitosti a vzdělávání. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://okresy.mvcr.cz/uredni-zalezitosti-a-vzdelavani/>

¹⁶ Druh interpretace práva, který je prováděn orgánem veřejné moci, jenž vydal normativní právní text, který je předmětem interpretace.

¹⁷ HAPLA, Martin. Interpretace práva. *IS MU* [online]. Prezentace [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/law/podzim2015/BEP101Zk/um/2015_11_16_Pravni_nauka_I_-_Interpretace_prava.pdf

¹⁸ Čl. 15 písm a) bod II. prováděcího předpisu č. 1374. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/1374/schedule/1>

¹⁹ Bod III. odst. 2 písm. e) usnesení vlády České republiky ze dne 26. 2. 2021, č. 216/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

²⁰ Svatba – pravidla a doporučení. *Covid portál Ministerstva vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/zivotni-udalosti/svatba>

Dále samozřejmě platí povinnosti související s nošením ochranných prostředků dýchacích cest (pro novomanžely je stanovena výjimka při fotografování²¹), nemožnost svatebního oběda v restauračním zařízení²² a jiné, které dopadají nejen přímo na den obřadu, ale i na předsvatební přípravy (např. nemožnost výběru svatebních šatů ve svatebních salónech²³).

3 Pořádání svateb a závazkové právo

Závazků, které jsou uzavírány pro to, aby nezapomenutelný den snoubenců proběhl, jak má, je celá řada. Z tohoto hlediska je pro snoubence nepochybně jednodušší, pokud se rozhodli pro tzv. svatbu na klíč, kdy prakticky veškeré subdodavatele zajišťuje svatební agentura či koordinátorka, neboť v případě problémů řeší vše pouze s jedinou osobou. Takových svateb je ovšem vzhledem k vyšší ceně této služby poměrně málo.

I přes různorodost těchto smluv se zdá, že problémy, které se kvůli koronavirové krizi vyskytují, jsou často podobného charakteru, kdy jedna či druhá strana si nepřeje být dále smlouvou vázána.

Paradoxně nejsnazší právní řešení nastává tehdy, když svatební obřad vůbec není možné uskutečnit. Tento stav nastal tehdy, když vláda usnesením č. 194 ze dne 12. 3. 2020 vyhlásila v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, na území České republiky nouzový stav na dobu ode dne 12. 3. 2020 na dobu 30 dnů, a poté usnesením č. 215 ze dne 15. 3. 2020 rozhodla o přijetí krizového opatření ve smyslu § 5 písm. c) a § 6 odst. 1 písm. b) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), kterým zakázala s účinností ode dne 16. 3. 2020 do 24. 3. 2020 volný pohyb osob na území České republiky.

Z tohoto zákazu byly stanoveny taxativní výjimky, kdy pod čl. I písm. f) byly povoleny cesty za účelem vyřízení neodkladných úředních záležitostí, včetně zajištění nezbytného doprovodu příbuzných a osob blízkých. I přes

²¹ Odst. 3 písm. w) mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 2. 2021, č. MZDR 15757/2020-45/MIN/KAN.

²² Bod I, odst. 2 usnesení vlády České republiky ze dne 18. 3. 2021, č. 298/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

²³ Bod I, odst. 1 usnesení vlády České republiky ze dne 18. 3. 2021, č. 298/2021 Sb., o přijetí krizového opatření.

neurčitost tohoto pojmu a problémy s výkladem výše uvedené, je však nutno uzavřít, že svatba neodkladnou úřední záležitostí obecně vzato není (tento výklad zastával i Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ve svém pokynu pro obce ze dne 16. 3. 2020).²⁴ Vzhledem k těmto opatřením, které měly sloužit ke zpomalení šíření viru, nebylo dovoleno konat svatby.

Složitější jsou ty situace, kdy se svatby konat sice mohou, ale pro jednu či druhou stranu závazku se stává plnění nevýhodné, příp. nechtěné. Pakliže nastane situace, kdy bude namísto původně naplánované svatby o sto hostech možné pozvat jen pětinu, může se stát, že snoubenci o takovou svatbu nebudou mít zájem. Pokud budou mít zájem snoubenci, nemusí mít ještě nutně zájem např. nájemce svatebního místa, který nájem prostor podhodnotil s tím, že mu slevu na nájmu vykompenzuje útrata sto hostů, kteří se však nakonec nebudou moci zúčastnit.

3.3.1 Nemožnost plnění

Nemožnost plnění můžeme dělit na počáteční nemožnost upravenou v § 580 odst. 2 zákona č. 89/2012, občanský zákoník (dále jen jako „OZ“) a následnou v § 2006 až 2008 OZ, přičemž pro rozlišení těchto dvou kategorií je zásadní okamžik vzniku nemožnosti plnění, respektive zda již v době uzavírání smlouvy bylo jisté, že plnění bude nemožné (nemusí tu být sama nemožnost, ale jistota nemožnosti budoucího plnění).²⁵ Jestliže se tedy plnění stalo nemožným až po vzniku závazku, ačkoliv v době uzavírání smlouvy bylo objektivně splnitelné, bude se jednat o následnou nemožnost. Vzhledem k tomu, že počáteční nemožnost má za následek absolutní neplatnost a následná nemožnost způsobuje zánik závazku²⁶, je logicky vyloučena současná aplikace obou nemožností na skutkově shodný stav.²⁷

²⁴ Svatby musíte odložit, zastupitelstva se mohou konat jen v nutném případě. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/svatby-musite-odlozit-zastupitelstva-se-mohou-konat-jen-v-nutnem-pripade>

²⁵ SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. Obecné nauky o právních jednáních obligacích a o splnění závazků*. Brno: Právník, 1924, s. 35. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/12868>

²⁶ MELZER, Filip a Lucie PIECHOWICZOVÁ. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, s. 728.

²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2003, sp. zn. 28 Cdo 870/2003.

V civilistice existuje mnoho kategorizací z hlediska druhu nemožnosti plnění, kterými se autoři snažili nemožnost plnění popsat, ale pro nemožnost uskutečnit svatbu z důvodů výše uvedených je důležitá právní nemožnost plnění, která spočívá v existenci právní překážky.²⁸

V případě svateb, konkrétně například pronájmu svatebního místa pro civilní obřad, by tedy byla zásadní doba, kdy nastal zákaz konání svatby. Pakliže zákaz nečekaně přerušil jinak poklidné několikaměsíční svatební přípravy, je zjevné, že se bude jednat o nemožnost plnění následnou. Naopak fakt, že v době zákazu snoubenci naplánují svatební obřad s několikaměsíčním předstihem, neznamená to automaticky počáteční nemožnost plnění (ač momentálně zákaz platí), neboť strany předpokládají, že v době zvoleného svatebního termínu již zákaz platit nebude. Zde se setkáváme s problematikou dočasnosti překážky plnění, které v zásadě nemožnost plnění nezakládají.²⁹ Pokud bude navíc ze smlouvy zjevné, že se strany zavazují jen pro případ, že se plnění stane možným (uzavírají smlouvu odloženou suspenzivní podmínkou), není důvod, proč tuto smlouvu postihovat absolutní neplatností.

Z výše uvedeného plyne, že konat obřady jako takové zakázáno momentálně není (byť jsou zde velice znatelná omezení). Většina svatebních smluv obsahuje několik rozdílných a relativně samostatných plnění, kdy se velice snadno může stát, že některé z nich budou možné (např. pronájem zahrady hotelu na konání obřadu pro 15 lidí) a jiné nikoliv (např. uskutečnění recepce, tj. oslavy po svatbě např. v hotelové restauraci), kdy teprve všechny části dohromady se dají považovat za úplné splnění smlouvy. Autorka se domnívá, že ač se jedná o částečnou nemožnost, bylo by v tomto případě možné zvažovat působení úplné neplatnosti, neboť je zde třeba brát v potaz hypotetickou vůli stran, kterou lze odvodit od hospodářského účelu smlouvy.³⁰ Takový výklad by podporovalo i znění § 576 OZ, který říká, že týká-li se důvod neplatnosti jen takové části právního jednání, kterou lze od jeho ostatního obsahu oddělit, je neplatnou jen tato část, lze-li předpokládat,

²⁸ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 9. 2007, sp. zn. 28 Cdo 2789/2007.

²⁹ MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta. 2018, s. 41. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>

³⁰ MELZER, Filip a Lucie PIECHOWICZOVÁ. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014, s. 738.

že by k právnímu jednání došlo i bez neplatné části, rozpoznala-li by strana neplatnost včas. Těžko si lze představit, že by hotel měl zájem poskytnout pouze zahradu, kdyby nepočítal s útratou za hostinu. Zároveň snoubenci (s ohledem na počet odsouvaných svateb) pravděpodobně nebudou mít zájem o oddání v hotelovém komplexu, když následně nebudou moci s hosty sňatek oslavit.

Nelze zapomínat, že svatba je jedinečná událost a značné množství smluv, které jsou za normálních okolností v souvislosti s ní uzavírány, jsou smlouvy fixní, které jsou explicitně upraveny v § 1980 OZ, který říká, že byla-li ve smlouvě ujednána přesná doba plnění a vyplývá-li ze smlouvy nebo z povahy závazku, že věřitel nemůže mít na opožděném plnění zájem, zaniká závazek počátkem prodlení dlužníka, ledaže věřitel dlužníku bez zbytečného odkladu oznámí, že na splnění smlouvy trvá. Je zřejmé, že toto ustanovení nepochybně dopadá například na neuskutečněné vystoupení varhaníka, který si špatně poznamenal čas obřadu (je zjevné, že snoubenci nebudou mít zájem o jeho vystoupení o dvě hodiny později, když obřad už proběhl a oni již nejsou v místě kostela), nicméně stav, v jakém se snoubenci nachází v důsledku pandemie, je poněkud specifický a odlišný.

V případě fixních smluv jde vždy o situace, u nichž je na první pohled zřejmé, že plnění, které v daném termínu má pro věřitele vzhledem k jeho účelu jasný smysl, tento smysl po uplynutí termínu ztrácí a on na něm později nemůže mít zájem.³¹ U satebních smluv je stanoven určitý termín, kdy za běžných okolností je evidentní, že zájem snoubenců uzavřít smlouvu je spojen s tímto datem. Otázka, zda však bude možné použít § 1980 OZ, je závislá na existenci prodlení dlužníka, neboť závazek zaniká právě počátkem tohoto prodlení.

V této souvislosti je třeba zmínit pojem vyšší moci, který bude více rozebrán dále. Smlouva může obsahovat ujednání, dle něž se strana (či obě strany) nedostanou do prodlení, pakliže nastane situace, která je ve smlouvě definovaná jako případ vyšší moci. I pokud takové smluvní ujednání bude absenovat, je třeba nezávisle zvažovat aplikaci § 2913 odst. 2 OZ.

³¹ ŠILHÁN, Josef. In: HULMÁK, Milan. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1108.

Kritérium bezcennosti je rozhodující nejen pro fixní závazky, ale také pro nemožnost plnění v těch případech, kdy by právně bylo možné svatbu uskutečnit, ale za přijetí významných ústupků, neboť existuje také hospodářská nemožnost plnění, která do značné míry zlepšuje pozici dlužníka.³²

Pro odlišení, o jakou nemožnost plnění se jedná, bude důležitá míra komplikací, která je u hospodářské nemožnosti plnění nižší než u faktické, přesto se však jedná o těžkosti významné.

Prvním příkladem může být vystoupení zpěváka, který má ovšem nařízenou karanténu od hygienické stanice (případně může být uzavřen okres, v němž bydlí). Zvažujeme, že ačkoliv se nepochybně jedná o fixní smlouvu, nelze zde dovodit (např. z výše uvedených důvodů) prodlení dlužníka. Byť svatby mohou probíhat, existuje zde veřejnoprávní zákaz, který zcela znemožňuje smlouvu splnit (tzn. nelze ji splnit ani za ztížených podmínek, ani s většími náklady, ani s pomocí jiné osoby, neboť snoubenci měli zájem o tohoto konkrétního zpěváka a není jej možné splnit ani po určené době, neboť takové splnění by pro snoubence nemělo význam).

Druhým příkladem je vystoupení zahraničního smyčcového kvarteta, které v důsledku pandemie namísto angažmá pro českou filharmonii zůstalo hrát na jiném kontinentu. Takový dlužník, který by chtěl splnit dluh, by musel vynaložit značné úsilí a náklady (zakoupení letenek, jejichž ceny v důsledku omezení letecké dopravy extrémně vzrostly, náklady na koronavirové testování, nutnost zařizování ubytování, zdravotní rizika spojená s cestováním atd.). Vzhledem k tomu, že hudebníci nemohli téměř rok aktivně koncertovat, takto nerentabilní plnění smlouvy by mohlo být značně komplikované, v některých případech by dokonce až ovlivnilo samotnou existenci kvarteta. V takovém případě bychom zkonstatovali, že se bude jednat o hospodářskou nemožnost plnění, neboť míra komplikací je nižší než v případě výše uvedeném, přesto však významná.

Posledně uvedené případy se v německé právní úpravě řeší přes ustanovení § 313 BGB, kde lze nalézt německou obdobu klauzule rebus sic standtibus.³³

³² SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. Obecné nauky o právních jednáních obligačních a o splnění závazků*. Brno: Právnický, 1924, s. 37.

³³ ZIMMERMANN, Reinhard. *Breach of Contract and Remedies under New German Law of Obligations*. Roma, 2002.

To by mohla být vhodná cesta i pro české právo, a to zejména v situaci, kdy lze hospodářskou nemožnost plnění v českém právním prostředí přirovnat k chůzi ode zdi ke zdi – buď je přístup k výkladu tomuto pojmu velmi restriktivní, nebo naopak příliš extenzivní. Představitelem proudu, který preferuje restriktivní přístup, je například Kubeš, který za nemožné považuje pouze jednání absurdní³⁴ a Krčmář, který pro hospodářskou nemožnost neviděl oporu v zákoně.³⁵ Ze zastánců extenzivního výkladu se jednalo zejména o výše zmínovaného Sedláčka. Autorka tohoto článku však nepovažuje extenzivní výklad za vhodný a ani k němu není příliš důvod, neboť tyto situace lze řešit ustanovením k tomu vhodnějším, a to pomocí změny okolností v § 1764 OZ.

3.3.2 Změna okolností

Úpravu změny okolností lze nalézt v ustanoveních § 1764 OZ až 1766 OZ. Český občanský zákoník vymezuje v § 1765 OZ následující definiční znaky podstatné změny okolností, jež musí být splněny kumulativně: existence změny okolností, její nepředvídatelnost, neovlivnitelnost, nepřevzetí rizika změny na sebe, vznik zvlášť hrubého nepoměru v právech a povinnostech a příčinná souvislost mezi změnou a vznikem zvlášť hrubého nepoměru.

Smyslem tohoto institutu je nastolit zpět rovnováhu, která je narušena změnou okolností. Toto ustanovení je významné pro smlouvy s odloženým plněním, zejména na ty dlouhodobější, neboť prvek času přináší nejistotu budoucího vývoje různých vnějších faktorů.³⁶ Smlouvy týkající se svatby jsou většinou uzavírány se značným časovým rozestupem (obvykle se svatba plánuje rok, v případě frekventovaných svatebních míst, od kterých se většinou odvíjí vše ostatní, i dva roky předem).

Ke změně okolností může dojít z nejrůznějších důvodů, přičemž poměrně rozsáhlý výčet nabízí Šilhán, který v něm mimo jiné uvádí přírodní katastrofy (mezi něž lze zařadit i pandemii), ale také faktory právní spočívající ve změně předpisů, změny zdravotního stavu v důsledku nemoci, ekonomické faktory jako superinflace, prudký vzestup určitých komodit apod.³⁷

³⁴ Více viz dílo KUBEŠ, Vladimír. *Nemožnost plnění a právní norma*. Brno: Orbis, 1938, s. 37.

³⁵ KRČMÁŘ, Jan. *Právo občanské. III. Právo obligační*. Reprint 4. vyd. Praha: Nákladem sborníku věd právních a státních, 1947, s. 137.

³⁶ ŠILHÁN, Josef. In: HULMÁK, Milan. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 220.

³⁷ Ibid., s. 225.

Skutečnost, že se kvůli objektivní vnější příčině stane plnění smlouvy méně výhodným, není důvodem pro prolomení zásady pacta sunt servanda a dlužník je stále povinen smlouvu splnit, ačkoliv pro to panují ztížené podmínky. Právně relevantní ve smyslu těchto ustanovení je až taková změna okolností, která přináší šokující a extrémní dopady na postavení stran, které neodpovídají jakémukoliv rozumnému vyhodnocení a zvážení rizik.³⁸

Pokud bychom se stále drželi příkladu se smyčcovým kvartetem, dospěli bychom k závěru, že právě tato by mohla splňovat podmínky § 1765, neboť došlo k podstatné, nepředvídatelné (předpokládejme, že k ujednání vystoupení došlo před vypuknutím pandemie) a neovlivnitelné změně okolností, která dala vzniknout nejen vzhledem k radikální změně finančních nákladů, ale také zvýšením bezpečnostních rizik z hlediska možné nákazy, zvláště hrubému nepoměru mezi stranami, která je v příčinné souvislosti se změnou okolností. K převzetí nebezpečí změny okolností dotčené strany na sebe nedošlo.

Výhoda řešení dle podstatné změny okolností namísto nemožnosti plnění (hospodářské) vede k tomu, že závazek nemusí být ukončen, ale může dojít ke změně jeho obsahu. Snoubenci mohou mít o vystoupení extrémní zájem a mohou být ochotni zaplatit i cenu mnohonásobně vyšší. Spojení hospodářské nemožnosti plnění s klauzulí rebus sic standibus je tak cestou inspirovanou německým právním prostředím, kterou navrhuje jako vhodnou pro české právní prostředí i Melzerová.³⁹ Jedná se o poměrně elegantní řešení, které více koresponduje se základní zásadou pacta sunt servanda.

Existuje několik teorií, na jejímž základu klauzule rebus sic standibus stojí. Vzhledem k tomu, že se tento článek věnuje problematice týkající se koronaviru, se kterou je často skloňován pojem vyšší moc, za zmínku stojí přístup, který odvozuje vznik klauzule od teorie vyšší moci. Není náhodou, že pro tento přístup je typické zejména francouzské právo, které je kolébkou pojmu vyšší moc. Ve Francii je vyšší moc okolností nebo událostí, která tvoří bez zavinění dlužníka překážku plnění a liberuje tak dlužníka z odpovědnosti za splnění smlouvy.⁴⁰ Ohledně rozdílu klauzule a vyšší moc viz dále.

³⁸ Ibid., s. 222.

³⁹ MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta. 2018, s. 39. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>

⁴⁰ AUGENBLICK, Mark a Alison B. ROUSSEAU. Force Majeure in Tumultuous Times: Impracticability as the New Impossibility. *The Journal of World Investment & Trade*, 2012, č. 13, s. 60. Dostupné z: https://brill.com/view/journals/jwit/13/1/article-p59_2.xml?language=enhttps://www.worldresearchlibrary.org/up_proc/pdf/1059-150848355024-27.pdf

Velice zajímavá je však otázka, zda je splnění překážkou pro postup dle § 1765 odst. 1 OZ. Panuje shoda v tom, že pokud ke splnění došlo před změnou okolností, není zde pro aplikaci tohoto ustanovení místo, neboť právo na obnovu jednání neslouží k narovnání domnělých či skutečných minulých křivd,⁴¹ přičemž tomuto závěru není z hlediska jeho správnosti co vytknout. Obtížnější se zdá být situace, když nejdříve nastane změna okolností a až následně dojde ke splnění (ať už úplné nebo částečné). Šilhán k tomu uvádí, že změna okolností se musí vztahovat k plnění, které má teprve nastat, nikoliv těch, které již byly realizovány.⁴²

Pro tento závěr, který je problematický zejména v případech, kdy věřitel nemůže legitimně očekávat, že dlužník svým splněním změnu podmínek akceptoval, se uvádí tři argumenty.

První je, že je k věřiteli nespravedlivé, aby musel poskytnuté plnění vracet zpět. Vždy však není nutné, aby byl závazek rušen, existují různé způsoby, jak závazek modifikovat tak, aby došlo k nastolení rovnovážného vztahu. Melzerová k tomu navíc uvádí, že skutečnost podstatné změny okolností, kdy je trvání na splnění závazku v rozporu s principem poctivosti, oslabuje legitimní očekávání věřitele, že si může již poskytnuté plnění ponechat.⁴³ Nelze však paušálně tvrdit, že i přes změnu okolností (byť podstatnou) je trvání na závazku vždy v rozporu s principem poctivosti. Bude třeba pečlivě posuzovat případ od případu. Lze si klást otázku, do jaké míry budou v případných sporech soudci toto kritérium ochotni posuzovat i s ohledem na existenci třetího argumentu uvedeného níže.

Druhý argument stojí na úvaze, že když dlužník závazek splnil, evidentně pro něj změna okolností nepředstavovala zásadní problém (a převáží tedy zájem na zachování zásady *pacta sunt servanda*). Marginálnost problému však ze splnění nutně nevyplývá, neboť motivací pro splnění závazku mohl

⁴¹ KOTÁSEK, Josef. Poznámky k okolnostem zakládajícím právo na obnovu jednání o smlouvě. *Konference Česko-slovenské právnícké dny*. Omšenie, 2014, s. 5. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Josef_Kotasek/publication/303922377_Poznamky_k_okolnostem_zakladajicim_pravo_na_obnovu_jednani_o_smlouve/links/575e5eda08ae414b8e4f5626

⁴² ŠILHÁN, Josef. In: HULMÁK, Milan. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 227.

⁴³ MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta, 2018, s. 128. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>

být např. strach z různých sankcí apod., nikoliv fakt, že změna okolností nepředstavovala zásadní problém. Nelze také zapomínat, že zákon dlužníku neumožňuje odložit plnění. Není možné přeci spatřovat v plnění dlužníka akceptaci změny okolností, když splnit musel, protože jinak by jednal protiprávně.

Jako třetí důvod se uvádí ne příliš velká ochota soudů zasahovat do smluvních vztahů,⁴⁴ která však byla do určité míry již překonána, byť judikatura je rozvinutější spíše u smluvní pokuty, kdy z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 927/2016, vyplývá, že lze moderovat i takovou smluvní pokutu, jenž byla jednostranným započtením již splněna.⁴⁵ Byť u moderace smluvní pokuty má rozhodnutí účinky ex tunc a u podstatné změny okolností rozhodnutí působí ex nunc, přesto lze uvažovat o závěrech založených na podobných argumentačních základech.

Pro problematiku již realizovaného plnění a následné uplatnění změny okolností se obvykle uvádí jako zásadní existence nepoctivosti dlužníka, který se za nepoctivého dá považovat tehdy, když by bez jakýchkoliv výhrad naprosto dobrovolně plnil i přes změněné okolnosti (tedy nikoliv např. z důvodu strachu ze sankcí, ale jednoduše proto, že ač k jakési změně došlo, nepředstavovala problém hodný renegociace, kdy až následně by se snažil, typicky ze zjištěných důvodů, získat své plnění zpět, ač je to zcela rozporné s jeho předchozím jednáním.⁴⁶ A contrario si však lze klást otázku, proč vůbec klást dlužníkovi k tíži, že nejedná protiprávně, když mu zákon neumožňuje odložit plnění.

3.3.3 Vyšší moc

Vyšší moc je obecný pojem a legální definice tohoto pojmu v zákoně absen-tuje. Vyšší moc se bude vždy vztahovat k nemožnosti plnění následné, neboť i z logiky věci vyplývá, že pokud je u počáteční nemožnosti plnění již

⁴⁴ Nejedná se pouze o neochotu ingerence soudu ve smyslu změny okolností, ale např. i u smluvní pokuty vyjádřené např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 30. 9. 2013, sp. zn. 23 Cdo 2400/2012.

⁴⁵ MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta. 2018, s. 127. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>

⁴⁶ Podobný princip srov. MELZER, Filip a Kristián CSACH. In: MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář. Svazek IX. § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018, s.1142.

od počátku nemožné, nemůže zaniknout závazek, který v prvé řadě nikdy nevzniknul.⁴⁷

Vyšší moc je zvlášť kvalifikovaná objektivní právní skutečnost (nastává tedy nezávisle na vůli subjektů, tzn. není přímo závislá na lidském chování a může způsobit změnu, vznik a zánik právního vztahu).⁴⁸ Účelem ustanovení o působení vyšší moci je spravedlivě řešit situace, kdy se v průběhu existence nějakého vztahu objeví nepředvídatelná okolnost znemožňující řádné plnění povinností dle smlouvy.

Vyšší moc popsal v rozsudku Nejvyšší soud České republiky ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. 21 Cdo 4075/2019, jako takovou kvalifikovanou náhodu, kterou není možné za daných podmínek ani při vynaložení veškerého úsilí nikým odvrátit vzhledem k její mimořádnosti a nepředvídatelnosti (srov. též odůvodnění usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2911/2006). Podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020, sp. zn. 25 Cdo 575/2019, musí být vyšší moc způsobena vnější událostí.

Vzhledem k nekonečné rozmanitosti života nelze vytvořit taxativní katalog okolností, které jsou považovány za vyšší moc, jako příklady vyšší moci lze uvést války, revoluce, pirátské útoky, politické převraty, přírodní katastrofy (tsunami, zemětřesení, povodně), masivní výpadky dodávky elektrické energie nebo ropy, mocenské zásahy v podobě bojkotů nebo embarg, teroristické útoky nebo epidemie (v minulosti například ptačí chřipka).⁴⁹

Mezi českými autory nepanuje shoda o tom, zda je § 2913 odst. 2 OZ, opisné vyjádření vyšší moci. Důvodem je převážně skutečnost, že toto ustanovení termín vyšší moc nepoužívá a sama důvodová zpráva nepřináší žádnou odpověď, pouze uvádí, že „na škůdce dopadá tvrdší pravidlo o možnosti zprostit se (liberovat se) důkazem, že mu ve splnění povinnosti ze smlouvy dočasně nebo trvale zabránila mimořádná nepředvídatelná a nepřekonatelná překážka vzniklá nezávisle na jeho vůli (v teorii zpravidla charakterizovaná jako

⁴⁷ BRZOZOWSKI, Adam. *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauszula rebus sic stantibus*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 203.

⁴⁸ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.cz/proxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfwp64zrgu&tocid=nnptembqhfwp64zrgu> [cit. 17. 3. 2021].

⁴⁹ KNAPOVÁ, Jana. Doložka vyšší moci v mezinárodní obchodní praxi. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2007, č. 5, s. 4.

vyšší moc).⁵⁰ Tomsa⁵¹ a Drožka⁵² se shodují, že § 2913 odst. 2 OZ rovná se vyšší moc. Jiný názor má Hrádek⁵³, který mezi těmito dvěma koncepty vidí rozdíly, a to zejména v pojmech neodvratitelného jednání třetí osoby a nezávislosti na vůli škůdce, které nepatří pod definici vyšší moci. Autorka tohoto článku se domnívá, že zákonodárce do tohoto ustanovení nevložil pojem vyšší moci právě pro jeho neurčitost a raději zvolil opis tak, aby byly konkrétní podmínky, pro které se dlužník liberuje ze své odpovědnosti, stanoveny přesně.

Z hlediska vztahu vyšší moci a klauzule rebus sic standibus lze uzavřít, že ačkoliv případy vyšší moci mohou být i příčinou pro aktivaci klauzule rebus sic standibus, stane se tak tehdy, když skutkem síly vyšší moci nenaštane faktická nemožnost plnění, ale jen překážka splnění v oblasti hospodářské. Funkce těchto institutů není totožná, neboť vyšší moc se promítá do odpovědnosti smluvní a jejím následkem je obvykle zánik závazku, ale také do odpovědnosti delikt ní, kdežto klauzule má vést předně k modifikaci závazku.⁵⁴

4 Problematika pořádání svateb v Anglii

Obdobně jako Česká republika i Spojené království Velké Británie a Severního Irska bylo koronavirovou krizí poměrně tvrdě zasaženo. Dne 4. 1. 2021 předseda vlády vyhlásil opatření týkající se mimo jiné i pořádání svateb. Vzhledem k tomu, že podmínky pro jednotlivé části Velké Británie a Severního Irska se mohou v různých oblastech lišit (což ovlivňuje i doporučení podávané vládou), pro zjednodušení se tato kapitola vztahuje pouze k Anglii.

⁵⁰ Důvodová zpráva k občanskému zákoníku ze dne 3. 2. 2012, 571. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tiny-mce-storage/files/Duvodova-zprava-NOZkonsolidovana-verze.pdf>

⁵¹ TOMSA, Milan. Náhrada způsobené újmy (škody) a bezdůvodné obohacení v úpravě nového občanského zákoníku. *Obchodní právo*, 2015, č. 5, s. 165.

⁵² DROŽKA, Štěpán. Náhrada majetkové a nemajetkové újmy – ustanovení a ustanovení o povinnosti nahradit škodu. *Konkursní noviny*, 2015, č. 1, s. 23.

⁵³ HRÁDEK, Jiří. In: ŠVESTKA, Jiří a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek VI*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 908.

⁵⁴ MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta. 2018, s. 224. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>

V době psaní tohoto článku⁵⁵ se mohly svatby konat pouze v počtu šesti osob (nepočítaje zaměstnance podílejí se na konání obřadu), přičemž platilo omezení, že taková svatba může proběhnout pouze za mimořádných okolností, například když byl jeden ze snoubenců vážně nemocný a neočekávalo se uzdravení.⁵⁶ Ode dne 29. 3. 2021 se však budou moci v totožném počtu konat jakékoliv svatby bez omezení⁵⁷, přičemž následně je plánováno rozšiřování počtu hostů⁵⁸, pakliže se bude epidemiologická situace zlepšovat.⁵⁹ Co se týče cestování za účasti na svatbě (ať už jako host či jako jeden ze snoubenců), tak za splnění výše uvedených podmínek je možné cestovat i do jiných částí Spojeného království (či do zahraničí).⁶⁰

V porovnání s Českou republikou je tedy legislativa platná v Anglii mnohem přesnější, když mluví o mimořádnosti opatření a zcela jasně vymezuje, že ke konání svatby jsou nutné mimořádné okolnosti spočívající ve vážném ohrožení na životě jednoho ze snoubenců. Český právní řád naopak vůbec nevykládá neurčitý právní pojem neodkladná úřední záležitost, ač k tomu jsou (z výše uvedených důvodů) oprávněné důvody.

Vláda ve Velké Británii si uvědomuje obtíže, jaké obdobnými opatřeními svým občanům způsobuje, proto vydala oficiální návod pro malé svatby⁶¹, nicméně z hlediska zaměření tohoto článku je mnohem zajímavější prohlášení o postoji CMA k ovlivnění svatebních služeb.⁶²

⁵⁵ Tento článek byl napsán v průběhu března roku 2021.

⁵⁶ Čl. 15 písm a) bod II. prováděcího předpisu č. 1374. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2020/1374/schedule/1>

⁵⁷ National lockdown: Stay at Home. Guidance. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/guidance/national-lockdown-stay-at-home#weddings-civil-partnerships-and-religious-services>

⁵⁸ Nejdříve 12. 4. 2021 bude povoleno 15 osob, nejdříve od 17. 5. 2021 poté 30 osob a ne dříve než 21. 6. 2021 je plánováno odstranit veškeré limity týkající se svateb.

⁵⁹ COVID-19: Guidance for small marriages and civil partnerships. *Government UK* [online]. [22. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/COVID-19-guidance-for-small-marriages-and-civil-partnerships/COVID-19-guidance-for-small-marriages-and-civil-partnerships#enforcement>

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Wedding services affected by COVID-19: statement of the CMA's position on cancellation and refunds. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/wedding-services-coronavirus-COVID-19-cancellations-and-refunds/wedding-services-affected-by-COVID-19-statement-of-the-cmas-position-on-cancellation-and-refunds>

4.1 Stanovisko CMA k ovlivnění svatebních služeb

CMA je hlavním regulátorem hospodářské soutěže ve Velké Británii a mezi její povinnosti patří mimo jiné i prosazování právních předpisů na ochranu spotřebitele. CMA si je plně vědoma toho, že o konkrétních případech může rozhodnout pouze soud, avšak vzhledem k vysokému počtu párů, jejichž svatební den byl narušen či zmařen v důsledku vládních opatření v oblasti veřejného zdraví zavedených k omezení šíření onemocnění COVID-19, se vyskytla potřeba reagovat na naléhavé problémy, se kterými se svatební odvětví potýká. Účelem stanoviska je pomoci spotřebitelům porozumět jejich právům a poskytnout podnikatelům návod, jak zacházet se svými zákazníky spravedlivě.⁶³ Vydání tohoto stanoviska lze hodnotit nanejvýš pozitivně z hlediska obou stran sporu, neboť zvyšuje právní jistotu ohledně toho, jaký právní názor může být z hlediska budoucích sporů zaujímán.

Následující pasáž bude rozlišovat mezi situacemi, zda bylo možné svatbu uskutečnit (byť s určitými omezeními), či nebylo.

4.1.1 Konání svatby není možné uskutečnit

Svatbu není možné uskutečnit v dohodnutém termínu, když by tím strany porušily lockdown laws, přičemž není důležité, zda by se jednalo o omezení uložená zákonem, místními zákony či místními orgány v rámci jejich zákonných pravomocí. V takovém případě je CMA přesvědčená o tom, že dojde k ukončení smlouvy dle doktríny frustrace (není to přímo nemožnost plnění?) a spotřebitelé by měli mít nárok na vrácení peněz včetně již zaplacených záloh.⁶⁴

Problematické mohou být případy, kdy podnikatel již nějaké služby snoubencům poskytl, tudíž mu vznikly určité náklady, než se ukázalo, že svatbu nebude možné uskutečnit. Vzhledem k povaze smluv týkajících se svateb se CMA domnívá, že podnikatel si může ponechat částku, která odpovídá výdajům, které mu vznikly přímo v souvislosti s touto smlouvou. Bude se typicky jednat o náklady na čas zaměstnanců věnovaných konkrétně na plánování svatby (např. pokud svatební místo věnovalo čas domluvou s oddávajícím pro obřad přímo v jejich hotelu či restauraci), nákup jídla

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

a květin (nebo jiných věcí podléhajících rychlé zkáze), které jsou vázane na konkrétní svatbu a nemohou být použity jinak (nejedná se tedy o obecné fixní náklady na zaměstnance). Důkazní břemeno ohledně odpočtů tíží podnikatele, kteří mají povinnost poskytnout jasné vyúčtování všech vzniklých nákladů.⁶⁵ Je zřejmé, že nutné výdaje budou muset být soudem pečlivě posuzovány na základě konkrétních okolností případ od případu.

Počátky doktríny frustrace lze shledat již v rozsudku Královského soudu Anglie ze dne 6. 5. 1863, ve věci *Taylor proti Caldwell*, 122 ER 309; 3 B. & S. 826, kde bylo rozhodnuto, že pokud je individuálně určená věc zničena bez zavinění kterékoliv strany závazku, dojde k ukončení této smlouvy v důsledku nemožnosti plnění.⁶⁶

Doktrínu frustrace je možné nalézt v několika zákonech Spojeného království s ohledem na geografickou příslušnost, přičemž pro Anglii a Wales platí Law Reform (Frustrated Contracts) Act z roku 1943⁶⁷.

V této souvislosti je důležité zmínit, že vyšší moc není doktrínou common law, ale smluvním konstruktem, což znamená, že by si strany musely vyšší moc sjednat smluvně. Pakliže by tedy událost spadala pod doložku vyšší moci, použilo by se toto smluvní ustanovení, nicméně doktrína frustrace může být aplikovatelná i tehdy, kdy smlouva obsahuje doložku vyšší moci, ale tato událost pod její smluvní vymezení nespadá.⁶⁸

4.1.2 Svatba je ovlivněna omezeními, nicméně může se uskutečnit

Obecně jsou situace, kdy se svatby mohou konat, nicméně jsou i přesto ovlivněny určitými omezeními, z hlediska právního posouzení komplikovanější.

⁶⁵ Wedding services affected by COVID-19: statement of the CMA's position on cancellation and refunds. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/wedding-services-coronavirus-COVID-19-cancellations-and-refunds/wedding-services-affected-by-COVID-19-statement-of-the-cmas-position-on-cancellation-and-refunds>

⁶⁶ Rozsudek Královského soudu Anglie ze dne 6. 5. 1863, ve věci *Taylor proti Caldwell*, 122 ER 309; 3 B & S 826. Dostupné z: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/QB/1863/J1.html>

⁶⁷ Law Reform (Frustrated Contracts) Act. Dostupné z: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/6-7/40/section/1>

⁶⁸ YONG, Jack, Flora GRIFFITH a Desmond WANG. Force Majeure vs. Frustration of Contracts in the Time of COVID-19. *LawsonLundell* [online]. [1. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.lawsonlundell.com/china-blog/force-majeure-vs-frustration-of-contracts>

Podle CMA je důležité to, zda je dopad na svatební smlouvy významný či omezený.

Významný dopad na uspořádání svatby lze dovodit, když se omezení týkají některého z klíčových prvků, mezi které patří místo konání, možnost stravování a počet hostů (pakliže je z okolností případu evidentní, že snoubenci by o svatbu neměli zájem, pokud by se možný počet hostů diametrálně lišil od počtu hostů dohodnutého ve smlouvě).⁶⁹ Taková svatba by byla radikálně odlišná od toho, jaká byla původně předmětem smlouvy, proto by smlouva měla být posouzena podle předchozího bodu, tedy být frustrována se všemi výše uvedenými specifiky.

Pakliže se svatba může konat na dohodnutém místě, neovlivní to možnost stravování (catering) a je možná účast podstatné většiny dohodnutého počtu hostů, bude se jednat pouze o omezený dopad na svatební smlouvu, nebude pro ukončení smlouvy dle doktríny frustrace důvod. V praxi se bude pravděpodobně jednat o dílčí omezení týkající se hlavně bezpečnostních opatření (např. povinnost nosit ochranné pomůcky, podstoupení antigenního testování apod.)

5 Závěr

Je zcela zřejmé, že situace, v jaké jsme se kvůli koronavirové pandemii ocitli, není jednoduchá a není možné tedy očekávat, že bude snadné její právní řešení, kdy tento článek sloužil k poskytnutí alespoň základního přehledu institutů, které lze v těchto dobách zvažovat.

Vláda má problém s komunikací vydávaných opatření, kdy poskytované informace jsou často nedostačující, kusé, někdy dokonce rozporné s textem opatření (jako například v případě svatby jako všeobecné neodkladné úřední záležitosti). Jakkoliv mají ve Velké Británii úpravu odlišnou, cílem tohoto článku nebylo srovnání vydávaných opatření ani toho, které instituty fungují lépe, nicméně poukázat na skutečnost, že Velká Británie si uvědomila

⁶⁹ Wedding services affected by COVID-19: statement of the CMA's position on cancellation and refunds. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/wedding-services-coronavirus-COVID-19-cancellations-and-refunds/wedding-services-affected-by-COVID-19-statement-of-the-cmas-position-on-cancellation-and-refunds>

palčivost tohoto tématu nejen v obecných intencích, ale také v návaznosti na svatební business.

Na tomto poli vyhrává oproti nám Velká Británie nejen kvůli mnohem větší preciznosti vydávaných zákonů, kdy např. není nutné teprve výkladem docházet k závěrům, zda fotografové a matrikáři patří do celkového počtu povolených osob, ale zejména v poskytování relevantních informací a návodů, jak by mohly být budoucí spory řešeny, což Česká republika opomněla. Problematika B2C vztahů v rámci koronavirové krize je z hlediska četnosti zájmu publikujících oproti B2B vztahům značně podhodnocena, přičemž otázky ze svatebního prostředí naprosto chyběly.

V tomto směru lze nacházet velké příležitosti ke zlepšení, kdy komunikace zejména směrem ke spotřebitelům a drobným podnikatelům, kteří zpravidla nemají k dispozici rady právníka, by měla být výrazně posílena tak, aby byli informováni alespoň v základních rysech o tom, jaká mají práva a povinnosti. Snad tento článek bude právě jednou z vlaštovek, které ke zvýšení informovanosti přispějí.

Literature

AUGENBLICK, Mark a Alison B. ROUSSEAU. Force Majeure. Tumultuous Times: Impracticability as the New Impossibility, *The Journal of World Investment & Trade*, 2012, č. 13, s. 60. Dostupné z: https://brill.com/view/journals/jwit/13/1/article-p59_2.xml?language=enhttps://www.worldresearchlibrary.org/up_proc/pdf/1059-150848355024-27.pdf

BRZOZOWSKI, Adam. *Wpływ zmiany okoliczności na zobowiązania. Klauszula rebus sic stantibus*. Warszawa: C. H. Beck, 2014, s. 203. ISBN 978-83-255-6291-5.

CIESLAR, Jan. Rostoucí sňatečnost zastavil koronavirus. *Český statistický úřad* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/rostouci-snatecnost-zastavil-koronavirus>

COVID-19: Guidance for small marriages and civil partnerships. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/COVID-19-guidance-for-small-marriages-and-civil-partnerships/COVID-19-guidance-for-small-marriages-and-civil-partnerships>

- DROŽKA, Štěpán. Náhrada majetkové a nemajetkové újmy – ustanovení a ustanovení o povinnosti nahradit škodu. *Konkursní noviny*, 2015, č. 1, s. 23.
- Důvodová zpráva k občanskému zákoníku ze dne 3. 2. 2012, 571. Dostupné z: <http://obcanskyzakonik.justice.cz/tinymce-storage/files/Duvodova-zprava-NOZkonsolidovanaverze.pdf>
- Guidance. National lockdown: Stay at Home. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/guidance/national-lockdown-stay-at-home#weddings-civil-partnerships-and-religious-services>
- HAPLA, Martin. Interpretace práva. *IS MU* [online]. Prezentace [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: https://is.muni.cz/el/law/podzim2015/BEP101Zk/um/2015_11_16_Pravni_nauka_I_-_Interpretace_prava.pdf
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: <https://www-beck-online-cz.ezproxy.muni.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembqhfpw64zrgu&toCID=nnptembqhfpw64zrgu> [cit. 17. 3. 2021].
- HULMÁK, Milan. *Občanský zákoník V. Závazkové právo. Obecná část (§ 1721–2054)*. Praha: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-7400-535-0.
- CHALOUPKOVÁ, Eva. Češi se nebojí půjčit si peníze na svatbu svých snů. *Moneta* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.moneta.cz/servis-pro-media/tiskove-zpravy/detail/cesi-se-neboji-pujcit-si-penize-na-svatbu-svych-snu>
- KAPOUNKOVÁ, Eva. Znáte kritické body, které mohou ovlivnit vaše svatební přípravy?. *Svatební blog* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://svatebniblog.cz/rozhovory/znate-kriticke-body-ktere-mohou-ovlivnit-vase-svatebni-pripravy-jak-je-zvladnout-to-vam-poradi-svatebni-koordinatorka-lenka-smrckova/>
- KNAPOVÁ, Jana. Doložka vyšší moci v mezinárodní obchodní praxi. *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2007, č. 5, s. 4.

- KOTÁSEK, Josef. Poznámky k okolnostem zakládajícím právo na obnovu jednání o smlouvě. *Konference Česko-slovenské právnické dny*. Omšenie, 2014, s. 5. Dostupné z: https://www.researchgate.net/profile/Josef_Kotasek/publication/303922377_Poznamky_k_okolnostem_zakladajicim_pravo_na_obnovu_jednani_o_smlouve/links/575e5eda08ae414b8e4f5626
- KRČMÁŘ, Jan. *Právo občanské. III. Právo obligační*. Reprint 4. vyd. Praha: Nákladem sborníku věd právních a státních, 1947, s. 137. ISBN 978-80-7478-410-1
- KUBEŠ, Vladimír. *Nemožnost plnění a právní norma*. Brno: Orbis, 1938, s. 37.
- MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář. Svazek IX. § 2894–3081*. Praha: Leges, 2018. ISBN 978-80-7502-199-1.
- MELZER, Filip a kol. *Občanský zákoník: velký akademický komentář. Svazek III. § 419–654*. Praha: Leges, 2014. ISBN 978-80-7502-003-1.
- MELZEROVÁ, Lucie. *Vliv změny poměrů na trvání závazků*. Disertační práce. Olomouc: Právnická fakulta. 2018. Dostupné z: <https://theses.cz/id/zwbrdg/>
- Průměrná cena svatby a rozpočet na svatbu – Kolik stojí svatba v ČR? *Svatbona* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.svatbona.cz/cena-svatby/>
- SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. Obecné nauky o právních jednáních obligačních a o splnění závazků*. Brno: Právník, 1924. Dostupné z: <https://digi.law.muni.cz/handle/digilaw/12868>
- SEDLÁČEK, Jaromír. *Obligační právo. Obecné nauky o právních jednáních obligačních a o splnění závazků*. Brno: Právník, 1924.
- Svatba – pravidla a doporučení. *Covid portál Ministerstva vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/zivotni-udalosti/svatba>
- Svatby musíte odložit, zastupitelstva se mohou konat jen v nutném případě. *Svaz měst a obcí České republiky* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.smocr.cz/cs/novinky/a/svatby-musite-odlozit-zastupitelstva-se-mohou-konat-jen-v-nutnem-pripade>

ŠVESTKA a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek VI.* Praha: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-7478-369-2.

TOMSA, Milan. Náhrada způsobené újmy (škody) a bezdůvodné obohacení v úpravě nového občanského zákoníku. *Obchodní právo*, 2015, č. 5, s. 165.

Úřední záležitosti a vzdělávání. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://okresy.mvcr.cz/uredni-zalezitosti-a-vzdelavani/>

Wedding services affected by COVID-19: statement of the CMA's position on cancellation and refunds. *Government UK* [online]. [cit. 19. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.gov.uk/government/publications/wedding-services-coronavirus-COVID-19-cancellations-and-refunds/wedding-services-affected-by-COVID-19-statement-of-the-cmas-position-on-cancellation-and-refunds>

YONG, Jack, Flora GRIFFITH a Desmond WANG. Force Majeure vs. Frustration of Contracts in the Time of COVID-19. *Lawsonlundell* [online]. [1. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.lawsonlundell.com/china-blog/force-majeure-vs-frustration-of-contracts>

ZIMMERMANN, Reinhard. *Breach of Contract and Remedies under New German Law of Obligations*. Roma, 2002.

Contact – e-mail

432832@mail.muni.cz

... O ROK NESKÔR

Martin Križan

Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá niektorými dôsledkami a praktickými problémami, ktoré v rovine súkromného práva spôsobil vírus SARS-CoV-2. Predmetom príspevku je úvaha o vplyve pandémie na hodnotové zameranie súkromného práva, a to nielen z hľadiska doterajších mocenských zásahov štátu, osobitne do zmluvných vzťahov, ale aj z hľadiska otázky, či krízová situácia, akou je napr. pandémie choroby COVID19, vytvára priestor pre zmenu hodnotového zamerania súkromného práva do budúcnosti príp. či existujúce hodnotové zameranie obstoí aj v krízových situáciách.

Keywords in original language

Proporcionalita; pandémie; práva jednotlivca; ochrana verejného zdravia.

Abstract

The paper deals with some consequences and practical problems caused by the SARS-CoV-2 virus in the field of private law. The subject of the article is a consideration of the impact of a pandemic on the value focus of private law, not only in terms of previous state interventions of the state, especially in contractual relations, but also in terms of whether a crisis situation, such as pandemic of the COVID19 disease, creates space for a change in the value focus of private law in the future or whether the existing value orientation will withstand even in crisis situations.

Keywords

Proportionality; Pandemic; Individual Rights; Protection of Public Health.

1 Pandémia choroby COVID-19

Právo sa ako komplexný sociálny konštrukt dôsledkom pandémie COVID-19 samozrejme nemohlo vyhnúť. Od prvého potvrdeného prípadu nákazy vírusom SARS-CoV-2 (na území Slovenskej republiky 6. marca 2020) bolo potrebné zareagovať, čo sa samozrejme aj stalo, a štát cez právne akty rôznej sily či pôvodu (v praxi išlo o zmes zákonov, nariadení vlády SR, vyhlášok ministerstiev – najmä zdravotníctva a spravodlivosti, či vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva SR etc., pre účely tohto textu budú súhrnne označené ako „*covidová legislatíva*“) reagoval na šíriaci sa vírus a reguloval správanie osôb, resp. za účelom ochrany verejného zdravia prijímal iné opatrenia.

Ambíciou tohto príspevku nie je komplexne či vyčerpávajúco posúdiť vplyv pandémie na právny poriadok štátu či právne vzťahy po viac ako jednom roku. Naplnenie takejto úlohy je dnes i tak ešte nemožné a predčasné, a mnohé by záležalo od zvoleného metodologického postupu, pričom aj následky samotné nemajú homogénny charakter a je možné ich posudzovať z rôznych strán. Jednak by bolo potrebné oddeliť a nezávisle od seba posudzovať bezprostredné dopady na existujúce právne vzťahy (osobitne v rovine zmluvného práva – najmä nájomné vzťahy, spotrebiteľské finančné vzťahy, právne vzťahy súvisiace so službami v cestovnom ruchu) či konkrétne subjektívne práva fyzických alebo právnických osôb (osobitne dotknutou sa ukazuje byť oblasť súkromia a súkromného života jednotlivca), a dopady, ktoré je možné predpokladať *pro futuro*. V krátkodobom, strednodobom až dlhodobom horizonte je totiž možné priebežne očakávať potrebu prijatia celej škály nových právnych úprav, ktoré budú vyvolané zmenami v trhovom správaní spotrebiteľov či zmenami v oblasti obchodu a priemyslu, najmä v dôsledku presunu mnohých aktivít do online priestoru (len ako príklad možno v tomto ohľade uviesť kongresový biznis či spôsob vedenia obchodných rokovaní a pracovných ciest, čo bude mať vplyv na dopravný priemysel, ubytovacie a reštauračné služby apod.). Toto všetko môže podnietiť legislatívne úpravy v parciálnych častiach súkromného (občianskeho, obchodného, pracovného) práva.

Rovnako dnes ešte nezodpovedanou ostáva otázka „ochoty“ jednotlivca tolerovať mocenský zásah štátu do svojich súkromnoprávných vzťahov

a obmedzenie celej škály svojich subjektívnych práv v záujme dosiahnutia „vyššieho“ cieľu, ktorým môže byť napr. aj ochrana života a zdravia ostatných členov spoločnosti (čo môže vyvolať zmenu hodnotového nastavenia súkromného práva ako celku). Mnohé bude v tomto ohľade záležať aj od rozhodovacej praxe orgánov ochrany ústavnosti. Právo pritom pri hľadani odpovedí na naznačené otázky je a bude odkázané na výsledky bádania v rámci iných vedných disciplín, osobitne sociológie a ekonómie.

Predmetom tohto príspevku je *úvaha* nad hodnotovou robustnosťou (odolnosťou) súkromného práva v čase krízy, t.j. či Občiansky zákonník (resp. súkromné právo ako celok) *de lege lata* dokáže pružne reagovať na krízovú situáciu, akou je pandémie choroby COVID-19 alebo či je súkromné právo, založené na hodnotách rovnosti, slobody a rešpektovaní individuality jednotlivca, vôbec odvetvím „kompatibilným“ s obdobím krízy.

2 Covidová legislatíva z pohľadu základných hodnôt súkromného práva

Existuje dobre známy okridlený výrok neznámeho pôvodu, podľa ktorého „*Zúfalé časy si vyžadujú zúfalé riešenia*“. Pozerajúc sa na vec cez jeho optiku, nemožno štátu (a jeho orgánom) priveľmi vyčítať, že s cieľom reagovať na aktuálnu nepriaznivú situáciu boli urýchlene prijaté legislatívne opatrenia, ktoré sa vymykajú štandardnému právnomu rámcu (nielen z hľadiska legislatívneho procesu) a pre ktoré by inak neexistovali nijaké racionálne dôvody. Naznačený problém je možné ilustrovať (z pohľadu slovenského práva) napr. na § 3b zákona č. 62/2020, ktorý do 31. decembra 2020 znemožňoval prenajímateľovi jednostranne ukončiť nájom nehnuteľnosti, vrátane nájmu bytu alebo nebytového priestoru, pre omeškanie nájomcu s platením nájomného vrátane úhrad za plnenia obvykle spojených s nájomom splatného v období od 1. apríla 2020 do 30. júna 2020, ak omeškanie nájomcu vzniklo v dôsledku okolností, ktoré majú pôvod v šírení nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

Zákondarca v tomto prípade obmedzil prenajímateľa pri výkone jeho zákonného práva ukončiť nájom z dôvodu omeškania nájomcu s platením nájomného (pozri § 679 ods. 3 a § 711 ods. 1 písm. d) Občianskeho

zákonníka, § 9 ods. 2 písm. b) zákona č. 116/1990 Zb. o nájme a podnájme nebytových priestorov či § 7 ods. 1 písm. b) zákona č. 98/2014 Z. z. o krátkodobom nájme bytu). Hoci na prvý pohľad sa zámer právnej normy javí ako dobre mienenou pomocou nájomcom, pri hlbšej úvahe nemožno prehliadnuť, že ide o nesystémové riešenie, ktorého jediným dôsledkom je hrubé porušenie viacerých základných zásad, navyiac s možným zhoršením ekonomických dôsledkov na strane nájomcu.

Inou typickou ukážkou je § 33a Zákon č. 170/2018 Z. z. o zájazdoch, spojených službách cestovného ruchu, niektorých podmienkach podnikania v cestovnom ruchu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 136/2020 Z. z., ktorým došlo k úprave (zmene) právneho vzťahu medzi cestujúcim a cestovnou kanceláriou, ktorá v dôsledku pandémie (objektívne) nemohla poskytnúť cestujúcemu objednané a zaplatené služby cestového ruchu (podstata opatrení nie je pre účely tohto príspevku podstatná). Medzi iné opatrenia tzv. covidovej legislatívy patrí napr. to, že povinnému v exekučnom konaní vzniklo právo na odklad exekúcie (§ 3a), lehota na podanie návrhu konkurzu sa v prípade predĺženia predĺžila (§ 4), že došlo k zákazu výkonu záložného práva do 31. mája 2020 (§ 6), že dražobník, exekútor a správca boli do 28. 2. 2021 povinní upustiť od vykonania dražby (§ 10).

Štát v snahe zamedziť rozvratu celých sektorov podnikania a zmierniť negatívne dopady na hospodárstvo, tak prijal opatrenia, ktoré priamo a bezprostredne zasiahli do celého spektra súkromnoprávnych vzťahov s neskrývaným úmyslom intervenovať v prospech len jednej zo strán právneho vzťahu. Covidová legislatíva však trpí niekoľkými očividnými „neduhmi“, ktoré sú typické pre urýchlene prijaté (a zrejme i nedomyslené) normy. Spoločným znakom covidovej legislatívy resp. jednotlivých covidových opatrení je ich paušálny a neproporčný charakter, čo je námietka, ktorá je vyslovovaná nielen na území Slovenska.¹ Tieto opatrenia zasahujú a menia obsah existujúcich súkromnoprávnych vzťahov bez vôle, či dokonca proti vôli strán daného vzťahu, a to bez ohľadu na osobitosti prípadu, čo *stricto sensu* vytvára možnosť zneužitia tejto normy (resp. využitia „výhody“, ktorú táto norma poskytuje) niekým, kto dôsledkami pandémie vôbec nemusí/nemusel

¹ SIVÁK, J. Mohou zákony reagující na pandemii nemoci COVID-19 zasáhnout do soukromoprávních vztahů? *Právní rozhledy*, 2020, č. 10, s. 363.

byť postihnutý.² Vo funkčnom právnom štáte je pritom akýkoľvek mocenský zásah do súkromnej sféry jednotlivca podmienený úspešným vykonaním testu proporcionality (k tomu výklad neskôr), ktorého účelom je posúdiť, ktoré právo či právom chránený záujem má mať prednosť vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu, čo nás privádza k podstate problému. Covidové opatrenia pre oblasť záväzkových vzťahov, osobitne tie, ktoré sa týkajú nájomných vzťahov, zmlúv o zájazde, ale aj výkonu záložného práva, nie sú totiž ničím iným ako nováciou, t.j. nevyžiadanou a mocensky vykonanou zmenou v obsahu záväzku, čo možno vnímať ako masívny nápor na niektoré zo základných zásad a hodnôt, na ktorých spočíva celý systém súkromného práva.

2.1 Rovnosť strán

Rovnosť strán súkromnoprávneho vzťahu je popri dispozičnej slobode tou hodnotou, ktorej rešpektovanie je pre správne fungovanie súkromného práva absolútne kľúčové. Znamená rovné právne postavenie všetkých subjektov bez ohľadu na právnu formu, sociálny pôvod, ekonomickú silu, štátnu príslušnosť či iné kritérium. Medzi subjektami súkromného práva neexistuje vzťah podriadenosti a nadriadenosti, a žiaden z účastníkov tohto vzťahu nemôže jednostranným úkonom vnútiť inému nejakú povinnosť.³ Judikátúra⁴ síce dovodila, že rovnosť postavenia účastníkov súkromnoprávných vzťahov *a priori* nevylučuje, aby do vzťahu zasiahol štát, čo však nemôže znamenať, že možno tolerovať akýkoľvek mocenský zásah do právneho vzťahu dvoch (či viacerých) právnych subjektov súkromného práva, s tým, že štát bude favorizovať len jedného z nich bez toho, aby druhému poskytol primeranú náhradu.

Uvedené možno dobre ilustrovať na príklade zákazu jednostranného ukončenia (výpoveďou či odstúpením od zmluvy) nájmu z dôvodu omeškania nájomcu, ak dôvod omeškania vznikol v dôsledku okolností, ktoré majú pôvod v šírení nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19.

² SIVÁK, J. Mohou zákony reagující na pandemii nemoci COVID-19 zasáhnout do soukromoprávních vztahů? *Právní rozhledy*, 2020, č. 10, s. 363.

³ FEKETE, I. *Občanský zákoník 1. zväzok (Všeobecná časť). Veľký komentár*. 3. aktualizované a rozšírené vyde. Bratislava: Eurokódex 2017, s. 21.

⁴ Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn. Pl. ÚS 33/2000.

Ak aj prijmemé tézu, že mnohí nájomcovia sa v dôsledku pandémie objektívne mohli stať platobne neschopnými, nič to nemení na tom, že toto covidové opatrenie len prehľbuje na strane prenajímateľa ujmu – nielenže mu nie je zaplatené nájomné (a logicky nebudú zaplatené ani sekundárne sankcie spojené s omeškaním ako poplatok z omeškania či zmluvná pokuta), ale ani nebude oprávnený nájomný vzťah ukončiť a predmet nájmu prenajať niekomu inému, alebo využiť hoci len pre svoje potreby. Ide o jasnú intervenciu v prospech len jedného účastníka súkromnoprávneho vzťahu bez poskytnutia náhrady druhému.

Nedomyslenosť tohto opatrenia možno lepšie badať po bližšom preskúmaní situácie, do ktorej sa dostal nájomca. Na jeho strane totiž toto opatrenie môže pôsobiť kontraproduktívne – prenajímateľovi síce bude zabránené ukončiť nájom a nájomca bude oprávnený užívať predmet nájmu aj naďalej, to však nevyhnutne len oddiali splatnosť nájomného a spôsobí ďalší nárast dlžnej istiny (nájomného a úhrad za plnenia poskytované s nájmom) a jej príslušenstva (poplatku z omeškania), príp. zmluvnej pokuty.

Ak teda budeme vychádzať z tézy objektívne platobne neschopného nájomcu (t.j. subjektu „chráneného“ daným opatrením), po uplynutí určenej doby bolo i tak možné nájom jednostranne ukončiť, len s tým rozdielom, že ak by bol nájom ukončený skôr podľa „pôvodných“ pravidiel, nedošlo by k nárastu dlžnej sumy.

2.2 Predvídateľnosť práva, právna istota a zákaz retroaktivity

Podstata doktríny legitímneho očakávania spočíva v tom, že subjekt práva má voči orgánu verejnej moci pri výkone jeho právomoci odôvodnené očakávania, ktoré vyplývajú z existujúcej právnej úpravy a vzťahujú sa na postup orgánu verejnej moci, ako aj na jeho výsledok, t.j. rozhodnutie tohto orgánu. Zásada legitímnych očakávaní je integrálne⁵ obsiahnutá v princípe právnej istoty, v jednom zo základných znakov právneho štátu (pozri článok 1 ods. 1 Ústavy SR). Hoci zásada právnej istoty nie je v Občianskom

⁵ MASLEN, M. a P. MASÁROVÁ. Princíp legitímnych očakávaní – integrálny prvok princípu právnej istoty v oblasti verejného práva. *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20.–21. septembra 2018*. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave, 2018. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 113 s. ISBN 978-80-8168-984-0.

zákonníku explicitne upravená, je jeho imanentnou súčasťou a prejavuje sa napr. v zákaze retroaktívneho pôsobenia zákona (§ 854 a nasl. OZ) či v ochrane a rešpektovaní už nadobudnutých práv (iura quaesita (pozri § 860 a § 868 OZ)).⁶

So zásadou právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka zachovania legálne nadobudnutých práv. Podstata tejto zásady znamená, že nikomu nemožno odňať jeho práva nadobudnuté riadnym spôsobom na základe neskoršie vydaného právneho predpisu. Zo širšieho hľadiska treba túto požiadavku chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť *ex tunc*, t.j. do minulosti, pred účinnosťou nového zákona.⁷ Táto požiadavka sa ako imanentná súčasť právnej istoty vzťahuje predovšetkým na základné práva a slobody, ktoré sú v zmysle čl. 12 ods. 1 Ústavy SR neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. V kontexte s tým nie je možná jednostranná zmena alebo zrušenie súkromnoprávnej zmluvy, čo vyplýva nielen z jej podstaty ako výsledku dohody zmluvných strán, ale i z podstaty uznávanej požiadavky zachovania riadne nadobudnutých práv.⁸

Koncepcia ochrany nadobudnutých práv odráža právny princíp, že nové zákony nemajú zasahovať do už nadobudnutých práv. Podstatný na tejto koncepcii je práve zásah do už nadobudnutého, existujúceho práva, pričom nový právny predpis resp. právna norma nemôže nadobudnuté práva spätne zrušiť, ani zhoršiť postavenie oprávneného subjektu. Zásah do nadobudnutých práv, na rozdiel od retroaktivity, počíta s predchádzajúcou právnou úpravou konkrétneho právneho vzťahu a predpokladá novú právnú úpravu, ktorá do predmetného nadobudnutého práva zasiahne negatívnym spôsobom.⁹

Ak teda napríklad záložnému veriteľovi bolo do 31. mája 2020 zakázané vykonať záložné právo, hoci právo vykonať záložné právo vzniklo (rozumej

⁶ FEKETE, I. *Občiansky zákonník 1. zväzok (Všeobecná časť). Veľký komentár*. 3. aktualizované a rozšírené vyd. Bratislava: Eurokódex 2017, s. 26.

⁷ SMOLEŇOVÁ, M. Koncepcie retroaktivity. *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 2.

⁸ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 16/1995.

⁹ SMOLEŇOVÁ, M. Koncepcie retroaktivity. *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011.

k omeškaniu dlžníka došlo) ešte pred účinnosťou zákona, inak ako pohyb „za hranou“ zásady legitímnych očakávaní a zákazu retroaktivity to označiť nemožno. Záložný veriteľ rozumne nemohol predpokladať, že (i) štát vykoná takýto zásah do jeho individuálneho subjektívneho práva (čo rozporné so zásadou legitímneho očakávania), (ii) obmedzí ho pri výkone jeho subjektívneho práva (čo rozporné so zásadou legálne nadobudnutých práv), (iii) *de facto* poskytne ochranu záložcovi/dlžníkovi (čo je rozporné so zásadou právnej rovnosti). Odklad výkonu záložného práva najmenej o tri mesiace pritom takmer istotne spôsobil na strane záložného veriteľa, napr. už len z dôvodu zákonných úrokov z omeškania, nárast hodnoty pohľadávky. Isteže, bolo by možné namietat', že záložný veriteľ uspokojí túto navýšenú časť pohľadávky z predmetu záložného práva, no čo v prípade, že hodnota zálohu nebude dostatočná? A naopak, ak aj bude dostatočná, nemôže to byť vnímané zo strany záložcu ako ujma, ktoré mu bola spôsobená, keďže po 1. júli 2020 bude musieť trpieť výkon záložného práva vo väčšom rozsahu, ako by tomu bolo napr. 1. marca 2020?

Nakoľko dôvody vzniku práva vykonať záložné právo mohli byť naplnené ešte pred účinnosťou uvedeného zákona, je možné vysloviť záver, že covidová legislatíva môže v niektorých prípadoch pôsobiť retroaktívne na hodnoty zmluvnej slobody, právnej istoty a predvídateľnosti práva, a je zásahom do legitímnych očakávaní oboch strán (covidovou legislatívou dotknutých) právnych vzťahov.

K ústavnoprávnej udržateľnosti retroaktivity sa vo svojej judikatúre opakovane vyjadril Ústavný súd SR, ktorý zdôraznil, že v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uplatňuje zásada *lex retro non agit*, čiže zákon nemá spätnú účinnosť¹⁰ resp. „podľa súčasnej platnej právnej normy zásadne nie je možné posudzovať úkony, iné právne skutočnosti alebo právne vzťahy, ktoré sa stali alebo vznikli pred účinnosťou tejto právnej normy“.¹¹ Na základe uvedeného ústavný súd zovšeobecnil zásadu, podľa ktorej ten, „kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis (jeho normy), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia“.¹²

¹⁰ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 238/04.

¹¹ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 1/04.

¹² Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 36/95.

Ústavný súd v súlade s právnou doktrínou rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou, pričom pravá retroaktivita „*predpokladá, že zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych stavov (práv alebo povinností)*“¹³, zatiaľ čo nepravá retroaktivita je „*ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali*“.¹⁴ Platným zostáva v tejto súvislosti aj stanovisko ústavného súdu akcentujúce myšlienku, že „*zákonodarcu môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať [...] závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžadovať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu ...*“¹⁵

Záverom teda možno vysloviť záver, že hoci v tomto prípade zrejme ide o tzv. nepravú retroaktivitu, ktorú ústavný systém Slovenskej republiky pripúšťa, v kombinácii s ostatnými atakmi na iné základné hodnoty súkromného práva to vzbudzuje pochybnosti o legitimitě týchto mocenských zásahov.

2.3 Obmedzenie mobility ako zásah do súkromia

Opatrením, ktoré sa zrejme najcitelnejšie dotklo súkromnej sféry absolútnej väčšiny populácie, boli opatrenia smerujúce k obmedzeniu mobility osôb a na to nadväzujúceho vzájomného kontaktu medzi osobami. To, okrem iného, malo prirodzene za následok obmedzenie fyzického kontaktu aj medzi vzájomne si blízkymi osobami. Pre korektnosť treba pripustiť, že identické opatrenia boli prijímané vo všetkých, pandémie postihnutých štátoch a teda nejde o akési česko-slovenské špecifikum. Rovnako treba vo všeobecnej rovine pripustiť aj to, že toto opatrenie má svoju racionalitu a *a priori* ho ako celok odmietat' nemožno.

Možnosť rozvíjať vzťahy s inými ľudskými bytosťami, predovšetkým blízkymi osobami, je súčasťou práva na ochranu súkromia resp. súkromného

¹³ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 3/00.

¹⁴ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 25/05.

¹⁵ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 67/07.

života. Ide o štandardne judikovaný záver nielen Európskeho súdu pre ľudské práva, ale aj národných ústavných súdov, pričom právo na súkromie je v podmienkach SR garantované nielen Ústavou SR, ale aj Občianskym zákonníkom. Platí, že v prípade práva na ochranu súkromia ide o sféru spoločenských vzťahov, do ktorej má štát zasahovať len minimálne, nevyhnutným spôsobom, a keď tak robí, jeho zásah musí byť zákonný.¹⁶

Žiada sa zdôrazniť, že právo na súkromie nemá absolútnu povahu, keďže Ústava SR nezaručuje jeho ochranu pred akýmkoľvek zasahovaním, ale len pred takým, ktoré je neoprávnené. Relativita práva na súkromie je zvýraznená tým, že záujem na ochrane súkromia jednotlivca sa môže dostať do kolízie s inými právom chránenými záujmami či právami. Je očividné, že v prípade pandémie ochorenia COVID-19 je takýmto právom najmä právo na ochranu zdravia podľa čl. 40 Ústavy SR. Uvedené napokon potvrdzuje aj čl. 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach, podľa ktorého *„[š]tátny orgán nemôže do výkonu tohto práva zasahovať s výnimkou prípadov, keď je to v súlade so zákonom a nerybnnuté v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, hospodárskeho blahobytu krajiny, predchádzania nepokojom alebo zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo na ochranu práv a slobôd iných.“* Zásah do súkromia človeka teda *a priori* zakázaný nie je, no keďže aj z hľadiska hierarchie ústavných práv požíva právo na ochranu a nedotknuteľnosť súkromného života veľmi silné postavenie (z hľadiska jeho systematického zaradenia patrí medzi základné ľudské práva, pozri čl. 8 EDLP, čl. 16 Ústavy SR), je zrejmé, že štát musí k zásahu do tohto práva pristupovať osobitne opatrne.

Štát je z tohto pohľadu nositeľom záväzku, ktorý má dvojaký charakter - štát je nielen povinný zdržať sa zásahov do základných práv (negatívny záväzok štátu), ale najmä je povinný prijať také legislatívne, administratívne a ďalšie opatrenia, ktoré majú zabezpečiť, že základné práva a slobody budú uplatniteľné v najvyššej možnej miere (pozitívny záväzok štátu).¹⁷ Ústavný súd SR v tejto súvislosti uviedol¹⁸, že právny poriadok Slovenskej republiky

¹⁶ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. Pl. ÚS 10/2013.

¹⁷ KORN, F.: Pozitívny záväzok Slovenskej republiky vo vzťahu k základným právam a slobodám a čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA 4. 2018.

¹⁸ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

chráni ľudský život (a zdravie) ako kľúčovú hodnotu právneho štátu a štát má pozitívny záväzok prijať príslušné kroky na ochranu života osôb, ktoré sa nachádzajú v jeho jurisdikcii.

Pandémia choroby COVID-19 postavila zákonodarcu resp. všeobecne normotvorcu (mnohé z opatrení boli prijímané formou vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky) do ťažko riešiteľnej – eticky či právne – dilemy. Keďže zachovanie maxima oboch práv objektívne nie je možné, bolo sa treba rozhodnúť buď pre paušálny zásah do súkromného života každého jednotlivca s vopred neurčitým trvaním tohto zásahu (a absolútne tak uprednostniť právo na ochranu zdravia) alebo prijať opatrenia smerujúce k zabráneniu šírenia nového koronavírusu (kontakt osôb na pracovisku, obmedzenie poskytovania služieb a pod.), no bez zásahu do súkromného života človeka.

3 Test proporcionality ako riešenie?

Stalo sa už ústavnoprávnou notoriou, že pri kolízii viacerých práv je potrebné vykonať tzv. test proporcionality, ktorý je štandardne založený na troch krokoch: Prvým krokom (A) je test dostatočne dôležitého (legitímneho) cieľa, teda (i) test vhodnosti, t.j. či zásah smeruje k cieľu, ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu, a (ii) test racionálnej väzby medzi zásahom a cieľom zásahu, t.j. či daným prostriedkom (napr. obmedzením práva na súkromie) možno dosiahnuť akceptovateľný cieľ (ochranu verejnosti pred šírením pandémie alebo šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby). Druhým krokom (B) je test nevyhnutnosti (test potrebnosti použitia daného prostriedku/zásahu), teda či nebolo možné použiť šetrnejší zásah. Napokon tretím krokom (C) je test proporcionality v užšom slova zmysle, ktorý zahŕňa jednak (C1) test zachovania maxima z oboch základných práv a jednak (C2) takzvanú Alexyho vážiacu formulu. Vážiacu formulu pracuje s trojstupňovou stupnicou hodnôt: „nízka“, „stredná“ a „podstatná“.¹⁹ Intenzita zásahu do jedného základného práva sa dáva do pomeru

¹⁹ Porov. ALEXÝ, R. Balancing, constitutional review, and representation. *ICON*, 2005, roč. 3, č. 4, s. 572 a nasl., zvlášť s. 575; KOSAR, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1, s. 3 a nasl.; Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2013.

s mierou uspokojiteľnosti druhého práva v kolízii, pričom intenzita zásahu a miera uspokojenia nadobúdajú jednu z hodnôt „nízka“, „stredná“ a „podstatná“. Na to, aby norma (zákon) prešla testom proporcionality, musí kumulatívne prejsť všetkými tromi krokmi. Ak neprejde hoci len jedným z uvedených čiastkových testov, norma, respektíve jej časť, sa dostáva do rozporu s ústavou.

Pokiaľ ide o prvý krok testu proporcionality, bude potrebné sa zaoberať, či jednotlivé opatrenia sledujú legitímny cieľ (verejný záujem), ktorý je dostatočne dôležitý na ospravedlnenie zásahu do práva na súkromie. Je možné predpokladať, že v tejto časti bude test úspešný, keďže ochrana verejnosti pred pandémiou nebezpečnej a nákazlivej choroby nepochybne je predmetom verejného záujmu najvyššieho stupňa.

Nie je však zrejmé, či uvedenými covidovými opatreniami možno stanovený cieľ aj objektívne dosiahnuť resp. či môžu byť nápomocné pri dosahovaní stanoveného cieľa. To bude vecou skutočne veľmi dôkladného právneho rozboru a následného presvedčivého odôvodnenia zo strany orgánov ochrany ústavnosti.

Druhým krokom je test nevyhnutnosti. Mieru efektivity jednotlivých covidových opatrení nemožno úplne presne určiť, a preto otázka potrebnosti či nevyhnutnosti ostáva do istej miery otvorená.

Vyhodnotenie tretieho kroku bude zrejme najnáročnejšie. V ostatnej histórii moderných právnych štátov západného typu zrejme neexistuje príklad inej (lokálnej či globálnej) udalosti, ktorá by si vyžiadala taký masívny (mocenský) legislatívny zásah do práv a právnych vzťahov jednotlivca a o ich opodstatnenosti a primeranosti sa vedú (a budú viesť) búrlivé laické aj odborné diskusie. Nemožno však nevidieť, že pandémia choroby COVID-19 je mimoriadne neštandardným problémom, ktorý sa zväčša nedá riešiť obvyklými prostriedkami. V rámci pozitívneho záväzku štátu, chrániť život a zdravie obyvateľstva, má štát pomerne veľký priestor na určovanie vhodných nástrojov na dosahovanie tohto legitímneho cieľa, obzvlášť ak ide o krízovú situáciu, a preto je dôvodné predpokladať, že orgány súdnej moci pri predjednávaní sporov prameniacich z covidovej legislatívy podporia mocenské zložky štátu pri dosahovaní uvedeného cieľa.

4 Záver

Pandémia choroby COVID-19 postavila orgány štátu do nezávideniahodnej situácie, ktoré boli vystavené objektívne náročnej úlohe regulovať prostredníctvom právnych noriem právne vzťahy verejného práva, aj práva súkromného. To sa napokon aj stalo.

Riziko toho, čo sa stalo, nespočíva ani tak v ústavnoprávnej konformite štátnej reakcie na túto konkrétnu krízu, ako skôr vo vzniku nebezpečného precedensu z pohľadu ústavnej tradície a právnej kultúry smerom do budúcnosti. Vytvára pre štát priestor, aby s odôvodnením presadzovania verejného blaha mocensky nanovo zmenil, upravil, doplnil vzťahy medzi inými osobami. Aká je garancia toho, že štát v prípade potreby (napr. štát či štátny orgán sa bude nachádzať v pozícii obligáčneho dlžníka) nezasiahne aj vo svoj vlastný prospech (odpustí dlh, oddiali splatnosť pohľadávky, a pod.) s odôvodnením, že v post-covidovej dobe je takéto opatrenie potrebné napr. s cieľom odvrátiť rozvrat verejných financií?

Záverom možno vysloviť názor, že hoci systém súkromného práva (spolu so všetkými svojimi hodnotami, na ktorých je založený) objektívne predstavuje prekážku pri presadzovaní jednotlivých opatrení štátnej pomoci, je potrebné kategoricky odmietnuť všetky (a akékoľvek) pokusy o zmenu hodnotových základov systému súkromného práva a právneho poriadku ako celku. Mám za to, že pomoc zo strany štátu v čase krízy nesmie spočívať v zásahoch do súkromnoprávných záležitostí iných, nesmie spočívať v zmene práv a povinností v rámci existujúcich súkromnoprávných vzťahov, ale má spočívať v presadzovaní iných mocenských nástrojov, ktoré sú pre štát typické a ktorými reálne disponuje – typicky ekonomickou pomocou napr. vo forme zníženého daňového zaťaženia, oddialenia splatnosti verejných platieb či správne nastaveného systému dotácií.

Vzťahy medzi subjektmi súkromného práva, bez ohľadu na rozsah krízy, sú riešiteľné nástrojmi súkromného práva a v tejto rovine aj majú ostať. Akákoľvek intervencia zo strany štátu vytvára riziko jej zneužitia, o čom nás dejiny už mnohokrát presvedčili.

Literature

- BÁRTKOVÁ, A. a J. PAVLÍK. Vliv koronaviru na smluvní vztahy se zvláštním zaměřením na nájem a přepravu. *Právní rozhledy*, 2020, č. 12.
- DULAK, A. Rekodifikácia súkromného práva na Slovensku – stav a ciele. Reforma súkromného práva na Slovensku a v Čechách. *Zborník príspevkov z konferencie Československé právnické dni Detašované pracovisko Justičnej akadémie Slovenskej republiky v Omšeni. 29.-30. máj 2013*. ISBN 978-80- 210-6626-7.
- FEKETE, I. *Občiansky zákonník, 1. zväzok (Všeobecná časť). Veľký komentár*. 3. aktualizované a rozšírené vyd. Bratislava: Eurokódex, 2017.
- KORN, F. Pozitívny záväzok Slovenskej republiky vo vzťahu k základným právam a slobodám a čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE – IURIDICA*, 2018, č. 4.
- KOSAŘ, D. Kolize základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR. *Jurisprudence*, 2008, č. 1.
- MASLEN, M. a E. MASÁROVÁ. Princíp legitímnych očakávaní – integrálny prvok princípu právnej istoty v oblasti verejného práva. *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Právny štát – medzi vedou a umením“, ako súčasť medzinárodného vedeckého kongresu Trnavské právnické dni, 20.-21. septembra 2018*. Trnava.
- SIVÁK, J. Mohou zákony reagující na pandemii nemoci COVID-19 zasáhnout do soukromoprávních vztahů? *Právní rozhledy*, 2020, č. 10.
- SMOLEŇOVÁ, M. Konceptie retroaktivity. *COFOLA 2011: the Conference Proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011.
- ŠTEVČEK, M., A. DULAK, J. BAJÁNKOVÁ, M. FEČÍK, F. SEDLAČKO, M. TOMAŠOVIČ a kol. *Občiansky zákonník. Komentár*. C. H. Beck: Praha, 2015.

Contact – e-mail

martin.krizan@flaw.uniba.sk

ZMĚNA PŘÍSTUPU K ODDLUŽENÍ PODNIKATELŮ V DŮSLEDKU PANDEMIE COVID-19

Petr Kyselák

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Insolvenční zákon již od svého přijetí v zásadě implicitně rozlišoval mezi možnými způsoby řešení úpadku pro podnikatele a spotřebitele, resp. fyzické osoby nepodnikatele. Toto rozlišení spočívalo v možnosti fyzických osob, které nemají dluhy z podnikání, využít institutu oddlužení a po splnění zákonem stanovených podmínek, také osvobození od případně plně neuspokojených pohledávek. Tento přístup se s přijetím tzv. Lex Covid podstatně změnil, když nepřipustnost oddlužení pro osoby podnikatelů byla odstraněna, a způsob řešení úpadku oddlužením je tak nově přístupný všem fyzickým osobám bez rozdílu.

Keywords in original language

Insolvenční řízení; insolvenční zákon; oddlužení; úpadek; podnikatel; spotřebitel; přípustnost; pandemie; COVID-19; závazek; dluh; zásada rovnosti; nepravá retroaktivita.

Abstract

Since its adoption, the Insolvency Act has, in principle, implicitly distinguished between ways of resolving bankruptcy for entrepreneurs and consumers. This distinction consisted in the possibility for natural persons who do not have debts from business to use the institute of debt relief and, after fulfilling the conditions stipulated by law, also exemption from possibly fully unsatisfied receivables. With the adoption of the so-called Lex Covid, this approach has changed significantly, when the inadmissibility of debt relief for entrepreneurs has been removed and the method of resolving bankruptcy by debt relief is thus now accessible to all natural persons without distinction.

Keywords

Insolvency; Insolvency Proceedings; Debt Elimination; Bankruptcy; Entrepreneur; Consumer; Admissibility; Pandemic; COVID-19; Obligation; Debt; The Principle of Equality; False Retroactivity.

1 Úvod

Právní úprava oddlužení byla zavedena do našeho právního řádu přijetím zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (dále jen „insolvenční zákon“ či „InsZ“), a je upravena v ust. § 389 a násl. tohoto zákona. V průběhu legislativních prací a následného legislativního procesu nebylo přímo počítáno s variantou, že se oddlužení stane v budoucnu nejčastějším způsobem oddlužení. Naopak, předpokládanou ideou bylo okrajové využití tohoto institutu pro poctivé dlužníky, kteří nejsou podnikateli a kteří tedy nemají dluhy z podnikání, případně nevykonávají podnikatelskou činnost.¹ Jak ovšem již dnes víme, tato idea se stala nerealistickou o čemž ostatně svědčí také množství podaných insolvenčních návrhů spojených s návrhem na povolení oddlužení u fyzických osob podnikatelů a nepodnikatelů (spotřebitelů).²

Jak bude blíže ukázáno, institut oddlužení a jeho přípustnost byla od svého založení již několikrát novelizována. Cílem tohoto právního pojednání je tedy zaměřit se na právní vývoj přípustnosti oddlužení pro fyzické osoby podnikatelů, přičemž stranou zůstává problematika přípustnosti oddlužení u právnických osob (byť závěry ohledně podnikatelských závazků mohou být v zásadě použitelné i zde). Dále bude věnován prostor mimoprávním hlediskům, které odůvodňují nezbytnost tohoto institutu a konečně bude uzavřeno, zda je aktuální vývoj v souladu s principy právního státu, případně zda existují skutečné důvody k rozlišování přípustnosti oddlužení pro osoby

¹ Na okraj dlužno podotknout, že se právní úprava podnikatelů za období účinnosti insolvenčního zákona poměrně změnila (srov. Původní znění obsažené v obchodním zákoníku x aktuální úprava OZ).

² Dle zprávy společnosti CRIF došlo za měsíc srpen 2019 k bankrotům fyzických osob podnikatelů v celkové výši 923, což byl historický rekord za dobu účinnosti insolvenčního zákona od roku 2008. Grafy počtu úpadků za jednotlivé roky dostupné z: <http://www.vyzkuminsolvence.cz/zpravodajstvi/insolvenzni-data-za-srpen-53-bankrotu-spolecnosti-923-bankrotu-podnikatelu-a-2-148-osobnich-bankrotu.html>

podnikatelů a nepodnikatelů. Zásadní skutečnost v daném příspěvku přitom hraje pandemická situace, která zapříčinila změnu nebo též rozřešení pro tuto otázku, a která se v poměrech českého práva promítla přijetím tzv. Lex Covid.³

2 Oddlužení jako způsob řešení úpadku

Oddlužení je způsob řešení úpadku, který má sanační povahu. Na rozdíl od konkurzu, který má likvidační charakter, je cílem oddlužení umožnit návrat dlužníka do společnosti (tzv. nový začátek, *fresh start*), návrat do ekonomického života.⁴ Důvodová zpráva k tehdy novému insolvenčnímu zákonu uvádí, že institut oddlužení bude přicházet v úvahu jako řešení úpadku nepodnikatelských subjektů (a to jak fyzických osob, tak i osob právnických) a u některých drobných podnikatelů – fyzických osob. Byly tehdy zavedeny dvě formy, a to oddlužení jednorázovým vyrovnáním, navazujícím volně na institut vyrovnání, a oddlužení formou splátkového kalendáře, určené fyzickým osobám s pravidelným příjmem. Oddlužení formou splátkového kalendáře bylo zavedeno jako zcela nový institut, při jehož úpravě nebylo možné navázat na předchozí legislativní a aplikační zkušenosti. Z toho důvodu bylo při návrhu úpravy čerpáno ze zahraničních právních řádů.⁵

Možnost oddlužit se má primárně za cíl, aby se dlužník přestal pohybovat v zóně stínového hospodářství, přijímal práci načerno atd. Osvobození od zbytku dluhu má dlužníka motivovat k tomu, aby usiloval o co nejvyšší míru uspokojení věřitelů, čímž je naplňován i účel insolvenčního řízení. Dále důvodová zpráva dodává, že zahraniční zkušenosti rovněž potvrzují, že oddlužení je v konečném důsledku i ku prospěchu věřitelů; pro ty je zpravidla výhodnější obdržet v kratším časovém rámci část pohledávky, než v dlouhodobé perspektivě (mnohdy s vysokými náklady na realizaci) vymoci

³ Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, Část druhá.

⁴ Tento cíl je zřejmý také u reorganizace, nicméně nikoliv v jeho čisté formě.

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 182/2006 Sb. o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), č. 182/2006, Obdobně DVOŘÁKOVÁ, Veronika. Kam až povede lidská benevolence aneb oddlužení jako zbraň dlužníka na věřitele. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 5, s. 29–35.

pohledávku celou. Věřitelé – podnikatelé spoléhají též na budoucí spotřebu takového dlužníka (na obnovení jeho koupěschopnosti).⁶ Obdobné argumenty jsou přitom uváděny pro ospravedlnění existence insolvenčního práva a v konečném důsledku také vedeného insolvenčního řízení jako celku.⁷

2.1 Obecná východiska pohledu na oddlužení

Základním (výchozím) vyjádřením podstaty insolvenčního řízení, a ve svém důsledku tedy i oddlužení, je právní zásada, že insolvenční právo by zásadně nemělo měnit mimo-insolvenční právo, ledaže k tomu existuje zvláštní důvod.⁸ Z historického hlediska se můžeme dozvědět, že různé obdoby dnes známého konkurzu existovaly již před několika staletími napříč Evropou. Reprezentativně lze uvést tzv. univerzální exekuci známou římskému právu, kdy z justiniánské doby známe využití zásady *par condicio creditorum* (poměrné uspokojení věřitelů) po následném zpeněžení majetku dlužníka. Následný kontinentální vývoj byl římským právem ovlivněn natolik, že se v úpadek v likvidační formě řeší napříč evropskými státy velmi podobně, tedy prostřednictvím prohlášeného konkurzu na majetek dlužníka.⁹ Institut oddlužení nicméně sleduje mimo zmiňované cíle ještě další hodnoty, které je třeba hledat nejen v ekonomickém smyslu, ale zejména pak ve smyslu sociálně-psychologickém.

2.1.1 Ekonomický význam oddlužení

Opodstatněnost insolvenčního práva, kde oddlužení vnímáme jako jeho integrální část, je třeba původně hledat v jeho ekonomickém smyslu. V situaci, kdy se jeden ze subjektu právního vztahu ocitne v úpadku je okamžikem, kdy je třeba vypořádat to, co zbylo, resp. rozdělit co se dá.¹⁰ V tomto ohledu lze rozlišovat transakční náklady (subjektivní náklady, které vznikají

⁶ Ibid.

⁷ Srov. RICHTER, Tomáš. *Insolvenční právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017, s. 20–33.

⁸ JACKSON, Thomas. *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*. Washington: Beard Books, 2001, s. 226–252.

⁹ Blíže SMOLÍK, Petr. Vývoj insolvenčního řízení. In: WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní. Díl druhý: Řízení vykonávací, řízení insolvenční*. 2. vyd. Praha: Leges, 2018, s. 196–198.

¹⁰ Blíže SOJKA, Milan. *Dějiny ekonomických teorií*. 1. vyd. Praha: Havlíček Brain Team, 2010, s. 158 a násled.

věřitelům individuálním výkonem svých práv), a subjektivní náklady věřitelů, které vznikají v rámci vedeného insolvenčního řízení. Stranou nezůstává ani objektivní vliv „úspěšného“ oddlužení na tržní hospodářství, respektive na ekonomiku státu.

Za transakční náklady vzniklé věřitelům individuálním výkonem lze považovat zejména administrativní náklady, kterými jsou typicky soudní poplatky, dále platby za právní zastoupení, případně také náklady za neúspěšně vedené exekuční řízení. Podstatnější a statisticky také viditelnější jsou náklady, které vznikají nedostatečným uspokojením pohledávek ze stran dlužníků (subjektivní náklady věřitelů v insolvenčním řízení).¹¹ Ačkoliv se podmínky pro splnění oddlužení a následné osvobození dlužníků v řádu poslední let podstatně změnilo (původních 30 % nově nahrazeno pravidlem 1+1 a poctivým přístupem dlužníka k oddlužení), průměrná výše uspokojení věřitelů v oddlužení činí cca 56 %.¹² Je tedy zřejmé, že nějakému adekvátnímu uspokojení, které se blíží alespoň vzdáleně splnění celého dluhu, se vyloženě nedostává. I přesto se jako argument v literatuře uvádí, že kolektivní povaha insolvenčního řízení má snížit náklady nejen na straně věřitelů, ale také na straně státu.¹³ V rámci jednoho insolvenčního řízení se totiž nemusí opakovat celá řada procesních úkonů, které by v potencionálním honu jednotlivých věřitelů na majetek dlužníka mohli z hlediska nákladů převyšovat náklady vzniklé v insolvenčním řízení (například zjišťování majetku dlužníka v rámci řízení o výkonu rozhodnutí, obdobně vypracování znaleckých posudků apod.)¹⁴

Konečně je třeba zmínit také objektivní (předpokládaný) ekonomický dopad oddlužení.¹⁵ Mezi nejsilnější argumenty se uvádí začlenění dlužníka zpět

¹¹ K teoretickému rozčlenění transakčních nákladů viz MERCURO, Nicholas a Steven G. MEDEMA. *Economics and the Law, From Posner to Post-Modernism*. Princeton: Princeton University Press, 1997, s. 136.

¹² Statistika převzata z <https://www.insolcentrum.cz/ekonomicka-data/>; K dalším statistikám více JIRMÁSEK, Tomáš, Desatero pro výtěžnější oddlužení. *epravo.cz* [online]. 5. 2. 2021 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/desatero-pro-vyteznejsi-oddluzeni-112516.html>

¹³ JACKSON, Thomas. Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain. *The Yale Law Journal*, 1982, roč. 91, č. 5, s. 866.

¹⁴ SPRINZ, Petr. In: SPRINZ, Petr, Tomáš JIRMÁSEK, Oldřich ŘEHÁČEK, Milan VRBA, Hynek ZOUBEK a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 2.

¹⁵ Lze se setkat i s jinými argumenty viz SPRINZ, Petr. Fresh-Start Policy as an Integral Part of Bankruptcy Laws and its Implementation. In: PARRY, R. (ed.). *Designing Insolvency Systems*. Nottingham: INSOL Europe, 2016, s. 148–150.

do ekonomiky jakožto produktivního jedince, neboť jakmile dojde k odstranění zadluženosti, mělo by také dojít k motivaci dlužníka pracovat a dosahovat vyšších zisků. Jinými slovy má být dlužník motivován k tomu, aby se nepodílel na růstu šedé ekonomiky a vrátil se do ekonomického života, který je prospěšný pro všechny strany (tedy i stát).¹⁶ **Za uznávanou funkcí oddlužení je rovněž považována také podpora podnikání**, a to zejména ve většině států, kde je oddlužení běžně přístupné poctivým dlužníkům bez ohledu na jejich podnikatelskou aktivitu¹⁷ K tomu však ještě dále.

Závěrem k ekonomickému významu oddlužení toliko shrnutí, že argumentů znějících pro jeho ospravedlnění lze najít několik a zpravidla se používají i pro jiné způsoby řešení úpadku, typicky pro konkurz lze argumentovat obdobně (např. nižší transakční náklady než v případě individuálního výkonu). Argumenty, které naopak stojí proti možnosti osvobození neuhrazených dluhů je stejná řada, přitom některé jsou typické pouze pro tento způsob řešení úpadku (nedostatečné uspokojení věřitelů ve vztahu k benefitu osvobození dlužníka od neuhrazených pohledávek). Na tomto místě nutno zdůraznit, že ze zmiňovaných statistik výše však vyplývá, že oddlužení je nejvýnosnějším způsobem řešení úpadku ze všech (procentuálně daleko více než v případech konkurzu či reorganizací).

2.1.2 Sociální význam oddlužení

Sociální význam institutu oddlužení přichází do popředí tehdy, kdy nedokážeme dostatečně vysvětlit jeho ekonomickou podstatu. Sociálním významem je zde třeba předně chápat sociální politiku státu, která v důsledku prosazování blahobytu společnosti (*welfare state*)¹⁸ přijímá opatření, kdy se domnívám, že oddlužení může být jednou z jeho forem.

Bezesporně pozitivním sociálním efektem oddlužení je změna sociálního statusu dlužníka, který nevidí žádné východisko z nepříznivé situace

¹⁶ SPRINZ, 2019, op. cit., s. 1003–1004.

¹⁷ POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 7. vyd. New York: Aspen Publishers, 2007, s. 431.

¹⁸ Sociální stát v obecném slova smyslu usiluje o zajištění slušných (lepších) podmínek pro život svých občanů. O formách a způsobech jeho projevu více např. PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. Second edition. New Jersey: Blackwell Pub. 1998. ISBN 9780745619033.

na osobu znovu ekonomický soběstačnou a produktivní.¹⁹ Osvobození od dluhu s sebou však může přinášet i negativní efekt, který lze spatřovat v tzv. morálním hazardu, kdy dlužník nenese náklady úměrné rizikům své předchozí, mnohdy marnotratné, činnosti. Tento morální hazard je opět těžko vyčíslitelný, neboť míra úměrného rizika je zpravidla subjektivní kategorií a každý jedinec jí tedy může mít jinak nastavenou.²⁰

V současné době si nejsem vědom žádné vědecké práce, která by z empirického hlediska dokázala vyčíslit ekonomické argumenty či zřejmý sociální efekt a postavit je proti sobě za účele zjištění pozitivního či negativního závěru předložených argumentů, a v konečném důsledku také celkového přínosnost institutu oddlužení.²¹ Lze snad učinit pouze závěr, že důvody opodstatňující institut oddlužení je třeba hledat právě v jeho sociálně-ekonomickém rozměru, který by v ideálním výzkumu určil jeho skutečný přínos či naopak újmu v dané společnosti. Pro účely zákonného posuzování přípustnosti oddlužení pro fyzické osoby podnikatelů a nepodnikatelů z hlediska ekonomického a sociálního, tak nenacházím žádný logický důvod, který by ospravedlňoval zákaz nebo omezení oddlužení podnikatelům.

2.2 Přípustnost oddlužení FO podnikatelů v průběhu času (od počátku do pandemie)

Jak již bylo na začátku uvedeno, insolvenční zákon v původním znění obsahoval v § 389 týkajícího se přípustnosti oddlužení explicitní vyjádření, že návrh na oddlužení může podat dlužník fyzická osoba, která není podnikatelem. Toto zdánlivě jasné ustanovení vyvolalo řadu kritiky a interpretačních pochybností,²² které vyústili v odpověď expertní skupiny Ministerstva spravedlnosti, která vydala k této otázce stanovisko č. 2. Podle tohoto stanoviska se dlužníkem, který není podnikatel, myslí FO a PO osoba, která není

¹⁹ KAVAN, Petr. Dlužník, který není podnikatelem – peripetie výkladu jednoho sousloví. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21, s. 733–741.

²⁰ SPRINZ, 2019, op. cit., s. 1003–1004.

²¹ KAVAN, 2012, op. cit., s. 733–741.

²² Např. GRUS, Zdeněk a Václav CIDLINA. „Oddlužení podnikatele“ nejenom v rozhodovací praxi. *Právní rozhledy*, 2013, č. 20, s. 704–707; HAVEL, Bohumil. Oddlužení – zbraň nebo hrozba? *Právní rozhledy*, 2007, č. 2, s. 50–55.

zákonem považována za podnikatele a zároveň nemá dluhy z podnikání. Daný výklad následně posvětilo také rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR.²³

Zásadnější změnu přinesla tzv. revizní novela insolvenčního zákona, účinná od 1. 1. 2014, která si ve vztahu k přípustnosti oddlužení dala za cíl, umožnit oddlužení i drobným živnostníkům (FO), aniž by museli ukončit podnikání.²⁴ Za tímto účelem revizní novela zavedla podmínky, v rámci kterých se dlužník může osvobodit i od neuhrazených dluhů z podnikání. Konkrétně se doplnilo, že dluh z podnikání nebrání řešení dlužníkovu úpadku nebo hrozícího úpadku oddlužením, jestliže (i) s tím souhlasí věřitel, o jehož pohledávku jde, (ii) kde o pohledávku věřitele, která zůstala neuspokojena po skončení insolvenčního řízení, ve kterém insolvenční soud zrušil konkurz na majetek dlužníka, anebo (iii) jde o pohledávku zajištěného věřitele.²⁵

Zmiňované doplnění doznalo další změny novelou v roce 2017, který přidala navíc fikci souhlasu věřitele v případech, kdy je osobou pasivní ve vztahu k dlužníkovi, který je podnikatelem.²⁶ Zákon tak vyžaduje výslovný a odůvodněný nesouhlas s řešením úpadku formou oddlužení.²⁷ Toto doplnění přípustnosti oddlužení podnikatelů v zásadě platí do dnešních dnů, byť, jak si ukážeme dále, Lex Covid do této problematiky výrazně zasáhl.

2.3 (Ne)účelnost omezeného přístupu k oddlužení podnikatelům

Při hledání důvodů vedoucích zákonodárce k rozlišování přípustnosti oddlužení u podnikatelů se nesetkáme s žádnou jednoznačnou odpovědí. Důvodová zpráva k původnímu insolvenčnímu zákonu o teleologii daného ustanovení přímo nehovoří, stejně tak se nelze hodnověrně dozvědět o okolnostech přijetí posuzovaného pravidla. Možné důvody však lze (částečně) vykrystalizovat z tehdy proběhlé veřejné diskuse, kdy za relevantní

²³ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 29 NSČR 3/2009.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 64/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, č. 64/2017 Dz.

²⁵ SPRINZ, Petr. Kdo ještě je a kdo už není podnikatel aneb subjektivní přípustnost oddlužení dnes a „zítra“. *Právní rozhledy*, 2013, č. 10, s. 361–364.

²⁶ Nutno opět podotknout, že i tato změna přinesla několik interpretačních pochybností, viz SPRINZ, op. cit. 14, s. 1007–1010.

²⁷ K procesnímu postupu uplatnění námitky podnikatelského dluhu věřitelem viz tamtéž.

považují argument hovořící za zastánce ekonomické školy v právu. Ti mají za to, že český model oddlužení nepouštějící do procesu dlužníky podnikatele je postaven na míře očekávaného výnosu a rizika (v porovnání s dlužníky-nepodnikateli).²⁸

Dané paradigma lze jinými slovy chápat tak, že podnikajícím osobám, které dobrovolně přijali riziko spojené s podnikáním (za účelem dosažení vyšších zisků), nemůže být povoleno oddlužení, neboť za toto riziko nesou dobrovolně převzatou odpovědnost. Druhou stranou mince jsou předlužení spotřebitelé, kteří žádné riziko podnikatelského typu nepřebírali, nicméně přesto se dostali do dluhové pasti (typicky v důsledku neschopnosti splácet přemíru spotřebitelských úvěrů, krátkodobých půjček apod.).²⁹

Osobně se však domnívám, že toto rozlišení plyne zejména z důvodu politicko-společenského. Česká společnost je stále poměrně zásadně ovlivněna myšlením doby minulé. Osoba podnikatele, respektive někoho, kdo přejímá vyšší než běžnou míru rizika, a zejména činí-li tak za účelem zisku, byla pro tehdejší společnost vnímán jako spekulantství. Dnešní doba je bezesporu naprosto odlišná, nicméně stále se lze setkat v některých ohledech se socialistickým smýšlením, kdy je na osobu podnikatele pohlíženo *a priori* jako na osobu nepoctivou.

Za plausibilní pohled na věc považují porovnání zmiňovaného reálného rizika podnikatelů a spotřebitelů, kteří se dostali do úpadku, ve vztahu ke společenské prospěšnosti.³⁰ Pokud by totiž měla být rozdílem pouze podstupovaná míra rizika, je třeba říct, že toto riziko podstupovali oba dlužníci (spotřebitel i podnikatel), byť s jiných důvodů (půjčky na dovolenou, spotřební elektroniku, podnikatelské odvody, poskytování zaměstnání apod.).³¹ Současné je však třeba hledět také na možný pozitivní efekt těchto důvodů rizik. U spotřebitele nebude příliš společensky prospěšnou činností brání

²⁸ KAVAN, 2012, op. cit., s. 733–741.

²⁹ O oddlužení typově žádají i osoby, které si úpadkovou situaci přivodily do jisté míry lehkomyšlným, marnotratným nebo obecně málo zodpovědným přístupem ke svým majetkovým záležitostem. Viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 29 NSČR 32/2011.

³⁰ Za společenskou prospěšnost zde považují aktivitu, která se v nějakém důsledku pozitivně projeví v ekonomické, sociální, psychologické sféře, či obecně má pozitivní dopad na společnost.

³¹ Více: KAVAN, 2012, op. cit., s. 733–741.

si spotřebitelských půjček (zejména těch zcela nadbytečných). Naopak u podnikatelů lze očekávat, že v případě úspěšného podnikání může docházet k vyšším výnosům, které ve svém důsledku mohou pozitivně projevit právě například v nových pracovních možnostech. Nelze tedy paušálně učinit závěr, že by oddlužení nemělo být pro podnikatele z důvodu většího rizika, které na sebe berou jako podnikatelé, než které ve společnosti podstupují nepodnikatelé (byť jsem si vědom možných výjimek).³²

Jiný názor prezentuje zákonodárné snahy tak, že dluhy vzniklé podnikatelskou činností nemají být předmětem přenášení rizika podnikatelského nezdaru na třetí osoby.³³ Tento výklad je sice možný, leč ne úplně přesvědčivý. Opačným účelem institutu oddlužení by totiž bylo výhradně chránit neuváženost a lehkomyšlnost nepodnikatelů (spotřebitelů) při jejich zadlužování a tím přenášet neúspěch spotřebitelů na třetí osoby.³⁴ Správnost těchto závěrů však nelze nikterak ověřit a opět se jedná spíše než o právní otázku, o otázku politicko-sociální.

Popsaný přístup je pak z pohledu možných funkcí oddlužení (ekonomický a sociálních), třeba vnímat spíše negativně, neboť jak bylo řečeno, podpora podnikání je jednou z uznávaných funkcí oddlužení. Stejně tak je možnost osvobození od dluhů historicky vnímaná jako stimul dlužníka spolupracovat se svými věřiteli, lhotejno zda se jedná o podnikatele či ne.³⁵ Ve svém důsledku tak zákonodárce v původním znění insolvenčního zákona upřednostnil spotřebu před podporou,³⁶ čímž z institutu oddlužení udělal nástroj spíše sociální nežli ekonomický.³⁷

Za další se také domnívám, že není odůvodnitelného rozdílu mezi osobou vykonávající závislou práci ve smyslu zákoníku práce a osobou malého živnostníka, která je ze zákona podnikatelem. Srovnávali bychom tyto běžná povolání, tak osoba vykonávající závislou práci bude zpravidla vždy mít

³² Obdobně GRUS, Zdeněk a Václav CIDLINA. „Oddlužení podnikatele“ nejenom v rozhodovací praxi. *Právní rozhledy*, 2013, č. 20, s. 704–707.

³³ SPRINZ, 2013, op. cit., s. 361–364.

³⁴ GRUS, CIDLINA, op. cit., s. 704–707.

³⁵ TABB, Charles. *The Law of Bankruptcy*. Westbury: Foundation Press, 1977, s. 700.

³⁶ SPRINZ, 2019, op. cit., s. 1007; Shodně RICHTER, Tomáš. Insolvenční zákon: od vládního návrhu k vyhlášenému znění. *Právní rozhledy*, 2006, č. 21, s. 765.

³⁷ Srov. HAVEL, op. cit., s. 50–55.

možnost (za splnění zákonných podmínek) jít do oddlužení. OSVČ³⁸ však tuto možnost původně vůbec neměl a až následně došlo v důsledku zmiňovaných novel k oslabení přílišné tvrdosti nepřipustnosti oddlužení pro podnikatele. Z hlediska úměrného rizika pro společnost není přitom velkého rozdílu mezi osobou zedníka, taxikáře, tesaře, pokrývače, ale také soudního znalce, umělce atp., který vykonává tuto činnost jako OSVČ a osobou, která tuto činnost vykonává v rámci závislé práce na základně uzavřené pracovní smlouvy. Zde se opět přikláním k názoru, že zejména drobní podnikatelé nepodstupují jakékoliv neekvivalentně vyšší riziko při své podnikatelské práci než osoby, které vykonávají práci na HPP apod.³⁹

Další z aspektů, který s přípustností oddlužení podnikatelů úzce souvisí, je zásada rovnosti, respektive zásada rovných příležitostí. Podle čl. 26 odst. 1 Listiny základní práv a svobod má každý právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. Listina tak v zásadě udává výchozí postavení, které je pro podnikatele a nepodnikatele rovnocenné. Je zřejmé, že beneficium, které je s oddlužením spojené, nemůže být přístupné bez dalšího všem. Pokud je však v zásadě povoleno fyzickým osobám nepodnikatelům, je třeba postavit najisto adekvátní argumenty, proč nemá být povoleno pro fyzické osoby podnikatele. Tyto argumenty, vyjma těch, o kterých bylo pojednáno výše, doplňuje legitimní očekávání věřitelů při podnikání. Z pohledu věřitelů, kteří poskytují financování v podnikatelském styku je legitimní předpokládat, že pokud neexistují indicie o možném úpadku dlužníka, nelze také *a priori* předpokládat nesplacení dohodnutého závazku. Nutno také říci, že podnikatelské financování prostřednictvím nejrůznějších úvěrů je zpravidla nominálně mnohem vyšší, než jsou spotřebitelské půjčky. Vyšší míra rizika může být u podnikatelů spojená právě s nutností vyššího financování za účelem vyšších zisků, což je předpoklad, který spotřebitelé zpravidla nemají. Touto logikou tedy mohou být dluhy podnikatelů řádově vyšší než dluhy nepodnikatelských osob, kdy je tento předpoklad důsledkem právě již zmiňovaného podnikatelského rizika. Pokud jsme tedy uvažovali o institutu oddlužení v jeho sociálním

³⁸ Osobou samostatně výdělečně činnou je ten, kdo vykonává samostatnou výdělečnou činnost na základě oprávnění k výkonu takové činnosti, které plyne z českých právních předpisů. K přehledu více <https://www.cssz.cz/definice-a-druhy-svc>

³⁹ Více KAVAN, 2012, op. cit., s. 733–741.

(politickém) smyslu, lze proporcionálně vyvážit tento rozměr s poskytnutím osvobození od zbytku dluhů u spotřebitelů, neboť tito jsou z povahy věci v zásadě omezení v možnosti zadlužit se vyšší mírou (sociální politika státu je zde udržitelná). Podnikatelé naproti tomu často mohou potřebovat vyšší financování pro své záměry, kdy podstupují vyšší riziko v případě neúspěchu (vyšší zadlužení). Tohoto stavu jsou si vědomi poskytovatelé nejrozličnějších finančních služeb, kteří logicky vyšší míru rizika spojují s vyšší úrokovou sazbou. Z hlediska zásady rovnosti je tedy diskutabilní, zda institut oddlužení, který je spíše nástrojem sociální politiky států, má být z tohoto hlediska zpřístupněn i podnikatelům, kdybychom tuto otázku posuzovali pouze na základě rovnosti. Předkládaný problém rovnosti je však svou komplexností náročným samostatným tématem (zejména ve vztahu k OSVČ, jejich spektrum je široké) a pro účely tohoto příspěvku jej nelze jednoznačně uzavřít.

Konečně nelze přehlédnout také poslední velkou tzv. oddlužovací novelu, která s účinností od 1. 6. 2019 zavedla změnu ve formách oddlužení tím způsobem, že se již žádný dlužník nevyhne zpeněžení majetkové podstaty (vyjma chráněného obydlí). Tato změna má ten důsledek, že bude v zásadě docházet k stejnému účinku, k jakému dochází, je-li prohlášen konkurz (opět s výjimkou chráněného obydlí). Sankční povaha konkurzu tak bude naplněna i v podobě oddlužení, byť stále s vidinou možného osvobození od zbytků dluhů. Nemůže tedy obstát ani zákonem zamýšlený proces, který přinesla revizní novela, když zavedla možnost povolení oddlužení těm FO-podnikatelům, kteří prošli konkurzem (§ 389 odst. 2 písm. b InsZ). Nedávalo by tak racionálního významu, aby dlužník podnikatel nejprve prošel konkurzem a následně mu bylo povoleno oddlužení.

3 Lex Covid a přípustnost oddlužení FO podnikatelů

S nástupem pandemie COVID-19 musel zákonodárce reagovat na celou řadu společenských změn. Tyto změny se dotkly prakticky všech právních odvětvích, ale zejména také celé ekonomiky, a to ať už z jeho makroekonomického, tak také mikroekonomického hlediska. Jako jistá snaha o zmírnění dopadů této epidemie došlo k přijetí tzv. Lex Covid. Ten mimo jiné přinesl možnost mimořádných moratorií, ochranu před věřitelskými návrhy, či ochranu před povinnostmi podat insolvenčních návrhů. Na první pohled

přehlednutelnou změnu pak přinesl v novelizaci § 389 odst. 1 písm. b) insolvenčního zákona tím způsobem, že došlo k vypuštění části věty: „...*kteřá nemá dluhy z podnikání.*“

V zásadě tak novelizované ustanovení umožňuje nově podat návrh na oddlužení všem fyzickým osobám bez rozdílu, tedy i bez nutnosti rozlišení osoby podnikatele a nepodnikatele. Současně však zůstává zachován odst. 2 ustanovení, které stanoví již zmiňované důvody, kdy nejsou překážkou dluhy z podnikání. Je zřejmé, že tak zákonodárce učinil z toho důvodu, že ačkoliv se jedná o marginální případy, návrh na oddlužení může podat také právnická osoba (odst. 1), která není podnikatelem a současně nemá dluhy z podnikání. Z hlediska fyzických osob se však druhý odstavce § 389 stává v důsledku Lex Covid obsolentním.

Dále přechodného ustanovení v § 33 zmiňovaného zákona se uvádí, že: „*Zákon č. 182/2006 Sb., ve znění účinném ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, se použije i pro insolvenční řízení zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona; právní účinky úkonů, které nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, však zůstávají zachovány.*“ Díkce tohoto přechodného ustanovení tak odpovídá definici **nepravé retroaktivity**, když zasahuje do právních vztahů vzniklých před účinností Lex Covid. Současně však ponechává v účinnosti ty úkony (samotný vznik právních vztahů a nároky z nich vyplývající), které v insolvenčním řízení nastaly přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Tyto se tak budou nadále posuzovat podle již dnes staré právní úpravy. Daný závěr potvrdit Nejvyšší soud v jednom ze svých nedávných rozhodnutí.⁴⁰

Z praktického hlediska, a v poměrech posuzovaných dluhů z podnikání, se tak lze setkat s procesními úkony věřitelů, kteří tyto dluhy namítají. Pokud tedy tyto námitky došly insolvenčnímu soudu před 24. 4. 2020 a splňují zákonné předpoklady k podaným námitkám věřitele,⁴¹ tak o těchto musí být rozhodnuto buď v rozhodnutí o úpadku spojeného s rozhodnutím o povolení oddlužení, nebo případě až v další procesní fázi, kdy doje k schválení/neschválení oddlužení.⁴²

⁴⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. 29 NSČR 114/2019.

⁴¹ Námitky podané nejpozději s přihláškou pohledávky – viz § 389 odst. 2 InsZ.

⁴² Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 12. 2019, sp. zn. KSOL 41 INS 22539/2019.

4 Závěr a možné budoucí vyhlídky

Pandemie COVID-19 tak v obecném smyslu poskytla příležitost pro zákonodárce, aby udělil poslední ránu za vývojem v rozlišování přípustnosti oddlužení pro fyzické osoby podnikatelů a nepodnikatelů. Z výše uvedených závěru jsem toho názoru, že se jedná o krok správným směrem. Z ekonomického či sociálního hlediska nenacházím dostatečných argumentů proto, aby bylo oddlužení pro podnikatele nadále omezováno. V konečném důsledku se tak pomyslně vyrovnávají sociální a ekonomické funkce institutu oddlužení.

Zbývá tak jen dodat, jaké jiné kritérium pro posouzení přípustnosti oddlužení, respektive pro povolení oddlužení a následnému osvobození dlužníka od zbytků dluhů, má být klíčovým pro pomyslnou světskou spravedlnost. Domnívám se, že obdobně jako v jiných státech,⁴³ má být touto hodnotou kategorie poctivosti dlužníka, bez ohledu na jednoduchou kategorizaci podnikatelské minulosti. Lze si představit podnikatele, který si při své činnosti bude počínat natolik bezohledně, že míra rizika, kterou na sebe převezme, bude představovat excés z objektivního hlediska průměrného podnikatele obdobného zaměření, a že předstížené podání návrhu na povolení oddlužení bude představovat nepoctivý záměr dle § 395 odst. 1 písm. a) insolvenčního zákona.⁴⁴ Možná nepoctivost v podnikatelských aktivitách dlužníka tak může nastat (což ostatně nejspíše bylo základní obavou tehdejší politické reprezentace pro nepřipuštění oddlužení podnikatelů). Zvýšený důraz tak má být kladen na historii dlužníka, na jeho ekonomické aktivity a celkové etické chování. V těchto případech bude v diskreci insolvenčních soudů, aby daný neurčitý právní pojem v podobě nepoctivého záměru vyložili i pro ty případy, kdy se nepoctivost bude skrývat v podnikatelských aktivitách dlužníka. V pochybnostech však vždy bude třeba postupovat spíše restriktivně.

⁴³ Například německá právní úprava klade výslovný důraz na pouhou možnost oddlužení, a to již v definici základních principů insolvenčního řízení („*Poctivému dlužníku se poskytne příležitost, aby se osvobodil od zbytku svých dluhů*“). Více KAVAN, Petr. Malé zamyšlení a několik výkladových poznámek k institutu oddlužení. *Právní rozhledy*, 2008, č. 12, s. 434–441.

⁴⁴ K pojmu nepoctivý záměr blíže ERBSOVÁ, Hana. § 395 [Zamítnutí návrhu]. In: HÁSOVÁ, Jiřina, Hana ERBSOVÁ, Jan KUBÁLEK, Tomáš MORAVEC, Luboš SMRČKA, Viktor ŠMEJKAL, Petr TARANDA a Radka ZAHRADNÍKOVÁ. *Insolvenční zákon*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018, s. 1442.

Závěrem malé zamyšlení od Sira Blackstona, který poznamenal, že dobrodiní oddlužení mohli dříve využít (zejména) obchodníci, neboť zásadně právě a jedině oni jsou vystaveni nevyhnutelným a nahodilým ztrátám, a nemožnosti dostat svým závazkům bez svého zavinění.⁴⁵ Lze tedy do budoucna očekávat návrat z ryze sociálního pojetí oddlužení do jeho původní ekonomické funkce, sloužící (zejména) podpoře podnikání? To, necht' je předmětem dalších diskusí do budoucna.

Literature

Monografie

- BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. 1. díl. Baton Rouge: Claitor's Publishing, 1976. ISBN 9780199600991.
- HÁSOVÁ, Jiřina, Hana ERBSOVÁ, Jan KUBÁLEK, Tomáš MORAVEC, Luboš SMRČKA, Viktor ŠMEJKAL, Petr TARANDA a Radka ZAHRADNÍKOVÁ. *Insolvenční zákon*. 3. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2018. ISBN 9788074006913.
- JACKSON, Thomas. *The Logic and Limits of Bankruptcy Law*. Washington: Beard Books, 2001. ISBN 9780674537453.
- PIERSON, Christopher. *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*. 2. vyd. New Jersey: Blackwell Pub., 1998. ISBN 9780745619033.
- POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 7. vyd. New York: Aspen Publishers, 2007. ISBN 9781454833888.
- RICHTER, Tomáš. *Insolvenční právo*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2017. ISBN 9788075524447.
- SOJKA, Milan. *Dějiny ekonomických teorií*. 1. vyd. Praha: Havlíček Brain Team, 2010. ISBN 9788087109212.
- SPRINZ, Petr, Tomáš JIRMÁSEK, Oldřich ŘEHÁČEK, Milan VRBA, Hynek ZOUBEK a kol. *Insolvenční zákon. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 9788074007538.

⁴⁵ BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England*. 1. díl. Baton Rouge: Claitor's Publishing, 1976, s. 1369.

TABB, Charles. *The Law of Bankruptcy*. Westbury: Foundation Press, 1977. ISBN 9781642420630.

WINTEROVÁ, Alena a Alena MACKOVÁ. *Civilní právo procesní. Díl druhý: Řízení vykonávací, řízení insolvenční*. 2. vyd. Praha: Leges, 2018. ISBN 9788075022998.

Články

DVOŘÁKOVÁ, Veronika. Kamažpovedelidskábenevolenceaneboddlužení jako zbraň dlužníka na věřitele. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 5, s. 29–35.

GRUS, Zdeněk a Václav CIDLINA. „Oddlužení podnikatele“ nejenom v rozhodovací praxi. *Právní rozhledy*, 2013, č. 20.

HAVEL, Bohumil. Oddlužení – zbraň nebo hrozba? *Právní rozhledy*, 2007, č. 2.

JACKSON, Thomas. Bankruptcy, Non-Bankruptcy Entitlements, and the Creditors' Bargain. *The Yale Law Journal*, 1982, roč. 91, č. 5.

JIRMÁSEK, Tomáš. Desatero pro výtěžnější oddlužení. *epravo.cz* [online]. 5. 2. 2021 [cit. 22. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/desatero-pro-vyteznejsi-oddluzeni-112516.html>

KAVAN, Petr. Dlužník, který není podnikatelem – peripetie výkladu jednoho sousloví. *Právní rozhledy*, 2012, č. 21.

KAVAN, Petr. Malé zamyšlení a několik výkladových poznámek k institutu oddlužení. *Právní rozhledy*, 2008, č. 12, s. 434–441.

RICHTER, Tomáš. Insolvenční zákon: od vládního návrhu k vyhlášenému znění. *Právní rozhledy*, 2006, č. 21,

SPRINZ, Petr. Fresh-Start Policy as an Integral Part of Bankruptcy Laws and its Implementation. In: PARRY, R. (ed.). *Designing Insolvency Systems*. Nottingham: INSOL Europe, 2016.

SPRINZ, Petr. Kdo ještě je a kdo už není podnikatel aneb subjektivní přípustnost oddlužení dnes a „zítra“. *Právní rozhledy*, 2013, č. 10.

Soudní rozhodnutí

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 29 NSČR 3/2009.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 16. 12. 2020, sp. zn. 29 NSČR 114/2019.

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 28. 3. 2012, sp. zn. 29 NSČR 32/2011.

Rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 2. 12. 2019, sp. zn. KSOL 41 INS 22539/2019.

Právní předpisy

Zákon č. 191/2020 Sb., o některých opatřeních ke zmírnění dopadů epidemie koronaviru SARS CoV-2 na osoby účastnící se soudního řízení, poškozené, oběti trestných činů a právnické osoby a o změně insolvenčního zákona a občanského soudního řádu, Část druhá.

Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky

Zákon č. 182/2006 Sb., Insolvenční zákon.

Contact – e-mail

petrkyselak@gmail.com; kyselpe00@upol.cz

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA CHOVÁNÍ SPOTŘEBITELE V ONLINE SVĚTE

Jana Marková

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Předkládaný příspěvek se zabývá dopady pandemie COVID-19 na chování spotřebitele v online světě. Nejprve budou rozebrány data ze statistiky, na základě kterých je zřejmý posun nákupů do online prostředí. Krátká pasáž bude rovněž věnována sortimentu, který spotřebitelé nakupují – respektive jeho proměnlivost v návaznosti na pandemii. Příspěvek bude dále pojednávat o problematice zprostředkovatelských e-shopů. Nejprve budou tyto e-shopy definovány, následně bude pojednáno o problémech s nákupy na těchto e-shopech. Právě u zprostředkovatelských e-shopů dochází často k obcházení evropského práva i práva národního. V předkládaném příspěvku bude rovněž obsaženo řešení nejčastějších problémů. Text se dále zabývá podvodnými e-shopy. Závěr článku je věnován mimosoudnímu řešení spotřebitelských sporů v ČR a EU, spolu s historickým vývojem ADR systémů.

Keywords in original language

Soukromé právo; COVID-19; pandemie; zprostředkovatelské e-shopy; mimosoudní řešení spotřebitelských sporů; e-shopy.

Abstract

The present paper deals with the effects of the COVID-19 pandemic on consumer behavior in the online world. First, data from statistics will be analyzed, based on which the shift of purchases to the online environment is obvious. The short passage will also be devoted to the range that consumers buy - its variability in the wake of a pandemic. The article will also discuss the issue of intermediary e-shops. First, these e-shops will be defined, then the problems with purchases on these e-shops will be discussed. It is with intermediary e-shops that European law and national law

are often circumvented. The text also deals with fraudulent e-shops. The conclusion of the article is devoted to the out-of-court settlement of consumer disputes in the Czech Republic and the EU.

Keywords

Private Law; COVID-19; Pandemics; Intermediary E-shops; Out-of-court Settlement of Consumer Disputes; E-shops.

1 Úvod

V předkládaném příspěvku se budu zabývat problematikou dopadů pandemie COVID-19 na chování spotřebitele v online světě. Nejprve bude rozebrána ochrana spotřebitele. Dále budou rozebrány data z relevantních zdrojů, která nám pomohou pochopit přesun spotřebitelů do online světa, resp. nám ukáží, jak masivní posun byl v roce 2020, potažmo i roce 2021 zaznamenán. Zřejmě každý z nás zná odpověď na otázku, proč k přesunu do online světa došlo, avšak nejzajímavější je to, jaké nástrahy na spotřebitele v online světě číhají. Následně budou rozebrány zprostředkovatelské e-shopy. Právě skrze zprostředkovatelské e-shopy byly velmi často uskutečňovány nákupy zdravotnických prostředků, jako například roušek, respirátorů či dezinfekčních gelů. Pozornost bude věnována rovněž podvodným e-shopům, se kterými se spotřebitelé také mohli při svých nákupech setkat. V článku budou rozebrány „definiční znaky“ podvodných a zprostředkovatelských e-shopů, aby mohli spotřebitelé snázeji identifikovat tyto subjekty. Závěrečná kapitola bude věnována vymáhání práv (problematicke tzv. *enforcementu*). Mým hlavním cílem je upozornit na nešvary, které se v online světě objevují. Pro spotřebitele nemusí být lehké podvodný či zprostředkovatelský e-shop poznat, proto si text klade za cíl umět průměrnému spotřebiteli tento e-shop definovat, a následně vysvětlit spojené problémy a umět je vyřešit. Kapitola z oblasti vymáhání spotřebitelských práv je věnována z toho důvodu, aby vzrostlo povědomí o mimosoudním řešení spotřebitelských sporů.

2 Spotřebitel a pandemie – vliv na nákupy online

2.1 Obecně k ochraně spotřebitele

Dříve, než byla přijata ochrana spotřebitele se začalo mluvit o ochraně slabší smluvní strany. S touto myšlenkou se setkáváme již v 19. století.¹ Nejprve se jako slabší strana chránil nájemce a zaměstnanec v rámci pracovněprávních vztahů. S plynoucím časem a rostoucími možnostmi trhu se začal komplikovat i vztah mezi subjekty smluvního vztahu (prodávajícím a kupujícím). Vývoj směřoval k anonymizaci obchodních styků. Nákupy se přenesli z rodinných krámků, kdy každý zákazník měl svého obuvníka, švadlenu, a další většinou rodinné obchodníky, se kterými měl vybudován vztah. Nyní se nákupy uskutečňují ve větších obchodních centrech. Nabídka, ale i poptávka roste. Roste tedy i množství nabízených výrobků a služeb.² V ruku ruce spolu s rostoucím a stále více zahlceným trhem spotřebitelé ztratili přehled o vlastnostech výrobku. Na spotřebitele začala též působit reklama, která v některých případech agresivním způsobem nutila spotřebitele ke koupi. S tímto problémem se potýkáme i dnes. Právě kvůli těmto důvodům začalo být nutné chránit spotřebitele.⁴ Ochrana spotřebitele je nyní již základem politiky téměř každého vyspělého státu. Ochrana spotřebitele je rovněž jednou ze základních politik Evropské unie (dále jen EU). Spotřebitel je chráněn nejen českým právem, potažmo právem národním³, ale též právem EU. Dnes lze nalézt zakotvení ochrany spotřebitele již v primárním právu EU.⁴ Stejnými prameny pro spotřebitele jsou však prameny práva sekundárního, a to nařízení a směrnice.⁵ Prameny sekundárního práva i ustanovení vnitrostátního práva přijatá za účelem transpozice směrnic jsou

¹ K historickému vývoji ochrany spotřebitele blíže též HOWELLS, Geraint et al. *Consumer Law in its international dimension*. In: HOWELLS, Geraint et al. *Handbook of Research on International Consumer Law*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing Limited, 2010, s. 1–17.

² Srovnej obdobně TOMANČÁKOVÁ, Blanka. *Ochrana spotřebitele v praxi se vzory a příklady*. Praha: Linde, 2011, s. 11.

³ Kdy každý stát chrání svého spotřebitele svojí vlastní vnitrostátní úpravou.

⁴ Například článek 12 Smlouvy o fungování EU, dále pak článek 169 Smlouvy o fungování EU. Právo je zakotveno i jako samostatné základní právo v čl. 38 Listiny základních práv EU.

⁵ Stejná úprava z pohledu ochrany spotřebitele v online světě je zakotvena ve směrnici číslo 2011/83/EU, potažmo směrnice č. 2019/2161.

úzce spojeny s ochranou spotřebitele zakotvenou v čl. 38 Listiny základních práv EU.

Ochrana spotřebitele je též uznána ve Smlouvě o fungování Evropské unie (SFEU). Podle článku 169 *SFEU* „... na podporu zájmů spotřebitelů a zajištění vysoké úrovně ochrany spotřebitele přispívá Unie k ochraně zdraví, bezpečnosti a ekonomických zájmů spotřebitelů, jakož i podpoře jejich práv informovat, vzdělávat a organizovat se v zájmu ochrany svých zájmů“.

Spotřebitelé jsou nyní chráněni před nekalými obchodními praktikami, nepřiměřenými smluvními podmínkami a mimo jiné jim musí být před uzavřením smlouvy poskytnuty jasné a srozumitelné informace. Právě informační povinnost by měla být (a autorka se domnívá, že je) středobodem v oblasti ochrany spotřebitele. Nejde jenom o informační povinnost v různých stádiích kontraktačního procesu, ale též o rozšířenou informační povinnost v případě, kdy dochází k uzavírání smlouvy skrze komunikaci na dálku (právě skrze online platformy) a mimo obchodní prostory. Vzhledem k tématu příspěvku je nejdůležitější informační povinnosti při uzavírání smluv na dálku obsažená v § 1811 a násl. o. z.

Ačkoli jsou práva spotřebitelů jasná a přímočará, je pro spotřebitele často obtížné je vymáhat. Právě oblasti vymáhání práv bude věnována poslední kapitola tohoto textu.

2.2 Pandemie COVID-19 a nákupy zboží online

V roce 2020 byl zaznamenán znatelný nárůst e-commerce. V roce 2020 se právě e-commerce podílela na celém maloobchodě z 16 procent.⁶ Češi obsadili první místo mezi Evropany v počtu nákupů na e-shopech. Novým jevem se stalo kupování produktů „navíc“ – každý druhý člověk pořídil zboží, které by normálně nekoupil – roušky, respirátory, dezinfekce. Rovněž se zvedl prodej vybavení domácích kanceláří či pomůcek do škol. Prvenství však patří elektronice. Spolu s pandemií, kdy bylo přijato velké množství restrikcí, jež omezovali trávení volného času každého z nás. Jsme nuceni trávit více času doma se rozšiřují nákupy domácí zábavy. V nákupních koších mnoha spotřebitelů tak skončili herní konzole, hudba, hry. Shodně tak

⁶ Viz Oficiální web Česká e-commerce. Dostupné z: <https://www.ceska-ecommerce.cz/>

byl zaznamenán nárůst placeného obsahu u streamovacích služeb. Celkově útraty za rok 2020 činily 196 miliard korun. Trh, na němž se enormně zvedla poptávka zareagoval vznikem více než 5 500 nových e-shopů. Samozřejmě se pro Čechy stali též nákupy potravin na internetu.⁷

Ačkoliv jsou Češi ve využívání platebních karet na špičce Evropy, zásilky si objednávají stále rádi na dobírku. Platba skrze dobírku již nepřevládá, avšak stále zaujímá velký podíl na trhu plateb.⁸ Možnost zaplatit zboží kartou online lidé začínají upřednostňovat před dobírkou, koronavirová pandemie tento trend navíc ještě umocnila. Z hygienických důvodů totiž někteří dopravci omezili platbu skrze dobírku na minimum. Jako argument sloužila ochrana zdraví nakupujícího i doručovatele.⁹

Spolu s pandemií, která nepříznivě zasáhla velké množství odvětví začala jiná odvětví vzkvétat. Dopravní společnosti počas většiny pandemie prodlžovali dodací lhůty. Běžně bylo možné na webových stránkách přepravních společností nalézt, že zásilka může být o několik dní opožděná. Právě v tomto odvětví našlo velké množství lidí svoje uplatnění (například letecký personál – letušky, piloti, číšníci, kuchaři).¹⁰

Spotřebitelé si také oblíbili srovnávače zboží¹¹, které jim usnadňují orientaci v online světě, kdy několik desítek e-shopů může nabízet to stejné zboží, avšak každý za jinou cenu. Některé internetové srovnávače zboží mohou upozornit na zvyšování cena a následné zlevnění, aby akční nabídka vypadala lákavě. Zde se jedná o klamání zákazníků, které je dle ČOI nemorální, avšak není nezákonné.¹²

⁷ Srovnej obdobně BREJČÁK, Peter. Rekordní rok 2020 vystřelil českou e-commerce k 200 miliardám korun. Na maloobchodu se podílí už ze 16 %. *cezechcrunch.cz* [online]. Dostupné z: <https://www.czechcrunch.cz/2021/01/rekordni-rok-2020-vystrelil-ceskou-e-commerce-k-200-miliardam-korun-na-maloobchodu-se-podili-uz-ze-16/>

⁸ Průzkum ČBA: Češi a platební styk 2020. *ČBA* [online]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/cesi-a-platebni-styk-2020>

⁹ Srovnej obdobně doporučení pro zásilkové a kurýrní služby. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/obchod-sluzby/zasilkove-kuryrni-sluzby>

¹⁰ Viz také Pandemie změnila mentalitu pracovníků a jejich přístup k zaměstnavateli. *Randstad* [online]. Dostupné z: <https://www.randstad.cz/hr-trendy/trh-prace/pandemie-zmenila-mentalitu-pracovniku-a-jejich-pristup-k-zamestnavateli/>

¹¹ Například Heureka.cz či zboží.cz.

¹² Srovnej blíže vyjádření mluvčího ČOI Jiřího Frohliche z roku 2017 k akcím BlackFriday.

Otázkou je, zda bude e-commerce růst i do budoucna. Zda se lidé po uvolnění restrikcí opět vrátí k nákupům v kamenných prodejnách či nikoliv. Samozřejmě možnost vyzkoušení zboží nelze u některých druhů zboží nahradit. Většině spotřebitelů se například obuv online nakupuje velmi těžce. Na druhou stranu drobná elektronika přímo vybízí k online nákupům. Někteří kupující jsou konzervativní a bojí se možných obtíží při koupi zboží online. Nedodání zboží, nedodržení záruky, anonymizace obchodního styku či dlouhé dodací lhůty mohou hodně lidí odradit.

3 Zprostředkovatelské e-shopy

V rámci pandemie COVID-19 s největší pravděpodobností narazil téměř každý spotřebitel na tzv. zprostředkovatelské e-shopy. Tyto e-shopy často sami sebe označují, jako „*nákupní galerie*“. Právě tyto nákupní galerie vypadají v oku průměrného spotřebitele shodně, jako klasické e-shopy. Ve skutečnosti však nejde o e-shop, ale o zprostředkovatele, jež přeprodává zboží z asijských zemí, nejčastěji z Číny. Zprostředkovatelský e-shop je možné poznat na základě velkého množství slev a těžko dohledatelných obchodních podmínek. Právě v těžko dosažitelných obchodních podmínkách bývá obsažena informace o zprostředkování. U některých e-shopů však došlo od roku 2020 k posunu.¹³ Samotnou informaci o zprostředkování uvádí přímo u zboží, avšak pouze ve formě drobného popisku, který je napsaný drobným, často světlým písmem. Dalším ukazatelem, že jsme se setkali se zprostředkovatelských e-shopem může být dlouhá dodací lhůta v řádech desítek dnů až týdnů. U zboží také můžeme nalézt poznámku skladem u dodavatele. Spotřebitelské organizace se snaží před těmito e-shopy varovat. Shodně tak ČOI zařadila tyto e-shopy do seznamu rizikových e-shopů.

Právě na počátku pandemie COVID-19 se tyto e-shopy vrhli do obchodování se zdravotnickými pomůckami. Na jaře roku 2020 nedostupné roušky, respirátory a dezinfekční gely zařadili do sortimentu těchto e-shopů. Spotřebitelé v naději, že brzy budou mít tehdy nedostupné ochranné pomůcky u sebe se uchýlili k nákupům na těchto e-shopech. Často ani po týdnech nebyly roušky a respirátory doručené. Zde přichází stěžejní problém,

¹³ Například e-shop *Pošta zdarma*. Dostupné z: <https://www.postazdarma.cz/>

a to je nedodržování práv, které spotřebitelům garantuje české právo i právo evropské. Na základě dotazů ze strany nespokojených zákazníků společnosti reagovali tak, že nákup zboží pouze zprostředkovávají a na dlouhé dodací lhůty upozorňují spotřebitele ve svých obchodních podmínkách.

Stěžejní problém tkví v tom, že tyto e-shopy se snaží svým obchodním modelem krátit práva českých spotřebitelů, především právo na odstoupení od smlouvy ve lhůtě 14 dnů bez uvedení důvodu či práva z vadného plnění. Zprostředkovatelské e-shopy odkazují spotřebitele, kteří chtějí řešit problém se zbožím přímo na zahraniční prodejce (nejčastěji z Asie).

Autorka se shodně jako ČOI domnívá, že by tyto e-shopy měli fungovat stejně jako e-shopy běžné. Dle § 555 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „o. z.“) se právní jednání posuzuje podle svého skutečného obsahu. Pokud je obsahem právního jednání na straně zprostředkovatelského e-shopu nabídka a prodej zboží, tak by měl fungovat jako běžný e-shop spolu se všemi právy a hlavně povinnostmi. Autorka si myslí, že samotné upozornění na zprostředkování pouze skrze obchodní podmínky (které jsou na víc velmi těžko dosažitelné – resp. není možné k nim na webu doscrollovat, protože se stále načítá nové zboží) je nedostatečné. Dle § 1753 o. z. platí, že: *„Ustanovení obchodních podmínek, které druhá strana nemohla rozumně očekávat, je neúčinné, nepřijala-li je tato strana výslovně; k opačnému ujednání se nepřiblíží. Zda se jedná o takové ustanovení, se posoudí nejen vzhledem k jeho obsahu, ale i ke způsobu jeho vyjádření.“* Autorka si myslí, že by bylo možné informaci o zprostředkování obsaženou v obchodních podmínkách e-shopu považovat za překvapivé ujednání těchto podmínek, nemělo by se tedy k němu přihlížet. Nad to dle § 1811 odst. 1 o. z. platí, že: *„Veškerá sdělení vůči spotřebiteli musí podnikatel učinit jasně a srozumitelně v jazyce, ve kterém se uzavírá smlouva.“* I toto ustanovení může být argumentem pro to, aby byla na zprostředkovatelské e-shopy nahlíženo po právní stránce shodně jako na e-shopy běžné.

Česká obchodní inspekce se k dané věci rovněž vyjádřila v rámci mimosoudního řešení spotřebitelských sporů (dále též jako „ADR ČOI“) ve svém stanovisku sp. zn. ČOI 54875/18/O100. Oddělení ADR ve stanovisku uvedlo, že *„obsah internetových stránek podnikatele je koncipován jako běžný internetový obchod. Podnikatel transparentním způsobem nenabízí službu, jejíž podstata by měla spočívat ve zprostředkování uzavření kupní smlouvy s třetí osobou. Prezentace naopak u běžného*

spotřebitele vzbuzuje dojem, že prostřednictvím internetových stránek je nabízeno zboží ke prodeji, jak je v obchodním styku v obdobných případech běžné. “Internetové stránky nákupních galerií¹⁴ jsou svým rozvržením, designem i nabídkou velmi často k nerozeznání od klasického eshopu.

Na úvodních stránkách se zobrazuje nabídka zboží i s konkrétní cenou (spektrum zboží bývá zpravidla velmi rozmanité – oblečení, dekorace, šperky, bytový textil, obuv, drobná elektronika). Mezi těmito kategoriemi může spotřebitel volit za pomoci jednotlivých záložek. Úvodní stránky neobsahují na žádném viditelném místě slova jako „zprostředkování“, „zprostředkujeme Vám nákup“. Samotný výběr zboží probíhá tak, jak jsme z běžného obchodního styku zvyklí – zobrazíme si detail produktu, zboží přidáme do nákupního košíku, vybereme druh přepravy a platby. Samotný kontraktační proces od výběru zboží až po jeho úhradu je tedy shodný, jako na většině e-shopů. Po odeslání objednávky zpravidla obdržíme elektronickou poštou její potvrzení, které obsahuje i fakturu, popřípadě rekapitulaci objednávky. Ani z toho dokumentu nebývá možné vyčíst, že jsme zakoupili zboží od jiného subjektu.¹⁵

3.1 Co dělat, pokud zboží ze zprostředkovatelského e-shopu nedorazilo?

Zde záleží na úvaze spotřebitele. Spotřebitel by si měl v první řadě odpovědět na otázku, zda zboží stále chce. Další otázkou je to, zda je prodávající v prodlení – tj. zboží nebylo doručeno ve lhůtě, kterou podnikatel u zboží uvedl, popřípadě které má uvedené v obchodních podmínkách. Pokud spotřebitel zboží již nechce, má dvě možnosti.

Dle bodu 40 preambule směrnice č. 2011/83/EU má spotřebitel právo odstoupit od smlouvy i před dodáním zboží. Někteří autoři podobné právo dovozují již ze samotného § 1829 o. z. Autorka se však domnívá, že v české právní úpravě není toto právo zakotveno a dovozujeme ho pouze skrze

¹⁴ Srovnej lunzo.cz, postazdarma.cz, vevio.cz (již ukončil činnost – kvůli stovkách stížností) a další.

¹⁵ Srovnej obdobně VEVRKOVÁ, Svatava. Koupě zboží. In: SELUCKÁ, Markéta, Jana MLÝNKOVÁ, Lukáš HADAMČÍK, Svatava VEVRKOVÁ, Jan HORECKÝ a Michal BLAŽEK. *Covid-19 a soukromé právo. Otázky a odpovědi*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020, s. 22.

právo unijní. U odstoupení od smlouvy před převzetím zboží však přichází zásadní otázka – v okamžiku kdy odstupuji od smlouvy je již zboží v přepravě? A pokud ano, musím zboží převzít? Autorka se domnívá, že kupující má povinnosti stanovené zákonem jasně a to tak, že má povinnost zboží převzít a zaplatit.¹⁶ Pokud je již zboží v přepravě, bylo by férovým řešením daný kus převzít a až následně od smlouvy odstoupit (tj. na vlastní náklady poslat zboží zpět k prodávajícímu). Pokud by tak neučinil, tak jsou tato práva v konečném důsledku i soudně vymahatelná. Spotřebitel by neměl svých práv zneužívat. Je však pochopitelné, že u platby na dobírku (a zejména poté, co se spotřebitel dozví, že e-shop je problematický) se může jevit jako vhodné zboží nepřebírat, protože zde může být nejistota v případě vrácení peněz zpět spotřebiteli.

Další možností je odstoupit od smlouvy z důvodu prodlení na straně podnikatele dle § 1978 o. z. Odstoupení by měl spotřebitel činit přímo vůči zprostředkovatelskému e-shopu.

3.2 E-shop nevrací peníze

Pokud e-shop nevrátil peníze a platba proběhla kartou, může být řešení poměrně jednoduché. Pro reklamaci platby může podvedený spotřebitel využít službu Charge back. Charge back je proces, kdy reklamujeme zaúčtovanou transakci prostřednictvím svého vydavatele karet. Po neúspěšném domáhání práva u obchodníka se může spotřebitel obrátit přímo na svoji banku, která kartu vystavila. Toto oprávnění je stanoveno v zákoně č. 370/2017 Sb., o platebním styku, v § 258 odst. 1. V případě oprávněné reklamace je banka povinna vrátit peníze na účet. Banka musí o oprávněnosti reklamace rozhodnout do 15 pracovních dní. Banka poté vymáhá peníze po obchodníkovi sama na svoje riziko. Žádost u banky je vhodné podložit relevantní dokumentací – smlouvou či odstoupením od smlouvy.

V případě, že platba proběhla například skrze bankovní převod, je zde možnost žádat vydání bezdůvodného obohacení, či zaslání předžalobní výzvy. Co se týče výzvy k vydání bezdůvodného obohacení, tak zákon ukládá tomu, kdo se na úkor jiného obohatil bez právního důvodu, povinnost takto získaný majetkový prospěch vrátit. Ve spotřebitelských vztazích jde nejčastěji

¹⁶ Srovnej § 2159 odst. 1 o. z.

o případy, kdy smlouva s danou osobou existovala, ale byla zrušena ebo namítnuta její neplatnost. Předžalobní výzvu používáme tehdy, pokud nelze předpokládat, že dlužník uhradí pohledávku bez soudního rozhodnutí. Zaslání předžalobní výzvy nezavazuje k následnému podání žaloby k soudu. Pomoci může rovněž mimosoudní řešení spotřebitelských sporů, které bude rozebráno níže v textu.

3.3 Shrnutí zprostředkovatelských e-shopů

Sama ČOI uvádí na webových stránkách www.coi.cz/rizikove informace o internetových stránkách, které považuje za rizikové především z důvodu nedodržování některých zákonných povinností a obtížné vymahatelnosti spotřebitelských práv. Zprostředkovatelské e-shopy, které byly rozebrány výše do této kategorie též spadají. Je tedy vhodné si každý e-shop před nákupem prověřit.

Spotřebitel by měl vždy zpozornět v těchto případech:

- Z webových stránek nemůžeme zjistit, kdo je provozovatelem e-shopu. Není nám jasné, s kým vlastně smlouvu uzavíráme.
- Nemožnost nalézt obchodní podmínky e-shopu.
- Velký počet stížností na e-shop – např. na stránkách ČOI, webu [VašeStížnosti.cz](http://VaseStiznosti.cz) a jinde.
- Provozovatel internetového obchodu byl již v minulosti opakovaně sankcionován ze strany ČOI.
- Sídlo internetového obchodu, resp. místo jeho provozování je mimo EU, avšak e-shop se tváří jako běžný domácí e-shop.
- S provozovatelem internetového obchodu je vedeno insolvenční nebo jiné obdobné řízení, provozovatel se nachází v likvidaci. Tyto údaje je možné ověřit ve veřejném rejstříku.

Samozřejmě i přes všechna rizika je volba na spotřebiteli. Samotné zařazení e-shopu na seznam rizikových e-shopů ČOI nevede k tomu, že by spotřebitel v e-shopu nemohl nakoupit. A naopak. To, že e-shop není na seznamu uveden vždy neznamená, že je nákup na něm zcela bezpečný. Vždy je vhodné věnovat pozornost tomu, kde nakupujeme a zda jsme si jisti, že se jedná

o důvěryhodný internetový obchod. Jak hovoří odborná literatura¹⁷ - vychází se z modelu průměrného spotřebitele. Pojem „průměrný spotřebitel“ není v českém ani evropském právu výslovně definován, tomuto pojmu lze však porozumět skrze rozhodovací praxi českých soudů i Evropského soudního dvora a rovněž skrze definici pojmu „spotřebitel“. V teorii i rozhodovací praxi soudů se nepoužívá jednotný pojem „průměrný spotřebitel“. P. Hajn¹⁸ preferuje namísto pojmu „průměrný spotřebitel“ pojem „běžný spotřebitel“ (tento pojem používá také český překlad směrnice č. 2005/29/ES), aby nedocházelo k pojetí „průměrného“ spotřebitele jako určitého statistického pojmu. Evropský soudní dvůr v některých případech používá namísto pojmu „průměrný spotřebitel“ raději pojem „průměrný jednotlivec“.¹⁹

Podle rozsudku Nejvyššího soudu ČR ze dne 30. 5. 2007, sp. zn. 32 Odo 229/2006, *„hledisko průměrného spotřebitele“ vychází ze spotřebitele, který má dostatek informací a je v rozumné míře pozorný a opatrný, s ohledem na sociální, kulturní a jazykové faktory (jak je vykládáno Evropským soudním dvorem)*. “Podle pojetí tzv. průměrného podnikatele v současné rozhodovací praxi Nejvyššího soudu ČR má být u dnešního tzv. průměrného spotřebitele (rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4661/2007) „míra jeho pozornosti posuzována přísněji než dříve (již nejen povrchní či zběžná pozornost, ale „rozumná míra pozornosti a opatrnosti“.²⁰ Spotřebitel by tedy měl vědět, že pokud se rozhodne s daným e-shopem uzavřít můžou mu hrozit komplikace v podobě složitého vymáhání svých práv.

3.4 Jak by měl postupovat nadprůměrný spotřebitel?

V návaznosti na téma článku, si autorka dovoluje zařadit kapitolu, kde se bude věnovat tomu, jak by měl postupovat spotřebitel, který není jenom „průměrný“, ale který chce obchody uzavírat s naprostou jistotou. Velmi obezřetní spotřebitelé si ověřují údaje o doménovém jménu internetového

¹⁷ Například: VAVREČKA, Jan. Průměrného spotřebitele nespočítáš – nad definicí průměrného spotřebitele. *eLAW.cz* [online]; Nebo VÍTOVÁ, Blanka. *Zákon o ochraně spotřebitele. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016.

¹⁸ HAJN, Petr. Oslabená ochrana spotřebitelů? K aktuálnímu výkladu směrnice o nekalých obchodních praktikách. *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 2, s. 45.

¹⁹ Obdobně ONDREJOVÁ, Dana. Hledisko tzv. průměrného spotřebitele v nekalé soutěži. *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 8, s. 222–228.

²⁰ Blíže rozsudek ESD ze dne 25. 10. 2001, věc *Toshiba Europe GmbH proti Katun Germany GmbH*, sp. zn. C-112/99.

obchodu. Pokud sídlí obchod na doméně .CZ lze si jej ověřit na www.nic.cz/whois/. Ostatní obchody je možné ověřit na adrese whois.domaintools.com/. Pokud je doména registrována pouze krátkou dobu, tak je vhodné zpozornět. Důležité je též říci, že ačkoliv je portál provozován na doméně .CZ automaticky to neznamená, že je provozován z České republiky.

Spotřebitel by se též měl pídít po tom, kdo je provozovatelem internetového obchodu. Pokud je tato informace stěží k dohledání, tak je vhodné e-shop dále prověřit. K ověření subjektu, se kterým uzavíráme závazek je dobré užít portál www.justice.cz nebo živnostenský rejstřík na adrese www.rzp.cz. V případě zahraničního e-shopu je situace těžší, nicméně nám může pomoci adresa e-justice.europa.eu.

4 Podvodné e-shopy

Některé e-shopy působí již od samého počátku svého vzniku tak, že nemají v úmyslu plnit svoje povinnosti vůči zákazníkům (spotřebitelům). Tyto e-shopy si autorka dovoluje podřadit pod kategorii „podvodných eshopů“.

Poznat podvodný e-shop není jednoduché. Často může jít o dobře vypadající webové stránky, které se na první pohled tváří velmi seriózně. Ani levná cena za zboží nemusí být jasným ukazatelem neférovosti a naopak drahé zboží nevypovídá opět nic o solidnosti e-shopu. Určitě je vhodné prohlédnout doménovou historii e-shopu skrze nástroje popsané výše. Pokud se jedná o zcela nový e-shop, kde je jedinou možností pro koupi zboží platba předem, tak je vhodné zpozornět. Dalším pomocným ukazatelem může být to, že e-shop provozuje hosting na doméně. Respektive hosting na doméně druhého řádu. U nových e-shopů, na kterých jsme ještě nikdy předtím nenakupovali se jeví, jako vhodné vyžádat si platbu na dobírku. Za podezřelý požadavek je nutné považovat platbu na systém Western Union. Stejně tak je neseřízní, pokud e-shop požaduje platbu na soukromý účet například jednatele. Mělo by se jednat o účet prodávající společnosti.

Shodně tak je vhodné prověřit provozovatele e-shopu. K tomu nám mohou dopomoci veřejné rejstříky.

Mezi základní znaky internetových podvodů patří špatná jazyková úprava nebo specifické podmínky na platby. Podezřelé může být účtování doplňkových plateb například pod záminkou cla, pojištění, balného a další.

Pokud prevence selhala a již byl nákup skrze podvodný e-shop proveden, je možné problém dále řešit. Jako vhodné se jeví podání podnětu dozorovému orgánu, v některých situacích též zahájení mimosoudního řešení spotřebitelských sporů. Nicméně šance na vrácení peněz je poměrně nízká. V překládaném textu je nastíněna možnost služby chargeback, která může spotřebiteli pomoci.

5 Vymáhání práv

5.1 ADR ČOI a ESC

Původní myšlenkou pro zavedení ADR systémů bylo to, že spotřebitelé neměli v rukách dostatek možností, aby mohli efektivně vymoci svoje práva. Právě rozšíření e-commerce, nákupů online a digitálních práv vedlo k tomu, že bylo třeba v rámci EU zavést mimosoudní systémy vymáhání práv. První zmínku můžeme nalézt již v roce 2000 ve směrnici o elektronickém obchodu. Právě zde stojí: *„každý členský stát je v případě potřeby povinen změnit vnitrostátní předpisy, které by mohly obzřít využívání způsobů mimosoudního urovnávání sporů elektronickou cestou. Tato změna musí umožnit právně a fakticky skutečné a účinné fungování těchto způsobů včetně přeshraničních případů.“* Shodně tak začala v roce 2001 fungovat Evropská mimosoudní síť, která plnila obdobné funkce jako nyní Evropská spotřebitelská centra.²¹

Na evropské úrovni nalezneme úpravu ve Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004 a směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů – dále jen „*směrnice o ADR*“). V preambuli si směrnice klade za cíl Zajištění přístupu k jednoduchým, efektivním, rychlým a levným způsobům řešení vnitrostátních i přeshraničních sporů, které se vyskytnou v souvislosti s kupními smlouvami nebo se smlouvami o poskytování služeb.

²¹ Respektive Evropská mimosoudní síť se do ESC přetvořila v roce 2006.

Systém ADR by měl přinést prospěch spotřebitelům, a posílit tak jejich důvěru v trh. Mimosoudní řešení sporů je nutné aplikovat na transakce uskutečněné on-line i off-line. Význam těchto systémů by měl růst spolu s možností nakupovat v zahraničí. Právě rychlost, levnost a efektivnost jsou zmiňované jako nejzásadnější výhody ADR systémů.²² Nejsou to však jenom výhody, které ADR systém přináší. Autorka se bude této problematice věnovat níže.

V textu výše byla zmíněna i Evropská spotřebitelská centra. Tato centra zajišťují informace o právech spotřebitelů na společném evropském trhu a bezplatně pomáhá a radí spotřebitelům v jejich sporech s podnikateli z jiných zemí Evropské unie, Norska a Islandu. Financováno je Evropskou komisí a Českou obchodní inspekcí, při níž působí. ESC ČR je členem sítě Evropských spotřebitelských center (ECC-Net).

Problémy ADR mechanismů lze spatřovat v tom, že v každém členském státě EU fungují jinak. V některých státech má ADR velmi dlouho tradici, v jiných nikoliv. Evropská unie tak potřebovala sjednotit systém, kde budou nastavené jednotné standardy. Právě směrnice o spotřebitelském ADR si klade za cíl integrovat systém alternativního řešení sporů tak, aby byl vnitrostátně i přeshraničně přístupný po celé Evropě, a podpořit substantivně ochranu spotřebitele v této oblasti. Hlavním smyslem směrnice je „zajištění přístupu k jednoduchým, efektivním, rychlým a levným způsobům řešení vnitrostátních i přeshraničních sporů, které se vyskytnou v souvislosti s kupními smlouvami nebo se smlouvami o poskytování služeb, by mělo přinést prospěch spotřebitelům, a posílit tak jejich důvěru v trh. Tento přístup by se měl vztahovat na transakce uskutečněné on-line i off-line a má velký význam zejména v případech, že spotřebitelé nakupují v zahraničí.

Ze stránek Evropské komise je možné vyčíst: „*přístup spotřebitele k ADR je zajištěn bez ohledu na to, jaký výrobek nebo službu si zakoupil (z režimu směrnice spotřebitelském ADR je ovšem vyloučena oblast související se zdravotními službami či s poskytováním vysokoškolského vzdělání), zda výrobek nebo služba byla pořízena online nebo offline a zda je obchodník usazen v členském státě spotřebitele či v jiném členském státě.*“

²² Srovnej obdobně: Mimosoudní řešení spotřebitelských sporů. *Ministerstvo práce a obchodu* [online]. Dostupné z: <https://www.mpo.cz/cz/ochrana-spotrebitele/spotrebitelesky-asistencni-system/mimosoudni-reseni-spotrebiteleskych-sporu--246424/>

Členským státům bylo uloženo, aby implementovaly směrnici o spotřebitelském ADR do 9. července 2015. V České republice byla směrnice ovšem implementována zákonem č. 378/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony (dále jen „novela ZOS“) až s účinností k 28. prosinci 2015, tedy téměř s půlročním zpožděním.

5.2 Hodnocení ADR ČOI

Jedním z hlavních problémů je to, že v České republice stále velké množství spotřebitelů, dokonce ani podnikatelů, neví, co pojem ADR znamená. Spotřebitelé se bojí tohoto systému využívat. Další problém autorka spatřuje v tom, že ADR při ČOI je často bezzubé. Rozhodnutí není vymahatelné a má pouze formu určitého stanoviska. Pokud se podnikatel rozhodne stanovisku nevyhovět, nemá spotřebitel jinou možnost, než se obrátit na soud.

6 Závěr

V předkládaném textu jsem se zabývala problematikou přesunu spotřebitelů do online světa v důsledku pandemie COVID-19. Nejprve byla shrnuta statistická data, ze kterých byl patrný nárůst e-commerce. Zaměřila jsem se rovněž na problémy, které online svět přináší. Spolu s pandemií COVID-19 se vynořila problematika zprostředkovatelských a podvodných e-shopů, která byla popsána. Pozornost jsem věnovala též mimosoudním systémům, kde spatřuji určité mezery, na nichž by bylo vhodné zapracovat.

Literatura

BREJČÁK, Peter. Rekordní rok 2020 vystřelil českou e-commerce k 200 miliardám korun. Na maloobchodu se podílí už ze 16 %. *Czech Crunch* [online]. Dostupné z: <https://www.czechcrunch.cz/2021/01/rekordni-rok-2020-vystrelil-ceskou-e-commerce-k-200-miliardam-korun-na-maloobchodu-se-podili-uz-ze-16/>

Doporučení pro zásilkové a kurýrní služby. *Vláda ČR* [online]. Dostupné z: <https://covid.gov.cz/situace/obchod-sluzby/zasilkove-kuryrni-sluzby>

HAJN, Petr. Oslabená ochrana spotřebitelů? K aktuálnímu výkladu směrnice o nekalých obchodních praktikách. *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 2, s. 45.

HOWELLS, Geraint et al. *Handbook of Research on International Consumer Law*. Cheltenham: Edward Edgar Publishing Limited, 2010, s. 528. ISBN 978-1785368202.

Nález ústavního soudu ze dne 24. ledna 2020, sp. zn. II. ÚS 78/19.

ONDREJOVÁ, Dana. Hledisko tzv. průměrného spotřebitele v nekalé soutěži. *Obchodněprávní revue*, 2009, č. 8, s. 222–228.

Pandemie změnila mentalitu pracovníků a jejich přístup k zaměstnavateli. *Randstad* [online]. Dostupné z: <https://www.randstad.cz/hr-trendy/trh-prace/pandemie-zmenila-mentalitu-pracovniku-a-jejich-pristup-k-zamestnavateli/>

Průzkum ČBA: češi a platební styk 2020. *ČBA* [online]. Dostupné z: <https://cbaonline.cz/cesi-a-platebni-styk-2020>

Rozsudek nejvyššího soudu ČR ze dne 23. 10. 2008, sp. zn. 32 Cdo 4661/2007.

SELUCKÁ, Markéta, Jana MLÝNKOVÁ, Lukáš HADAMČÍK, Svatava VEVERKOVÁ, Jan HORECKÝ a Michal BLAŽEK. *Covid-19 a soukromé právo. Otázky a odpovědi*. 1. vydá. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2020.

Směrnice 2009/22/ES (směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů) dále jen směrnice o ADR.

Směrnice 2011/83/EU o ochraně spotřebitele.

Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. 5. 2013 o alternativním řešení spotřebitelských sporů a o změně nařízení (ES) č. 2006/2004.

Stanovisko sp. zn. ČOI 54875/18/o100.

TOMANČÁKOVÁ, Blanka. *Ochrana spotřebitele v praxi se vzory a příklady*. Praha: Linde, 2011, 203 s. ISBN 978-80-7201-864-2.

VAVREČKA, Jan. Průměrného spotřebitele nespočítáš – nad definici průměrného spotřebitele. *eLAW.cz* [online]. Dostupné z: <http://www.elaw.cz/clanek/prumerneho-spotrebitele-nespocitas-nad-definici-prumerneho-spotrebitele>

Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

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

Contact – e-mail

446021@mail.muni.cz

KURZARBEIT – RIEŠENIE DOPADOV PANDÉMIE COVID-19?

Vladimír Minčíč

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Autor sa v článku zameria na analýzu prijatých pravidiel Kurzarbeitu v Slovenskej republike a možností ich zlepšenia. Autor sa pokúsi rozanalyzovať všetky otázky týkajúce implementácie Kurzarbeitu do právneho poriadku, pričom sa pokúsi o vlastné zlepšenie prijatého modelu Kurzarbeitu v Slovenskej republike a to na základe výsledkov komparácie s inými krajinami EÚ.

Klíčová slova

Kurzarbeit; Aktívne opatrenia na trhu práce; Sociálna politika; Pasívna sociálna politika štátu.

Abstract

The author will focus on the analysis of the adopted rules of Kurzarbeit in the Slovak Republic and the possibilities of their improvement. The author will try to analyze all issues related to the implementation of Kurzarbeit into the legal order, while trying to improve the adopted model of Kurzarbeit in the Slovak Republic based on the results of comparison with other EU countries.

Keywords

Kurzarbeit; Active Labor Market Measures; Social Policy; Passive Social Policy of the State.

1 Úvod

Pandémia spôsobená nekontrolovaným šírením vírusu COVID-19, ktorá v Európskych štátoch, ale v podstate aj na celom svete, započala na jar 2020 spôsobila obrovské škody v postihnutých štátoch a to nielen na ľudských

životoch, ale rovnako aj na ekonomickej a hospodárskej stabilite krajín. Bolo viac než viditeľné, že žiadny z pandémie postihnutých štátov nebol na takéto zásah pripravený. Štáty neboli pripravené ekonomicky, materiálne a v neposlednom rade ani právne.

Keďže žijeme v demokratickom a právnom štáte, kde štát sa riadi pravidlom „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon,“²³ došlo k tomu, že Slovenská republika nebola pripravená na boj s pandemiou a jej dopadmi na hospodárstvo.

Prakticky okamžite po začatí pandémie sa na trhu práce objavili jej negatívne následky, a to nevyhnutné prepúšťanie a nárast nezamestnanosti. Vláda SR síce začala od začiatku pandémie pracovať na mnohých opatreniach, ktoré by tieto negatívne dopady zmiernili, či už ide o sériu opatrení pod názvom „Prvá pomoc“, realizovaná od apríla 2020 do septembra 2020, „Prvá pomoc +“ uplatňovaná od októbra 2020 až po január 2021, resp. prvá pomoc ++ uplatňovaná zatiaľ dočasne do 30. 6. 2021.

Jedným z Vládou deklarovaných a nakoniec aj prijatých opatrení nielen na súčasný boj s pandemiou koronavírusu COVID-19 ale aj do budúcnosti pre prípad ďalších nepredvídateľných „katastrof“ s dopadmi na ekonomiku štátu je tzv. „KURZARBEIT“ (ďalej len „KA“), čiže určitý druh štátnej pomoci, ktorá sa aktivizuje vždy, ak budú splnené zákonom stanovené podmienky. V tomto článku sa zameriame nato, nakoľko je prijatie KA do právneho poriadku prospešné s ohľadom na prijaté pravidlá KA a rovnako aj nato, či je možné KA v podmienkach SR vylepšiť.

2 KURZARBEIT ako pracovnoprávny inštitút

Pojem KA vychádza z už zaužívaného systému aktívnej politiky štátov, pričom právnym priekopníkom je Nemecko, ktoré má vo svojom právnom poriadku tento systém už dlhodobo zavedený pod názvom „KURZARBEITGELD“. Systémy pasívnej a aktívnej politiky zamestnanosti štátov patria medzi „už“ klasické štátom garantované formy pomoci fyzickým a právnickým osobám, podnikateľom, resp. zamestnávateľom, ktorí sa z rôznych dôvodov dostanú do ekonomicky zlej situácie.

²³ Čl. 2 ods. 2 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, v znení ďalších predpisov.

Cieľom štátov pri zavádzaní systémov a koncepcií politiky zamestnanosti v trhovej ekonomike je najmä zachovanie dôstojného života obyvateľa, pričom je dôraz kladený v prvom rade na vlastnej schopnosti človeka sa o seba postarať, a až keď táto intuitívna schopnosť každého človeka zlyhá, tak v rámci koncepcie systémov zamestnanosti nastupuje štát. Štát podporou jednotlivca v ťažkých časoch nesleduje len jeho blaho, resp. zabezpečenie životaschopnosti, ale zároveň aj dynamiku ekonomického rastu štátu, nakoľko podporou zamestnaneckého rozvoja sa sleduje aj následný rast HDP ako takého.

Historicky je systém pasívnej politiky zamestnanosti štátu starším ako ten aktívny, pričom sa začal objavovať už v období po 1. svetovej vojne, najmä v 20tych rokoch dvadsiateho storočia, prevažne v európskych krajinách.

Najznámejším inštitútom politiky zamestnanosti štátu je podpora fyzickej osoby v nezamestnanosti, reprezentovaná vyplácaním (v Slovenskej republike) príspevkom v nezamestnanosti. Pasívna politika štátu je tak zameraná najmä na situácie, keď sa jednotlivec dostane na trh práce a je v pozícii nezamestnaného, pričom mu štát podáva pomocnú ruku po určitú dobu v podobe finančného zabezpečenia.

Naopak systémy aktívnej politiky štátu sú historicky mladšími, a začiatky ich výskytu sa datujú do obdobia po druhej svetovej vojne, resp. do obdobia neskorých 60tych a začiatku 70 rokov dvadsiateho storočia. Vznik aktívnych opatrení zamestnanosti podmienila najmä nedostatočnosť štátnej podpory vo forme podpory v nezamestnanosti a potreba zavedenia podpory zo strany štátu na úseku udržania zamestnanosti na pracovnom trhu a tým samozrejme podpory ekonomického rastu krajiny.

Aktívna politika na trhu práce je súčasťou politiky zamestnanosti, ktorý za pomoci makroekonomických regulátorov ovplyvňuje dopyt po práci ako i rozsah a štruktúru ponuky práce. Jej základnou úlohou je dosiahnutie plnej, produktívnej, rovnovážnej a slobodne zvolenej zamestnanosti. Snahu naplniť tento cieľ jej pomáha sústava makroekonomických nástrojov (fiškálnych, monetárnych, zahraničných, dôchodcovských).²⁴

²⁴ BRUTOVSKÁ, G. Aktívna politika na trhu práce ako možnosť vstupu nezamestnaných na otvorený trh práce. In: *Vzdelávanie a sociálna stratifikácia. Zborník vedeckých štúdií*. Prešovská univerzita v Prešove, 2014, s. 37.

Úlohou aktívnych opatrení na trhu práce je stimulácia udržania miery zamestnanosti v krajine na minimálne rovnakej úrovni ako v čase ich uplatňovanie, pričom sú nato používané inštitúty sociálnej politiky, donucovacej politiky štátu, vzdelávania, odbornej prípravy a pod. To či niektoré z aktívnych opatrení na trhu práce prinesú želaný úspech alebo nie závisí od viacerých faktorov ako napríklad správnom výbere týchto inštitútov a ich vzájomnej prepojenosti, správnej koordinácie medzi orgánmi štátu pri ich uplatňovaní a v neposlednom rade špecifických črtách toho ktorého trhu zamestnanosti. Tak ako nebolo možné vopred predpovedať úspech už zavedených a využívaných aktívnych opatrení na trhu práce, tak nie je možné s určitosťou konštatovať to, že KA na Slovensku naozaj naplní ciele, ktoré si kladie.

Medzi v súčasnosti najvyužívanejšie formy aktívnej politiky štátu na trhu zamestnanosti patrí už spomínaný KA, ale aj rôzne typy príspevkov ako napr. príspevky na samostatne zárobkovú činnosť, resp. v iných krajinách príspevky na podporu podnikania fyzických osôb. Ďalšími príspevkami sú napr. príspevkov na podporu udržania pracovných miest, príspevky na dochádzku alebo dopravu do zamestnania, či prest'ahovanie za prácou a pod.

Ako už bolo spomínané, tak KA je inštitútom aktívnej politiky na trhu práce a jeho hlavným cieľom je stabilná a predvídateľná podpora zamestnancov, ktorí pracujú pre zamestnávateľa, ktorého podnikateľská aktivita bola utlmená v dôsledku vonkajšieho faktora, ktoré zamestnávateľ neovplyvnil vlastnou činnosťou.

3 KURZARBEIT v právnom poriadku SR

KA je systém dočasného (prechodného) zníženia potreby práce pridelenanej zamestnancovi zo strany zamestnávateľa s cieľom ochrániť a udržať pracovné miesta a eliminovať riziko prepúšťania zamestnancov najmä v časoch ekonomickej krízy a následnej ekonomickej recesie. Zamestnanec sa pri uplatnení KA vzdá časti svojej mzdy (samozrejme za predpokladu, že to zodpovedá pracovnému voľnu v dôsledku prekážok v práci na strane zamestnávateľa), pričom štát garantuje zamestnávateľovi, u ktorého sa KA zaviedol, že časť mzdy tohto zamestnanca preplatí. Zamestnávateľ tak iba z menšej časti kryje mzdu zamestnanca v rámci KA. Samozrejme

právna úprava sa líši v závislosti od krajín, kde sa KA uplatňuje. Zvyčajné rozdiely sú vo výške podpory, podpornom období, spôsobe financovania KA a pod.

Na základe uvedeného sa môžeme domnievať, že práve KA by bol jedným z tých právnych inštitútov, ktoré by mohli do budúcnosti riešiť krízy spojené nielen s pandémiami prenosných chorôb ale aj ekonomickými problémami.

„Náznak kurzarbeit na Slovensku v sebe nesie príspevok na podporu udržiavania pracovných miest poskytovaný úradmi práce, sociálnych vecí a rodiny. Je určený pre zamestnávateľa, ktorý najmenej tri mesiace udržiaval pracovné miesta aj v prípade pretrvávajúcich vážnych prevádzkových dôvodov, na základe ktorých nebude môcť zamestnancom pridelovať prácu v rozsahu 6 % až 40 % ustanoveného týždenného pracovného času. Tomuto zamestnávateľovi môže byť poskytnutý príspevok vo výške 50 % náhrady mzdy poskytovanej zamestnancom. Na schému kurzarbeit sa podobajú aj pomoci, ktoré vznikli na Slovensku v dôsledku mimoriadnej situácie v súvislosti so šírením ochorenia COVID-19. Ide najmä o príspevok pre zamestnávateľov, ktorí v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie udržiava pracovné miesta aj v prípade prerušenia alebo obmedzenia svojej prevádzkovej činnosti alebo poklesu tržieb. Títo zamestnávateľia môžu získať príspevok na úhradu časti mzdových nákladov za predpokladu, že pracovné miesto udržiava aj v čase nepriaznivej ekonomickej situácie.“²⁵

Dňa 21. 10. 2020 bola uznesením Vlády SR č. 673/2020 schválená koncepcia zavedenia KA do slovenského právneho poriadku (ďalej len „koncepcia“). V máji 2021 následne Národná rada Slovenskej republiky prijatím uznesenia č. 707, ktorým schválila vládny návrh zákona o podpore v čase skrátenej práce a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v znení schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov (ďalej len „zákon o KA“) v prakticky rovnakom znení ako bol KA schválený v koncepcii prijatej Vládou SR. Zákon o KA nadobudne účinnosť dňom 1. 1. 2022. Uvedené vnímame v tomto momente ako pozitívny krok vpred nielen v boji proti negatívnym dopadom pandémie koronakrízy na trh práce ale aj na úseku udržateľnosti trhu zamestnanosti v podmienkach SR. Schválenie zákona deklaruje záujem štátu zabezpečiť pomoc pre zamestnávateľov, ktorí sa nie

²⁵ K tomu pozri <https://www.podnikajte.sk/pracovne-pravo-bozp/dlhodoby-kurzarbeit-na-slovensku-podmienky>

z vlastnej viny dostanú do problémov, čo len odzrkadľuje ochrannú funkciu pracovného práva.

Ako sme však naznačili vyššie, otázkou pri zavedení KA do právneho poriadku zostávajú len podmienky uplatnenia podpory pri KA, ktoré sa v jednotlivých krajinách kde už KA zavedený je pomerne výrazne líšia.

Za najzásadnejšiu otázku pri KA považujeme to, z čoho, resp. z akých zdrojov bude tento inštitút štátom financovaný. Vo vládnej koncepcii sa navrhovalo zriadenie osobitného fondu udržania zamestnancovi, z ktorého v prípade potreby by štát poskytoval dávky pri KA. Dôležitým faktom je aj to, že vytvorenie tohto nového sociálneho poistenia by nezatažilo zvýšenými dávkami sociálneho poistenia ani zamestnávateľa, ani zamestnanca a ani samotný štát. Predmetný fond by sa totiž tvoril z časti už existujúceho poistného v nezamestnanosti, keďže sociálny fond tvorený týmto poistným je dlhodobo prebytkový.

V legislatívnom procese však došlo k úpravám znenia koncepcie a konečnou podobou financovania KA bude vytvorenie fondu na financovanie podpory, ktorý bude tvorený povinnými platbami zo strany zamestnávateľov, samostatne zárobkovo činných osôb, dobrovoľne dôchodkovo poistených osôb a štátu, pričom sadzba takéhoto povinného poistenia bude vo výške 0,5 % z vymeriavacieho základu v zmysle príslušných ustanovení zákona č. 461/2003 o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

Podpora v rámci KA bude poskytnutá všetkým zamestnávateľom, resp. oprávneným osobám, ktoré splnia zákonom stanovené podmienky. Základnými podmienkami sú:

- Zamestnávateľ musí byť v tzv. režime skrátenej práce, t.j. je obmedzený vo svojej podnikateľskej činnosti v takom rozsahu, že nemôže najmenej jednej tretine zamestnancov prideľovať prácu v rozsahu najmenej 10 % ustanoveného týždenného pracovného času a to v dôsledku tzv. vonkajšieho faktora.
- Za vonkajší faktor sa bude považovať faktor, ktorý má dočasný charakter, zamestnávateľ ho nemohol ovplyvniť alebo mu nemohol predísť a ktorý má negatívny vplyv na prideľovanie práce zamestnancom zamestnávateľom, najmä mimoriadna situácia, výnimočný stav alebo núdzový stav, mimoriadna okolnosť alebo okolnosti vyššej moci; za vonkajší faktor

sa nepovažuje čas vojny a vojnového stavu, sezónnosť vykonávanej činnosti, reštrukturalizácia, plánovaná odstavka alebo rekonštrukcia.

- Zamestnávateľ musí mať v čase podania žiadosti o poskytnutie podpory v rámci KA splnené všetky svoje zákonné povinnosti týkajúce sa platieb poistného na sociálne poistenie, povinných príspevkov na starobné dôchodkové sporenie a to bodu najmenej 24 mesiacov pred podaním žiadosti,
- Zamestnávateľ nesmie porušiť zákaz nelegálneho zamestnávania v období dvoch rokov pred podaním žiadosti o poskytnutie podpory a
- Zamestnávateľ má uzatvorenú dohodu so zástupcami zamestnancov o poskytnutí takejto podpory, resp. má súhlas rozhodcu podľa Zákonníka práce s podaním žiadosti o poskytnutie podpory.

Administratívno-správne bude vyplácanie podpôr v rámci KA zastrešovať Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, resp. Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny.

Podpora v rámci KA bude poskytovaná vo výške 60 % priemerného hodinového zárobku zamestnanca za kalendárny mesiac, za ktorý sa podporu poskytne, najviac v sume 60 % z 1/174 dvojnásobku priemernej mzdy zamestnanca v hospodárstve Slovenskej republiky zverejnenej Štatistickým úradom Slovenskej republiky za kalendárny rok, ktorý dva roky predchádza kalendárnemu roku, v ktorom sa podpora poskytne.

Podpora sa bude môcť poskytnúť len takému zamestnancovi, ktorému zamestnávateľ pre prekážku v práci nemôže pridelovať prácu v rozsahu najmenej 10 % jeho ustanoveného týždenného pracovného času.

Dôležitým aspektom KA ako aktívneho opatrenia na trhu práce je jeho dočasnosť, tak ako koniec koncov všetkých aktívnych opatrení na trhu práce ale aj tých pasívnych. Doba, počas ktorej bude môcť zamestnávateľ poberať podporu na udržania pracovného miesta v rámci KA bola zákonom obmedzený na 6 mesiacov v priebehu 24 po sebe idúcich kalendárnych mesiacov.

Zvyšok ustanovení nového zákona o KA pojednáva o administratívnych postupov štátnych orgánov pri pridelovaní podpôr, ich odoberaní a pod.

4 KURZARBEIT v iných krajinách

Ako už bolo spomenuté, tak inštitút KA nie je v európskych právnych poriadkoch novým pojmom. Za stabilný prvok boja s udržaním zamestnanosti ho možno už viac než 100 rokov považovať v Nemecku. Pod pojmom „kurzarbeitgeld“ sa v Nemecku rozumie systém štátnej podpory pri udržaní životnej úrovne zamestnancov, ktorí v dôsledku poklesu odbytu v podnikoch, či prerušenia výroby pracujú v obmedzenom režime. Ide o trojstrannú dohodu medzi štátom, zamestnancom a zamestnávateľom, kde na základe žiadosti zamestnávateľa príslušné nemecké úrady (Spolková agentúra pre prácu, pozn. autora) vyplácajú zamestnancom, ktorých postihlo skrátenie pracovného času v dôsledku zákonnej prekážky v práci na strane zamestnávateľa, kompenzačnú dávku a to až do výška 60% z ich čistej mzdy. V prípade zamestnancov, ktorí sú aj rodičmi nezaopatrených detí je táto kompenzačná dávka vo výške 67% ich priemernej čistej mzdy.²⁶

Cieľ systému Kurzarbeit v podstate spočíva v preklenutí prechodných ekonomických krízových období a udržaní pracovných miest. Za týmto účelom je potrebné odbremeniť podniky od osobných nákladov, ktoré sa prefinancujú zo štátnych prostriedkov prostredníctvom Spolkovej agentúry pre prácu a z príslušných znížených príjmov zamestnancov. Zároveň majú podniky tú výhodu, že po odznení krízového obdobia môžu okamžite opätovne obnoviť svoje ekonomické aktivity za pomoci kvalifikovaného a dobre zapracovaného osadenstva bez toho, aby museli nanovo organizovať nábor personálu. Podniky však režim Kurzarbeit nemôžu svojvoľne nariadiť jednostranne, ale sa na ňom a na jeho konkrétnych modalitách musia dohodnúť so svojimi zamestnancami. Môže sa tak udiť na základe kolektívnych zmlúv, podnikových dohôd, ale aj individuálnych pracovných zmlúv.²⁷

Čo sa týka ostatných európskych krajín, tak KA, resp. jemu podobné kompenzačné dávky poskytované zamestnancov pri obmedzení ich pracovného času sú v súčasnosti v Európe veľmi rozšírené. Ide o krajiny, kde

²⁶ K tomu pozri Sozialgesetzbuch – SGB III, § 95 až § 111. Dostupné z: <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbiii/> [cit. 30. 5. 2021].

²⁷ MÜLLER, Torsten a Thorsten SCHULTER. *Kurzarbeitergeld (kompenzačná dávka pri zníženom príjme (Kurzarbeit)) v období koronakrízy. Aktuálne pravidlá v Nemecku a v Európe*. 1. vyd., Bratislava, Friedrich-EbertStiftung e.V. - zastúpenie v Slovenskej republike, 2020, s. 3.

KA má za sebou dlhoročnú tradíciu, ako napr. Belgicko, Taliansko, Rakúsko, ale aj menej dlhoročnú tradíciu, napr. Česko, Bulharsko ale aj Slovensko.

Zatiaľ čo cieľ pravidiel upravujúcich prácu zamestnancov v režime Kurzarbeit je vo všetkých štátoch rovnaký, existujú predsa len rozdiely v ich inštitucionálnom stvárnení a v základnej logike. Vidieť to aj na samotnom používanom pojmosloví. Pojem „Kurzarbeit“ sa obmedzuje v prevažnej miere na nemeckú jazykovú oblasť – Nemecko, Rakúsko, Švajčiarsko – a Švédsko. V iných štátoch, ako napr. v Belgicku, vo Francúzsku, vo Veľkej Británii, v Luxembursku a v Holandsku sa používa pojem „prechodná, resp. čiastočná nezamestnanosť“. Zatiaľ čo klasické režimy Kurzarbeit zdôrazňujú zníženie denného alebo týždenného pracovného času, v druhom type systémov spočíva ťažisko na situácii, kedy zamestnanci dlhšie súvislé obdobie nepracujú vôbec.²⁸

Medzi ďalšie rozdiely v KA medzi jednotlivými krajinami patrí aj výška kompenzačných príspevkov, ktorá sa pohybuje na úrovni od 60 % priemernej/čistej mzdy zamestnanca (Nemecko) až po 100 % (Dánsko, Švédsko, Holandsko, Írsko) a rovnako aj v dĺžke podporného obdobia, ktoré sa pohybuje v rozmedzí od 3 mesiacov (Dánsko, Rakúsko) až po 2 roky (Španielsko).

5 Záverom

Z predchádzajúceho textu je zrejmé, že systém kompenzačnej pomoci, ktorý svet pozná pod pojmom KA je v pracovnoprávnej oblasti pomerne etablovaným inštitútom, a že jeho konečná podoba záleží len na tom, ktorom konkrétnom štáte, špecifikách jeho trhu práce a najmä ekonomickej sile. Slovenská republika sa pri legislatívnom zakotvení KA inšpirovala skôr štátmi, ktoré majú nastavenie KA konzervatívnejšie, keď výšku podpory pri KA stanovila na 60 % a dĺžku podpory na 6 mesiacov. V období po účinnosti zákona KA bude zaujímavé sledovať vývoj využívania tohto inštitútu

²⁸ MANDL, I., D. STORRIE, J. HURLEY, M. MASCHERINI, A. BROUGHTON, R. OW CZARZAK, S. RISO a L. SALVATORE. Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes: ERM Report 2010. *Eurofound* [online]. Dublin. Dostupné z: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_cf_document/ef1071en.pdf

v praxi ako aj to, ako sa štát vysporiada s jeho zavedením do praxe. Nakoľko ešte prijatá právna úprava o KA na Slovensku nie je účinná, tak je ešte priskoro hovoriť o potrebných zmenách a domnievame sa, že až čas ukáže, čo bude potrebné v tejto pre Slovensko novej právnej úprave zmeniť, resp. ktorým smerom pri úprave KA by sa Slovensko malo uberať.

Literature

BRUTOVSKÁ, G. Aktívna politika na trhu práce ako možnosť vstupu nezamestnaných na otvorený trh práce. In: *Výroba a sociálna stratifikácia. Zborník vedeckých štúdií*. Prešovská univerzita v Prešove, 2014, 192 s. ISBN 978-80-555-1200-6.

MANDL, I., D. STORRIE, J. HURLEY, M. MASCHERINI, A. BROUGHTON, R. OWCZARZAK, S. RISO a L. SALVATORE. Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes: ERM Report 2010. *Eurofound* [online]. Dublin. Dostupné z: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1071en.pdf

MÜLLER, Torsten a Thorsten SCHULTER. *Kurzarbeitergeld (kompenzačná dávka pri zníženom príjme (Kurzarbeit)) v období koronakrízy. Aktuálne pravidlá v Nemecku a v Európe*. 1. vyd., Bratislava, Friedrich-EbertStiftung e.V. - zastúpenie v Slovenskej republike, 2020.

Contact – e-mail

vladimir.mincio@flam.uniba.sk

NÁHRADA ÚJMY V SOUVISLOSTI S VAKCINACÍ PROTI SARS-COV-2

Dominika Novotná

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Ve svém příspěvku se věnuji výkladu pojmu „zvlášť závažného ublížení na zdraví“ ve světle zákona č. 569/2020 Sb., o distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku pro očkování proti onemocnění COVID-19, o náhradě újmy způsobené očkovaným osobám těmito léčivými přípravky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, neboť ten ve svém § 2 uvádí, že stát nahradí újmu vzniklou v souvislosti s očkováním proti SARS-CoV-2 pouze v případě zvlášť závažného ublížení na zdraví, nicméně pojem jako takový nevysvětluje. V příspěvku se zabývám onou hranicí mezi újmou na zdraví a zvlášť závažným ublížením na zdraví a dále otázkou, kdy, jak a komu bude újma nahrazována, a jak bude prokazována příčinná souvislost mezi daným zvlášť závažným ublížením na zdraví a podstoupenou vakcinací.

Keywords in original language

Újma; zvlášť závažné ublížení na zdraví; očkování; COVID-19.

Abstract

In my contribution, I discuss the definition of „grievous bodily harm“ in the context of Act No. 569/2020 Sb., „Act on distribution of medicinal substances containing COVID-19 vaccine, on compensation of harm caused to vaccine recipients by the medicinal substances and on amendment of Act 48/1997 Sb., on public health insurance and amendment and modification of certain associated laws“. In its section 2, the Act stipulates that the Government will compensate harm caused by SARS-CoV-2 vaccination only in case the vaccine causes a grievous bodily harm, however,

fails to define the term. I would therefore like to draw some reasonable lines between a bodily injury and grievous bodily harm within the context of SARS-CoV-2 vaccination, and address the issue of who will be entitled to claim compensation for such harm, how he or she will be able to claim the compensation and when, and how such person may be expected to establish a causal nexus between the grievous bodily harm and his or her vaccination.

Keywords

Harm; Grievous Bodily Harm; Vaccination; COVID-19.

1 Úvod

Příspěvek pod názvem Náhrada újmy v souvislosti s vakcinací proti SARS-CoV-2 se týká interpretace pojmu „zvlášť závažného ublížení na zdraví“ ve smyslu aktuální právní úpravy, tedy zákona č. 569/2020 Sb., o distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku pro očkování proti onemocnění COVID-19, o náhradě újmy způsobené očkováním osobám těmito léčivými přípravky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o distribuci léčivých přípravků“). Cit. zákon v § 2 upravuje povinnost státu nahradit újmu očkované osobě vzniklou v souvislosti s očkováním proti viru COVID-19, avšak pouze v případě zvlášť závažného ublížení na zdraví. Daný právní předpis tento pojem nedefinuje, pouze odkazuje na jiné právní předpisy.

V řešení krize způsobené pandemií SARS-CoV-2 nebyl náš stát příliš úspěšný. Jeho představitelé chybovali na denní bázi, nouzový stav využívali pro projednání zákonů ve stavu legislativní nouze, tedy bez standardních připomínkových řízení, i v případě, že návrhy zákonů neměly s pandemií nic společného, a vyhlášením nouzového stavu po výslovném nesouhlasu Poslanecké sněmovny ukázali, že *rule of law* je prázdným pojmem. Mám za to, že i zákon o distribuci léčivých přípravků je zákonem právně nekvalitním, a jeho vady byly podle mého názoru ovlivněny právě zkráceným legislativním procesem.

2 Zákonná úprava vakcinace proti viru SARS-CoV-2 a náhrady vzniklé škody

Zákon o distribuci léčivých přípravků přináší novou právní úpravu pro tři rozdílná témata. Cit. zákon je účinný od 23. 12. 2020 a má pouze 4 paragrafy, které jednotlivě rozvádějí poměrně dlouhý název zákona. V § 1 cit. zákona je stanoveno oprávnění Ministerstva zdravotnictví zajistit distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku proti onemocnění COVID-19 pořízených z prostředků státního rozpočtu na základě rozhodnutí Komise C(2020) 4192 ze dne 18. června 2020 o schválení dohody s členskými státy o pořízení očkovacích látek proti COVID-19 jménem členských států a souvisejících postupech. Tedy nejedná se o veškerá očkování proti COVID-19, ale pouze ta schválená Evropskou komisí. V § 2 je uvedena předmětná náhrada nemajetkové újmy související s vakcinací proti viru SARS-CoV-2. Ve třetím paragrafu je stanovena změna zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a některých souvisejících zákonů a v posledním paragrafu je uvedena účinnost. Z jakého důvodu jsou tato tři naprosto rozlišná témata zahrnuta do třech různých paragrafů stejného zákona je podle mého názoru pozoruhodné.

Výše zmíněný § 2 zákona o distribuci léčivých přípravků, stanoví, že „*stát nahradí osobě, která se nechala očkovat léčivým přípravkem podle § 1 odst. 1, újmu způsobenou očkováním léčivým přípravkem podle § 1 odst. 1, došlo-li následkem tohoto očkování k zvlášť závažnému ublížení na zdraví očkovaného, vytrpění bolesti, ztrátě na výděleku nebo ztížení společenského uplatnění. Pro posouzení této újmy a rozsah náhrady se použije zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, obdobně.*“ Zákon o distribuci léčivých přípravků v žádném smyslu nevysvětluje, co míní daným „zvlášť závažným ublížením na zdraví“ ani nijak dále nevysvětluje jednotlivé možné újmy, způsob náhrady či příčinou souvislost, nýbrž odkazuje na zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním (dále jen „zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním“). Mgr. Václav Audes, PhDr., Mgr. František Neuwirth a Mgr. Denisa Fuchsová ve svém odborném článku¹ vysvětlují,

¹ AUDES, Václav, František NEUWIRTH a Denisa FUCHSOVÁ. Stát nahradí osobám újmu, kterou utrpěly v důsledku očkování proti nemoci COVID-19. *Právní prostor* [online]. 2021 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravni prostor.cz/clanky/ostatni-pravo/stat-nahradi-osobam-ujmu-uterou-utrpely-v-dusledku-ockovani-proti-nemoci-covid-19>

že zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním „byl přijat mimo jiné v návaznosti na náleží Ústavního soudu (Pl. ÚS 19/14) kde Ústavní soud posuzoval ústavnost povinného očkování: neshledal jej sice protiústavním, ale doplnil, že pokud stát stanoví sankce za nerespektování povinnosti strpět povinné očkování, měl by adekvátně ošetřit i situaci, kdy v důsledku povinného očkování dojde k újmě na zdraví očkované osoby. Očkování proti nemoci COVID-19 je sice nepovinné, nicméně, zákon č. 569/2020 Sb. stanoví, že jím způsobená újma a rozsah náhrady se posoudí obdobně dle pravidel pro náhradu újmy způsobené povinným očkováním, tedy dle zákona č. 116/2020 Sb. Očkování proti nemoci COVID-19 je tedy prvním nepovinným očkováním, u kterého bude možné po státu požadovat náhradu újmy.“

Zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním stanoví rozsah náhrady újmy způsobené povinným očkováním podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a domněnku příčinné souvislosti mezi újmou na zdraví a povinným očkováním. Vysvětlení otázky, jak se může náhrada újmy způsobené očkováním proti COVID-19 dle zákona o distribuci léčivých přípravků řídit zákonem o povinném očkování je v důvodové zprávě k § 1 cit. zákona uvedeno tak, že „povinným očkováním se myslí vylučně pravidelné, zvláštní nebo mimořádné očkování, jak tyto termíny definuje zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a návazně prováděcí vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem, ve znění pozdějších předpisů, teda takové očkování, kterému je očkováný povinen podrobit se. V důsledku této definice stát poskytne náhradu škody v případě újmy na zdraví způsobené očkováním, u kterého poškozenému příkazuje podrobit se jeho provedení, nikoli očkování, které očkováný podstupuje dobrovolně na základě své vůle. Je-li v jiných zákonech uvedena povinnost podrobit se povinnému očkování, jedná se o povinné očkování podle zákona o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.“ Dále uvádí, že se „výslovně připouští, aby stát poskytl náhradu újmy také podle jiných zákonů. Zejména se jedná o případy, kdy stát, některá jeho organizační složka, je sám poskytovatelem zdravotních služeb a bude povinen podle občanského zákoníku odčinit újmu na zdraví způsobenou při poskytování zdravotních služeb.“

² Důvodová zpráva k zákonu č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, k § 1.

Na základě jazykového výkladu § 1 odst. 1 výše uvedeného zákona je tedy zřejmé, že nelze tak jednoduše v rámci odškodňovací povinnosti státu v případě újmy způsobené vakcinací proti COVID-19 postupovat podle pravidel určených v zákoně o distribuci léčivých přípravků, neboť ustanovení § 2 zákona o distribuci léčivých přípravků odkazující na zákon o náhradě škody způsobené povinným očkováním nespĺňuje podmínky stanovené tímto zákonem, tedy že osoby podrobující se očkování proti COVID-19 k tomu nejsou ze zákona povinny. Proto tedy musíme danou odškodňovací povinnost ospravedlnit druhým odstavcem § 1 zákona o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, který stanoví, že tímto zákonem není vyloučena povinnost státu k náhradě újmy podle jiných zákonů – tedy zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku v platném znění (dále jen „občanský zákoník“), nicméně pak by šlo situaci chápat tak, že stát je v rámci očkování proti COVID-19 sám quasi poskytovatelem zdravotních služeb a byl by tedy na základě občanského zákoníku povinen k náhradě způsobené újmy. Tedy i v případě nesprávné aplikace vakcíny by byl žalován stát a nikoli poskytovatel zdravotních služeb, jehož zaměstnanci konkrétní vakcínu aplikovali? Takto zákonodárce jistě neuvažoval. Jisté ovšem je, že pokud se při náhradě újmy způsobené očkováním proti COVID-19 bude postupovat podle občanského zákoníku, bude nutné prokázat dlouho trvající následky a příčinnou souvislost mezi očkováním a vzniklou újmou. To se bude týkat i případů nesprávné aplikace vakcíny, nicméně tam by mohl být stát odpovědným podle občanského zákoníku skutečně pouze v případě, že by jeho organizační složka vystupovala jako poskytovatel zdravotních služeb.

3 Újma na zdraví a zvláště závažné ublížení na zdraví v kontextu soukromého práva

Pojmy ublížení na zdraví a zvláště závažné ublížení na zdraví jsou vysvětleny v rámci soukromého práva v komentáři k občanskému zákoníku. Termín „ublížení na zdraví“ je dle komentáře³ k § 2958 vysvětlen jako „*takový zásah do duševní a tělesné integrity, kdy dochází k nepřiznivému zdravotnímu dopadu (ublížení*

³ VOJTEK, Petr. § 2958. In: ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA, Michaela ZUKLÍNOVÁ a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI.* 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

na zdraví). Jde tak o zvláštní úpravu pokrývající jednu z výše zmíněných negativních zásad do přirozených práv člověka, která je podmíněna tím, že je poškozeno zdraví, tedy je zde následek diagnostikovatelný z hlediska lékařské vědy, tj. újma popsaná medicínskými postupy, prostředky a zkušenostmi.“

Autor komentovaného ustanovení § 2959⁴ rozvádí i pojem zvlášť závažného ublížení na zdraví, a to tak, že „*vymezení tohoto klíčového pojmu, který není podložen zákonnou definicí, bude věcí judikatury, která se spíše kloní k tomu, že jsou míněna zpravidla ta nejtěžší zdravotní poškození, zejména kómatické stavy, závažná poškození mozku či ochrnutí výrazného rozsahu. [...] Jde o duševní útrapy (smutek, pocit zoufalství a beznaděje, strach) spojené s vědomím, že tato osoba byla trvale vyřazena z většiny sfér společenského uplatnění a změnila se v osobu trpící výjimečně nepříznivým zdravotním stavem.*“

Pojem zvlášť závažného ublížení na zdraví v kontextu § 2959 blíže rozvedl Nejvyšší soud⁵, který došel k závěru, že jím je „*nutno rozumět ta nejtěžší zdravotní poškození mající následky blížící se svou závažností s usmrcením blízké osoby, popřípadě velmi těžká zranění, která budou primární obětí po delší dobu ohrožovat na životě nebo po delší dobu ztěžovat výrazně nepříznivým zdravotním stavem, což bude mít citelný dopad do osobnostní sféry blízkých osob, a jejich duševní útrapy tak budou do té míry intenzivní, že musí být odškodněny i přesto, že následky zranění nebudou nejtěžší. Za zvlášť závažné ublížení na zdraví (§ 2959 obč. zák.) nelze bez dalšího považovat každou vážnou poruchu zdraví trvající nejméně šest týdnů [§ 122 odst. 2 písm. i) tr. zák.].“*

Pokud tedy chápeme termín zvlášť závažného ublížení na zdraví tak, jako ho vysvětluje výše uvedený komentář k občanskému zákoníku a potvrzuje Nejvyšší soud, i v kontextu zákona o distribuci léčivých přípravků, je jisté, že všechny přechodné újmy spojené s vakcinací proti COVID-19 zůstanou právoplatně neodškodněny, neboť nebudou mít trvalé následky. K tomu se vyjádřilo i Ministerstvo zdravotnictví⁶, které uvedlo, že „*nárok*

⁴ VOJTEK, Petr. § 2959. In: ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA, Michaela ZUKLÍNOVÁ a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 4210/2018.

⁶ Postup při podání žádosti o náhradu újmy způsobené povinným očkováním podle zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním [online]. Praha, 2020 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/05/Postup-pri-uplatnen%C3%AD-žádosti-o-náhradu-újm-za-povinné-očkování%C3%AD.pdf>

na úhradu újmy tak nevzniká například u krátkodobých mírných zdravotních obtíží jako je borečka, alergická kožní reakce apod.“

Otázkou zůstává, jaké následky způsobené očkováním proti COVID-19 budou splňovat tyto zákonné podmínky, a tedy budou odškodňovány a jaké nikoli. Na to by teoreticky mohl odpovídat zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, který ve svém § 8 uvádí, že „*Ministerstvo stanoví vyhláškou následky povinného očkování spočívající v újmě na zdraví, u kterých je na základě odborného medicínského poznání pravděpodobné, že nastanou, a dobu, ve které tyto následky po provedení daného povinného očkování nastanou.*“ V březnu roku 2020 Ministerstvo zdravotnictví vydalo návrh vyhlášky, ve kterém „*vyjmenovává u šesti povinných očkování (tetanus, dětská obrna, virová hepatitida B, spalničky, průšnice a zářezky) následky a časové období, do něhož, pokud se u očkování vyskytnou a ten se bude u státu domáhat náhrady, nebude nutné dokazovat jejich přímou souvislost s očkováním.*“⁷ Problém nastává tím, že daná vyhláška Ministerstva zdravotnictví nikdy nebyla přijata, nehledě na to zároveň ani nezmiňuje očkování proti COVID-19, neboť jak jsem již zmínila, nejedná se o povinné očkování, a tedy bude náročné domoci se náhrady za újmu způsobenou nepovinným očkováním na základě zákona o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. K existenci prováděcí vyhlášky se Ministerstvo zdravotnictví vyjádřilo na základě podnětu ve smyslu práva na informace takto: „*Prováděcí vyhláška vydána není, ale ani to není třeba. Bude postupováno podle pravidel občanského zákoníku, stejně jako v případech většiny jiných případů újmy způsobené jinou osobou.*“⁸

4 Příčinná souvislost mezi očkováním a újmou

Zákon o náhradě újmy způsobené povinným očkováním stanoví v § 3 vyvratitelnou domněnku příčinné souvislosti mezi újmou na zdraví a povinným očkováním, a to takto: „*Jedná-li se o újmu na zdraví, kterou prováděcí právní předpis stanoví jako pravděpodobný následek daného povinného očkování a tento následek nastane*

⁷ Vyhláška se seznamem následků povinného očkování, které stát uhradí bez dokazování, je na světě. *Zdravotnický deník* [online]. 2020 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.zdravotnickydenik.cz/2020/03/vyhlaska-se-seznamem-nasledku-povinneho-ockovani-kttere-stat-uhradi-bez-dokazovani-svete/>

⁸ Odpověď Ministerstva zdravotnictví na žádost o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo zdravotnictví ČR* [online]. Praha, 2021 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/02/61-A.pdf>

po provedení daného povinného očkování v době stanovené tímto prováděcím právním předpisem, má se za to, že újma na zdraví byla způsobena povinným očkováním.“ Jak jsem již ovšem zmínila, daný prováděcí předpis nikdy přijat nebyl, tedy ani nejsou známe „pravděpodobné následky“, o které se zákon opírá. K vysvětlení možných následků částečně napomáhá důvodová zpráva⁹, ve které je uvedeno, že „z odborného medicínského poznání vyplývá, že určité případy újmy na zdraví, např. anafylaxe nebo anafylaktický šok, branchiální neuritis, encefalopatie, chronická artritida atd., vyskytnou-li se v určitém čase po provedení očkování, jsou velmi pravděpodobně důsledkem reakce organismu na podání konkrétní očkovací látky. Stanoví se proto vyvratitelná domněnka, že když se u poškozeného vyskytnou následky v podobě újmy na zdraví, které jsou na základě odborného medicínského poznání pravděpodobnými následky provedeného očkování, pak se má za to, že taková újma na zdraví byla způsobena tímto očkováním. V ostatních případech bude posuzování toho, zda je újma na zdraví způsobena povinným očkováním, předmětem standardního prokazování a zjišťování příčinné souvislosti.“ V důvodové zprávě je tedy přiblíženo, jaké újmy by měly být odškodňovány, přestože daná vyhláška vydána nebyla a návrh vyhlášky z března 2020 ani vakcinaci proti COVID-19 nezmiňoval. Je tedy pravděpodobné, že u valné většiny případů újmy způsobené očkováním proti COVID-19 bude nutné prokazovat příčinnou souvislost. Že to může být skutkově velmi problematické, ukazují reakce na úmrtí na embolii po podání vakcíny AstraZeneca, kdy se opakovaně střídaly názory, že jde o možný nežádoucí účinek vakcíny s těmi, které to vylučovaly, a vlastně dodnes není tato problematika spolehlivě uzavřena a v evropských státech se vakcíny AstraZeneca nadále používají.

Žádost o náhradu újmy způsobené očkováním proti COVID-19 se musí podat Ministerstvu zdravotnictví obdobně, jako je tomu u náhrady újmy způsobené povinným očkováním, i když jde o očkování nepovinné. V případě, že Ministerstvo zdravotnictví nevyhoví žadateli, má žadatel právo domáhat se náhrady újmy podáním žaloby proti státu. Možnost podání žaloby je tedy podmíněna nevyhovujícím rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví.

Stát ovšem není jediná osoba, která by byla odpovědna za případnou újmu související s vakcinací. Výrobce vakcíny odpovídá za vadu vakcíny, např. v případě, že při výrobě vakcíny nebyl dodržen předepsaný postup,

⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním, k § 3.

tedy nejedná se o reakci organismu na určitou látku ve vakcíně. Mimo to se osoby, kterým vznikla újma související s očkováním proti COVID-19, mohou domáhat náhrady u poskytovatele zdravotních služeb, u kterého vakcinaci podstoupily, a to v případě, že v rámci aplikace očkování postupoval *contra legem artis*. Stát by pak měl odpovídat za zvláště závažnou újmu na zdraví, která byla vyvolána silnou reakcí organismu na podání vakcíny. Čím podrobnější bude poučení pacienta o možných rizicích vakcíny, tím větší odpovědnost je kladena na pacienta, který s vědomím všech rizik souhlasil s jejím podáním, a tím menší odpovědnost zřejmě ponese stát.

5 Závěr

Chaotický postup vlády a Ministerstva zdravotnictví dokládá i to, že byl vydán zákon o distribuci léčivých přípravků, který odkazuje na zákon o náhradě škody způsobené povinným očkováním, který odkazuje na vyhlášku Ministerstva zdravotnictví, která není vydána a dle slov Ministerstva zdravotnictví „*to není třeba. Bude postupováno podle pravidel občanského zákoníku.*“¹⁰ Z jakého důvodu bylo nutné přijetí těchto zákonů, když se přesto bude postupovat podle občanského zákoníku zatím zůstává otázkou.

Literature

Monografie

ŠVESTKA, Jiří, Jan DVOŘÁK, Josef FIALA, Michaela ZUKLÍNOVÁ a kol. *Občanský zákoník: Komentář, Svazek VI*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

Články dostupné z elektronické databáze

AUDES, Václav, František NEUWIRTH a Denisa FUCHSOVÁ. Stát nahradí osobám újmu, kterou utrpěly v důsledku očkování proti nemoci COVID-19. *Právní prostor* [online]. 2021 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/ostatni-pravo/stat-nahradi-osobam-ujmu-kterou-utrpely-v-dusledku-ockovani-proti-nemoci-covid-19>

¹⁰ Odpověď Ministerstva zdravotnictví na žádost o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo zdravotnictví ČR* [online]. Praha, 2021 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/02/61-A.pdf>

Vyhláška se seznamem následků povinného očkování, které stát uhradí bez dokazování, je na světě. *Zdravotnický deník* [online]. 2020 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.zdravotnickydenik.cz/2020/03/vyhlasaka-se-seznamem-nasledku-povinneho-ockovani-ktere-stat-uhradí-bez-dokazovani-svete/>

Elektronické zdroje

Postup při podání žádosti o náhradu újmy způsobené povinným očkováním podle zákona č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním. *Ministerstvo zdravotnictví ČR* [online]. Praha, 2020 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2020/05/Postup-při-uplatněn%C3%AD-žádosti-o-náhradu-újmy-za-povinné-očkován%C3%AD.pdf>

Odpověď Ministerstva zdravotnictví na žádost o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. *Ministerstvo zdravotnictví ČR* [online]. Praha, 2021 [cit. 17. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/02/61-A.pdf>

Rozhodnutí českých soudů

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 27. 6. 2019, sp. zn. 25 Cdo 4210/2018.

Právní předpisy

Zákon č. 569/2020 Sb., o distribuci léčivých přípravků obsahujících očkovací látku pro očkování proti onemocnění COVID-19, o náhradě újmy způsobené očkováním osobám těmito léčivými přípravky a o změně zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 116/2020 Sb., o náhradě újmy způsobené povinným očkováním.

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

Zákon č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.

Vyhláška č. 537/2006 Sb., o očkování proti infekčním nemocem.

Contact – e-mail

novotdom@prf.cuni.cz

VÝKON FUNKCIE ŠTATUTÁRNEHO ORGÁNU KAPITÁLOVEJ SPOLOČNOSTI V ČASE PANDÉMIE COVID-19

Dominika Pintérová

Právnická fakulta, Univerzita Komenského
v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Zámerom tohto príspevku bude vo všeobecnosti analýza vplyvu súčasnej pandémie COVID-19 na výkon funkcie člena štatutárneho orgánu. V prvej rovine budeme analyzovať ako vplýva súčasná situácia pandémie na plnenie povinností členov štatutárnych orgánov, ktoré im vyplývajú z predpisov obchodného a konkurzného práva. Ďalej predstavíme niektoré špecifické povinnosti štatutárnych orgánov vo svetle aktuálnej mimoriadnej situácie a zameriame sa najmä na praktické otázky a situácie, v ktorých sa môžu obchodné spoločnosti a ich vedenie ocitnúť, a ktoré môžu byť z hľadiska špecifických povinností štatutárneho orgánu a jeho zodpovednosti významné. V neposlednom rade budeme rozoberať teoreticko-aplikačné aspekty rozhodovania štatutárneho orgánu podľa Obchodného zákonníka (ďalej aj ako „ObZ“) v súčasnej situácii pandémie, podľa ktorého sa pripúšťa rozhodovanie mimo zasadania orgánu aj písomnou formou alebo hlasovaním pomocou prostriedkov oznamovacej techniky.

Keywords in original language

COVID-19; štatutárny orgán; výkon funkcie člena štatutárneho orgánu; rozhodovanie štatutárneho orgánu.

Abstract

The purpose of this paper will be to analyze the impact of the current COVID-19 pandemic on the performance of the function of a member of the statutory body. In the first level, we will analyze how the current situation of the pandemic affects the fulfillment of the obligations

of the members of the statutory bodies, which result from the regulations of commercial and bankruptcy law. Furthermore, we will present some specific duties of statutory bodies in the light of the current emergency situation and focus mainly on practical issues and situations in which companies and their management may find themselves and which may be significant in terms of specific statutory body duties and responsibilities. Last but not least, we will analyze the theoretical and application aspects of the decision-making of the statutory body according to the Commercial Code in the current situation of the pandemic, according to which decision-making outside the meeting of the body is allowed in writing or voting by means of communication technology.

Keywords

COVID-19; Statutory Body; Performance of the Function of a Member of the Statutory Body; Decision-making of Statutory Body.

1 Úvod

Koronavírus vyvolal situáciu, ktorá ovplyvňuje všetky oblasti nášho života. Samotná pandémie a na ňu nadväzujúce epidemiologické opatrenia bezpochyby zasiahli do fungovania, pôsobnosti a samotného výkonu funkcie člena štatutárneho orgánu kapitálovej spoločnosti.

Pandémia koronavírusu predstavuje výnimočnú situáciu, v ktorej sa štatutárne orgány v súčasných podmienkach ocitli prvýkrát vyvolávajú vznik určitých špecifických povinností, ktorým členovia štatutárneho orgánu ako istí „krízoví manažéri“¹ musia venovať zvýšenú pozornosť. Je zrejmé, že na členov štatutárnych orgánov sú v dnešnej dobe mimoriadnej situácie kladené zvýšené nároky, nakoľko epidemiologické opatrenia môžu spôsobiť úplné alebo čiastočné zastavenie plnenia povinností členov štatutárnych orgánov, ktoré sú pre fungovanie podnikov nevyhnutné. Kríza spôsobená ochorením

¹ Podľa portálu FinStat je na Slovensku pandemiou priamo ohrozených až 15 660 spoločností, ktoré tvoria ročné tržby v hodnote 8,7 mld. €. Najviac spoločností podniká v službách pohostinstiev (3 933 spoločností), ktoré sú v súčasnosti zatvorené (od 6. mája v obmedzenom režime). Najviac ohrozených spoločností sídli v okresoch Bratislava, ich ročné tržby tvoria 5,5 mld. €. Dostupné na: <https://finstat.sk/analzy/analiza-sektorov-priamo-ohrozenych-koronavirusom>

COVID-19 vytvára mimoriadnu situáciu, ktorá predstavuje závažné problémy pre štatutárne orgány a môže vytvárať situácie, keď plnenie povinností ustanovených Obchodným zákonníkom (ďalej aj ako „ObZ“) dočasne nie je možné alebo je neprimerane obtiažne. Z toho dôvodu táto situácia vyžaduje riešenie zásadných výziev v rámci fungovania obchodných spoločností, na ktoré musí nevyhnutne reagovať aj obchodné právo.

Z aktuálnych údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky k 1. kvartálu roku 2021 o ekonomických subjektoch podľa právnych foriem vyplýva, že počet obchodných spoločností je 236 041, pričom z daného čísla tvoria spoločnosti s ručením obmedzeným 229 485 (97,22 %) a akciových spoločností je 5 308 (2,25 %).² Z daného dôvodu sa v príspevku zameriavame na výkon funkcie štatutárneho orgánu v kapitálových obchodných spoločnostiach.

2 Výkon funkcie štatutárneho orgánu

Štatutárnym orgánom spoločnosti s ručením obmedzeným je jeden alebo viac konateľov.³ V prípade akciovej spoločnosti a jednoduchkej spoločnosti na akcie je štatutárnym orgánom predstavenstvo.⁴

Pôsobnosť štatutárnych orgánov je možné rozdeliť na 2 oblasti, a to **obchodné vedenie** a **konanie v mene spoločnosti**. Obchodné vedenie je pôsobnosť „dovnútra“ charakterizované prijímaním rozhodnutí súvisiacich s bežnou prevádzkou podniku, ako napríklad rozhodovanie o otázkach organizačného charakteru, technických otázkach, veciach vnútornej prevádzky, podnikateľskom zámere,⁵ zavádzanie marketingu, riešenie záväzkov, riešenie optimálneho spôsobu riadenia,⁶ uzatvorenie nájomnej a podnájomnej zmluvy,⁷ nadobudnutie a scudzení majetku.⁸ Konanie v mene spoločnosti je naopak pôsobnosťou „navonok“ voči tretím osobám. Ide o vystupovanie podnikateľa voči inému subjektu, ako napríklad uzatváranie zmlúv, či iných úkonov v mene a na účet spoločnosti.

² [Http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/og2019qs/v_og2019qs_00_00_00_sk](http://datacube.statistics.sk/#!/view/sk/VBD_SLOVSTAT/og2019qs/v_og2019qs_00_00_00_sk)

³ § 133–§ 135a zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

⁴ § 191–§ 195 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

⁵ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Obdo 12/2009.

⁶ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 29 Odo 1262/2006.

⁷ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Obdo 12/2009.

⁸ Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 29 Cdo 3223/2010.

Povinnosti pri výkone funkcie členov volených orgánov vyplývajú z právnych predpisov, zmluvy o výkone funkcie člena orgánu, spoločenskej zmluvy/stanov, a rozhodnutí valného zhromaždenia. Tieto povinnosti možno rozdeliť do nasledovných kategórií:

1. **Všeobecné povinnosti stanovené Obchodným zákonníkom** (odborná starostlivosť, náležitá starostlivosť, osobný výkon funkcie, loajalita, mlčanlivosť ...).
2. **Osobitné povinnosti stanovené Obchodným zákonníkom** (zvolávanie valného zhromaždenia, vedenie účtovníctva, zákaz konkuren- cie, povinnosť viesť zoznam spoločníkov, povinnosť informovať spoločníkov o záležitostiach spoločnosti ...).
3. **Povinnosti stanovené inými zákonmi** (povinnosť podať daňové priznanie).

3 Povinnosť štatutárneho orgánu konať s odbornou starostlivosťou

Členovia štatutárnych orgánov kapitálových obchodných spoločností sú povinní vykonávať svoju pôsobnosť s **odbornou (náležitou) starostli- vosťou** a **v záujme so záujmami spoločnosti a všetkých jej spoločníkov (akcionárov)**.⁹ Uvedené vymedzenie je ďalej pertraktované ďalšími povin- nosťami, že sú

1. povinní zaobstarat' si a pri rozhodovaní zohľadniť všetky dostupné informácie týkajúce sa predmetu rozhodnutia,
2. zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach, ktorých prezradenie tretím osobám by mohlo spoločnosti spôsobiť škodu alebo ohroziť jej záujmy alebo záujmy jej spoločníkov (akcio- nárov), a
3. pri výkone svojej pôsobnosti nesmú uprednostňovať svoje záujmy, záujmy len niektorých spoločníkov (akcionárov) alebo záujmy tretích osôb pred záujmami spoločnosti.

V rámci doktríny je odborná starostlivosť chápaná ako očakávaná miera **informovanosti** a **odbornosti** štatutárneho orgánu v podobe objektívnych

⁹ § 135a, § 194 ods. 5 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

osobných kvalít, ktoré má spĺňať každá osoba pôsobiaca vo funkcii člena štatutárneho orgánu.¹⁰

Kategória odbornej starostlivosti je zmiernená doktrínou „business judgement rule“, podľa ktorej má štatutárny orgán právo na podnikateľské rozhodnutie a na omyl, pokiaľ dodrží zásady odbornej starostlivosti, to znamená, že nekoná podvodne, vo vlastnom záujme, a že si zaobstaral všetky dostupné informácie a vyhodnotil riziká svojho rozhodnutia.

3.1 Modifikácia povinnosti štatutárneho orgánu konať s odbornou starostlivosťou v čase COVID-19

Počas aktuálnej mimoriadnej situácie v čase pandémie COVID-19 je štatutárny orgán povinný postupovať pri svojich rozhodnutiach a konaniach nepochybne **s väčším dôrazom** na odbornú starostlivosť, a to najmä vo vzťahu k špecifickej podkategórii danej povinnosti – zaobstarat' si pre svoje rozhodnutia všetky relevantné a dostupné informácie, napríklad:

- Štatutárny orgán je povinný sledovať ekonomické dopady a účtovníctvo spoločnosti,
- Štatutárny orgán je povinný sledovať opatrenia štátu/vlády relevantné pre daný sektor podnikania spoločnosti a v nadväznosti na uvedené vyhodnotiť, či sú konkrétne opatrenia štátnej pomoci na zmiernenie dopadov COVID-19 (dotácie)¹¹ vhodné pre danú korporáciu, prípadne využiť daný nástroj štátu a vypracovať a podať potrebnú žiadosť,
- Štatutárny orgán je povinný pri vstupe do zmluvného vzťahu si zhromaždiť všetky potrebné údaje týkajúce sa druhej zmluvnej strany (musí posúdiť ekonomické ukazovatele v tom zmysle, či sa potenciálny zmluvný partner nenachádza v čase platobnej neschopnosti, a či bude v jeho reálnych možnostiach splniť záväzok z konkrétnej zmluvy, ktorá má byť uzatvorená),
- Štatutárny orgán je povinný si zaobstarat' odborníka – špecialistu na krízové situácie, pokiaľ nedisponuje dostatočnou empiriou ohľadom predmetu rozhodovania; napríklad sa môže obrátiť

¹⁰ MAMOJKA, Mojmir a kol. *Obchodný zákonník – Veľký komentár. 1. zväzok*, Bratislava: Eurokódex, 2016, s. 539.

¹¹ V súvislosti s núdzovým stavom schválila vláda SR s účinnosťou od 31. marca 2020 viaceré druhy štátnej pomoci podnikateľom a zamestnávateľom 10, ktoré sa členia na tri skupiny: A – príspevky štátu, B – odklad odvodov, C – opatrenia vo finančnej oblasti.

na zamestnancov spoločnosti s potrebnou kvalifikáciou alebo skúsenosťami, alebo na externých poradcov.¹² V tejto súvislosti sa v rámci aplikačnej praxe vyskytujú prípady, kedy štatutárny orgán zabezpečí advokáta na notifikovanie spoločnosti o zmenách v rámci opatrení štátu/vlády relevantných pre daný sektor podnikania spoločnosti, prípadne aj na vypracovanie a podanie potrebných žiadostí a príloh na uplatnenie nároku na dotácie od štátu v rámci zmiernenia dopadov COVID-19. V tejto súvislosti poukazujeme na rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 90/2019, ktorý judikoval, že **ak sa štatutárny orgán rozhodne čast' svojej pôsobnosti delegovať, mal by pamätať na nasledujúce dôležité povinnosti a zodpovednosti**

- a) **zodpovednosť za výber** – pri výbere tretej osoby musí postupovať starostlivo a uskutočniť výber aspoň na takej úrovni, ako by výber uskutočnila iná rozumne starostlivá osoba;
- b) **zodpovednosť za zadanie, vedenie a súčinnosť** – musí vybranej osobe zadať zadanie jasne a zrozumiteľne, poskytnúť všetku potrebnú súčinnosť a dávať jej pokyny a informácie;
- c) **zodpovednosť za kontrolu** – musí byť schopný dodaný výsledok delegovanej pôsobnosti primerane kontrolovať a rozumne vyhodnocovať, a to nielen osobne, ale aj za pomoci riadne nastavených kontrolných mechanizmov.¹³

4 Špecifické povinnosti štatutárnych orgánov, ktoré súčasné krízové obdobie mohlo vyvolať

Tieto špecifické povinnosti sú zamerané najmä smerom k zvýšenej povinnosti predchádzať úpadku a odvracať úpadok, tj. pripraviť a plniť plán opatrení tak, aby došlo k záchrane podniku, a to s cieľom preklenutia krízy. Povinnosť predchádzať úpadku a následne ho odvrátiť je explicitne upravená v § 4 ods. 1 zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii (ďalej

¹² Obdobne MAJER, Ondřej, Štěpán ŠTARHA a Ivana GAJDOŠOVÁ. Povinnosti a riziká pre členov štatutárnych orgánov v období koronavírusu (časť 1). *Havel & Holásek* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/povinnosti-a-rizika-pre-clenovy-statutarnych-organov-v-dobe-koronavirusu-cast-1/>

¹³ Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 90/2019.

len „ZKR“): „***Dlužník je povinný předcházet úpadku. Ak dlžníkovi hrozí úpadok, je povinný prijať bez zbytočného odkladu vhodné a primerané opatrenia na jeho odvrátenie. Dlužníkovi hrozí úpadok najmä vtedy, ak je v kríze.***“¹⁴

4.1 Povinnosti predstavenstva explicitne ustanovené v ObZ, ktoré môže vo zvýšenej miere vyvolať pandémie

- a) Informačná povinnosť predstavenstva voči dozornej rade upravená § 193 ods. 1 ObZ podľa ktorého „***Predstavenstvo je tiež povinné bezodkladne informovať dozornú radu o všetkých skutočnostiach, ktoré môžu podstatne ovplyvniť vývoj podnikateľskej činnosti a stav majetku spoločnosti, najmä jej likviditu.***“) Daná informačná povinnosť sa môže aktivizovať napríklad, ak sa spoločnosť dostane do druhotnej platobnej neschopnosti z dôvodu nemožnosti uhrádzať pohľadávky zo strany dôležitých obchodných partnerov, ak bude mať spoločnosť zníženú schopnosť plniť významnú časť svojich záväzkov z dôvodu obmedzenia výroby, významný pokles tržieb, a pod.¹⁵
- b) Povinnosť predstavenstva zvolať mimoriadne valné zhromaždenie podľa § 193 ods. 1 ObZ „***Predstavenstvo zvolá mimoriadne valné zhromaždenie, ak zistí, že strata spoločnosti presiahla hodnotu jednej tretiny základného imania alebo to možno predpokladať a predloží valnému zhromaždeniu návrhy opatrení.***“ O týchto skutočnostiach upovedomí bez odkladu dozornú radu. Samotná povinnosť predstavenstva zvolať mimoriadne valné zhromaždenie v sebe subsumuje takisto povinnosť predstavenstva predložiť návrh samotných opatrení na prekonanie straty spoločnosti.
- c) Informačná povinnosť predstavenstva voči akcionárom upravená § 220zc ods. 3 ObZ, podľa ktorého: „***Ak predstavenstvo zistí, že strata spoločnosti presiahla hodnotu jednej tretiny základného imania alebo to možno predpokladať, bez zbytočného odkladu o tom informuje akcionárov.***“¹⁶

¹⁴ § 4 ods. 1 Zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

¹⁵ Obdobne MAJER, Ondřej, Štěpán ŠTARHA a Ivana GAJDOŠOVÁ. Povinnosti a riziká pre členov štatutárnych orgánov v období koronavírusu (časť 2). *Havel & Holásek* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/povinnosti-a-rizika-pre-clenov-statutarnych-organov-v-obdobi-koronavirusu-cast-2/>

¹⁶ § 220zc ods. 3 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

4.2 Osobitné povinnosti štatutárneho orgánu spoločnosti v kríze

Kríza je v kontexte § 67a ods. 1 ObZ finančná situácia spoločnosti popísaná alternatívne dvoma prípadmi, kedy bude spoločnosť v takejto situácii a to, ak je:

- a) **v úpadku** alebo
- b) **jej úpadok hrozí.**

Ad a) Úpadok je pojem normatívne zakotvený v zákone č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a má dve formy, a to platobnú neschopnosť (insolvencia) a predĺženie. Právnická osoba je platobne neschopná, ak nie je schopná plniť 30 dní po lehote splatnosti aspoň dva peňažné záväzky viac ako jednému veriteľovi.¹⁷ Fyzická osoba je platobne neschopná, ak nie je schopná plniť 180 dní po lehote splatnosti aspoň jeden peňažný záväzok, čo znamená, že dlžník nemá peňažné prostriedky na riadne a včasné uhrádzanie splatných peňažných záväzkov a nie je pritom rozhodujúce, či má dlžník dlhodobý majetok, z ktorého by bolo možné uhradiť záväzky v budúcnosti. Naproti tomu predĺžený je ten, kto je povinný viesť účtovníctvo podľa osobitného predpisu, má viac ako jedného veriteľa a hodnota jeho záväzkov presahuje hodnotu jeho majetku, pričom pri predĺžení všetky záväzky dlžníka musia byť kryté jeho majetkom, a posudzujú sa všetky splatné aj nesplatné záväzky, ako aj celý dlhodobý i krátkodobý majetok dlžníka.

Ad b) Hrozba úpadku je definovaná prostredníctvom pomeru vlastného imania a záväzkov spoločnosti. Vlastné imanie tvoria v zmysle § 6 ods. 4 ObZ vlastné zdroje financovania spoločnosti¹⁸ predstavujúce prostriedky, ktoré spoločnosť získava z výsledkov vlastnej činnosti alebo od svojich spoločníkov vo forme vkladov alebo iných plnení spoločníkov, pri ktorých

¹⁷ Za jednu pohľadávku pri posudzovaní platobnej schopnosti dlžníka sa považujú všetky pohľadávky, ktoré počas 90 dní pred podaním návrhu na vyhlásenie konkurzu pôvodne patrili len jednému veriteľovi.

¹⁸ Vlastné zdroje financovania sa v zmysle opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 4/2003 F. s., ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre podnikateľov účtujúcich v sústave podvojného účtovníctva skladajú zo základného imania, emisného ážia, ostatných kapitálových fondov, zákonných rezervných fondov, ostatných fondov zo zisku, oceňovacích rozdielov z preceňovania, výsledku hospodárenia minulých rokov a výsledku hospodárenia za aktuálne účtovné obdobie po zdanení.

poskytnutí nemajú spoločníci právo na ich vrátenie. Závazky spoločnosti¹⁹ predstavujú cudzie zdroje financovania, a teda prostriedky, ktoré spoločnosť získava od tretích osôb vrátane jej spoločníkov, a s ktorými je spojený záväzok spoločnosti ako dlžníka tieto prostriedky vrátiť osobe, ktorá ich poskytla. Kľúčový pomer pre posúdenie hrozby úpadku je od roku 2018 pomer 8 ku 100. Tento pomer sa vypočíta ako podiel vlastného imania²⁰ a záväzkov spoločnosti.²¹

V zmysle § 67i ods. 1 ObZ sa právny inštitút krízy vzťahuje na všetky kapitálové spoločnosti, t.j. spoločnosť s ručením obmedzeným, akciovú spoločnosť, jednoduchú spoločnosť na akcie. Dotknuté ustanovenia sa vzťahujú aj na komanditnú spoločnosť ako jednu z dvoch osobných obchodných spoločností za predpokladu, že jej komplementárom nie je žiadna fyzická osoba. Zároveň je prostredníctvom § 67i ods. 2 ObZ zakotvená negatívna pôsobnosť predmetného inštitútu, podľa ktorého sa ustanovenia o kríze nevzťahujú na osobitne regulované subjekty, a to banky, inštitúcie elektronických peňazí, poisťovne, zaistovne, zdravotné poisťovne, správcovské spoločnosti, obchodníkov s cennými papiermi, burzu cenných papierov a centrálny depozitár cenných papierov.

Vznik osobitných povinností štatutárneho orgánu spoločnosti v kríze je podmienený vedomosťou štatutárneho orgánu o tom, že sa spoločnosť nachádza v kríze. Akým spôsobom však štatutárny orgán nadobudne danú vedomosť? Odpoveďou na danú otázku je účtovníctvo spoločnosti, nakoľko spoločnosti podliehajúce právnej úprave spoločnosti v kríze (§ 67i ObZ) majú povinnosť viesť podvojné účtovníctvo (§ 36 ObZ), pričom za vedenie účtovníctva je zodpovedný štatutárny orgán spoločnosti.²² Práve z účtovníctva spoločnosti štatutárny orgán môže zistiť, či sa spoločnosť nachádza v určitom čase v kríze alebo nie. Zároveň nie je právne relevantné, či spoločnosť vedie účtovníctvo interne (konateľ alebo zamestnanci) alebo prostredníctvom tretích osôb (§ 5 zákona o účtovníctve, napr. samostatne

¹⁹ Závazky spoločnosti tvoria dlhodobé a krátkodobé záväzky, dlhodobé krátkodobé rezervy, dlhodobé a bežné bankové úvery a krátkodobé finančné výpomoci.

²⁰ Riadok 80 individuálnej účtovnej závierky.

²¹ Riadok 101 individuálnej účtovnej závierky.

²² K tomu bližšie pozri § 135 a § 192 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

pôsobiaci účtovníci, špecializované spoločnosti zamerané na vedenie účtovníctva). Za účelom dodržania potrebnej zvýšenej miery odbornej starostlivosti v čase COVID-19 je štatutárny orgán povinný kontrolovať vedenie účtovníctva v pravidelnejších intervaloch, ktoré záležia najmä od povahy a objemu podnikateľskej činnosti spoločnosti.

Vedomosť štatutárneho orgánu o kríze zakladá povinnosť štatutárneho orgánu uskutočniť zákonodarcom bližšie nešpecifikované kroky za účelom prekonania krízy, ktoré sa rozdeľujú na **povinnosť uskutočniť úkony, ktoré smerujú k prekonaniu krízy a povinnosť kontrolovať aplikáciu prijatých opatrení na stav spoločnosti**. Medzi opatrenia, ktoré štatutárny orgán môže vo vzťahu ku povinnostiam prijať, patria napríklad nasledovné:

- a) Rozhodnutie v rámci obchodného vedenia o zmenách smerovania podnikateľskej činnosti, ktorá by upravila pomer vlastného imania a záväzkov tak, aby spoločnosť krízu prekonala. V čase pandémie COVID-19 by mal štatutárny orgán prispôbiť realizáciu obchodného vedenia zmenenej krízovej situácii, a to v tom zmysle, že je aj za krízovej situácie povinný hľadať trhové príležitosti a prispôbovať výrobné a pracovné procesy zmeneným pomerom daného podniku. Mal by tak realizovať v kontexte predmetu činnosti, ktorý má daná korporácia zapísaný v obchodnom registri, nakoľko bez súhlasu spoločníkov nemá oprávnenie zmeniť predmet a štruktúru činnosti spoločnosti, ak by si to vyžiadalo zásadnú zmenu vo výrobných zariadeniach a prostriedkoch.
- b) Zvolanie valného zhromaždenia, na ktorom budú spoločníkom predstreté príslušné opatrenia, ktoré upravia pomer vlastného imania a záväzkov ako napríklad zvýšenie základného imania alebo ostatných kapitálových fondov.
- c) Uskutočnenie krokov v zmysle zákona o konkurze a reštrukturalizácii, napríklad poverenie správcu vypracovaním reštrukturalizačného posudku (§ 108 ods. 1 ZKR), prípadne v prípade splnenia podmienok podľa zákona o konkurze a reštrukturalizácii podanie návrhu na vyhlásenie konkurzu (§ 11 ods. 2 ZKR).²³

²³ OVEČKOVÁ, Oľga a kol. *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2017, s. 497–510.

V prípade predmetných osobitných povinností zákon neurčuje žiadnu lehotu na prijatie predmetných opatrení, a teda čas ich prijatia a vykonania sa bude vždy posudzovať s ohľadom na nastavené kritériá výkonu tejto povinnosti (požiadavka odbornej alebo náležitej starostlivosti, ako aj úkonov inej rozumne starostlivej osoby v obdobnom postavení a situácii), ako aj na existujúci stav spoločnosti v kríze. Takisto za nedodržanie tejto povinnosti nie sú žiadne priame sankcie, a teda nedodržanie povinnosti vykonať opatrenia na prekonanie krízy bude mať za následok vznik zodpovednosti štatutárneho orgánu obdobne ako pri porušení iných všeobecných povinností štatutárneho orgánu.²⁴

4.3 Povinnosť štatutárneho orgánu podať návrh na vyhlásenie konkurzu

Predmetnú povinnosť podať návrh na vyhlásenie konkurzu reguluje § 11 ods. 2 ZKR, podľa ktorého má dlžník obligáciu podať návrh na vyhlásenie konkurzu, ak je **v predĺžení**, a to **v lehote do 30 dní, od kedy sa dozvedel alebo sa pri zachovaní odbornej starostlivosti mohol dozvedieť o svojom predĺžení**. Rovnako má túto povinnosť v mene dlžníka aj štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu dlžníka, likvidátor dlžníka a zákonný zástupca dlžníka. Lehota na podanie návrhu na vyhlásenie konkurzu bola modifikovaná prostredníctvom § 4 zákona č. 62/2020 Z.z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii, a to nasledovne *„Lehota, v ktorej je dlžník povinný podať na svoj majetok návrh na vyhlásenie konkurzu v prípade predĺženia, ktoré nastalo v čase od 12. marca 2020 do 30. apríla 2020, je 60 dní.“*

Ustanovenie § 11a ZKR upravuje skutkovú podstatu zodpovednosti za škodu spôsobenú nepodaním návrhu na vyhlásenie konkurzu včas koncipovanú ako objektívnu zodpovednosť s liberačnými dôvodmi, keď výslovne určuje, že osoba povinná podať návrh na vyhlásenie konkurzu v mene dlžníka podľa § 11 ods. 2 ZKR zodpovedá za škodu spôsobenú veriteľom dlžníka porušením tejto jeho povinnosti včas. Dôsledok nesplnenia si povinnosti podať návrh na vyhlásenie konkurzu tak predstavuje predovšetkým

²⁴ Pozri najmä § 135a a § 194 ods. 6 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

súkromnoprávna zodpovednosť štatutárov, za ktorú členovia štatutárneho orgánu zodpovedajú veriteľom, pričom u členov štatutárneho orgánu je táto zodpovednosť vyvodzovaná za absenciu základného imania v prípade vyhlásenia konkurzu na spoločnosť. Efektívna súkromno-právna zodpovednosť štatutárov by tak mala posilniť zodpovedný prístup štatutárov k nakladaniu s majetkom spoločnosti a k zabráneniu odlivu kapitálu zo spoločnosti v čase, keď je spoločnosť v ekonomicky zlej situácii a čelí hrozbe, že bude musieť podať návrh na vyhlásenie konkurzu. Tento inštitút kladie dôraz na to, aby štatutárne orgány začali dôsledne sledovať hospodárenie spoločnosti, čím budú vedieť včas reagovať na negatívne výsledky hospodárenia spoločnosti a s tým spojenú prípadnú povinnosť podať návrh na vyhlásenie konkurzu. Zbavenie sa zodpovednosti prichádza do úvahy na základe liberačných dôvodov, ktoré sú nasledovné:

1. Konanie s odbornou starostlivosťou, v súvislosti s nemožnosťou konať v mene obchodnej spoločnosti samostatne, za súčasného preukázania nedostatku súčinnosti zo strany ostatných osôb, s ktorými koná spoločne. Zároveň musí takáto osoba uložiť do zbierky listín oznámenie o predĺžení dlžníka bez zbytočného odkladu ako sa dozvedel/mohol dozvedieť o predĺžení dlžníka.
2. Bol ustanovený za člena štatutárneho orgánu už počas existencie úpadku za účelom prekonania úpadku za súčasného splnenia podmienky, že bez zbytočného odkladu po tom ako zistil, že prijaté opatrenia na prekonanie úpadku nebudú účinné podal návrh na vyhlásenie konkurzu. Takisto musí postupovať s odbornou starostlivosťou.
3. V zákonnej lehote 30 dní od kedy sa dozvedel/mohol dozvedieť o tom, že dlžník je v predĺžení, podal návrh na povolenie reštrukturalizácie po predchádzajúcom reštrukturalizačnom posudku správcu a súd reštrukturalizáciu povolil.

V rámci § 11a ods. 3 ZKR je upravená vyvrátiateľná domnienka prezumpcie výšky škody a to tak, že ak sa nepreukáže iná výška škody, predpokladá sa, že veriteľovi vznikla škoda v rozsahu, v akom pohľadávka veriteľa nebola uspokojená po zastavení konkurzného konania pre nedostatok majetku dlžníka, zrušení konkurzu vyhláseného na majetok dlžníka pre nedostatok majetku alebo ukončení exekúcie alebo obdobného vykonávacieho konania

vedeného voči dlžníkovi pre nedostatok majetku. Uvedeným spôsobom boli v prospech zjednodušenia dôkaznej pozície (poškodených) veriteľov legislatívne zavedené viaceré prezumpcie (výšky škody, či prezumpcie skutočnosti oneskoreného podania návrhu), ktoré adekvátne rozkladajú dôkazné bremeno medzi prípadné sporné strany, keďže skutočnosti, ktoré sú pokryté domnienkami musí vyvrátiť žalovaný a také skutočnosti, ktoré domnienkami pokryté nie sú, sú obsahom dôkaznej povinnosti prípadného žalobcu.

V prípade, ak vyzvaná osoba v správcom určenej lehote, nie kratšej ako 15 dní, nesplní povinnosť zaplatiť náhradu škody v prospech všeobecnej podstaty, nepreukáže, že jej táto povinnosť nevznikla alebo neosvedčí, že sa tejto povinnosti na základe niektorého z liberačných dôvodov zbavila, správca uplatní nárok na zaplatenie náhrady škody žalobou na príslušnom konkurznom súde, ktorý vyhlásil konkurz. Vo veci koná a rozhoduje samosudca, pričom súd rozhodne vo forme rozsudku, proti ktorému je prípustné odvolanie. V zmysle ustanovenia § 11a ods. 6 ZKR účinkom právoplatného rozsudku o uložení povinnosti zaplatiť náhradu škody je zároveň vylúčenie tejto osoby z výkonu funkcie (je zároveň rozhodnutím o vylúčení) – takáto osoba po dobu 3 rokov od právoplatnosti rozsudku o uložení povinnosti zaplatiť náhradu škody nesmie vykonávať funkciu člena štatutárneho orgánu, člena dozorného orgánu, vedúceho organizačnej zložky podniku, vedúceho podniku zahraničnej osoby, vedúceho organizačnej zložky podniku zahraničnej osoby alebo prokuristu.²⁵

4.4 Povinnosť štatutárneho orgánu zvolať valné zhromaždenie

Valné zhromaždenie je najvyšším orgánom kapitálových obchodných spoločností, na ktorom vykonávajú spoločníci svoje práva týkajúce sa riadenia spoločnosti a kontroly jej činnosti prostredníctvom rozhodovania o všetkých zásadných otázkach fungovania spoločnosti. Valné zhromaždenie zvoľáva štatutárny orgán pozvánkou, pričom sa má konať najmenej jedenkrát

²⁵ § 74a Zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

SOLČANSKÝ, Dalibor. Zmeny v zákone o konkurze a reštrukturalizácii – Lex Váhstav alebo koncepcná novela? *Naj Právo* [online]. Dostupné z: <http://www.naj-pravo.sk/clanky/zmeny-v-zakone-o-konkurze-a-restrukturalizacii-lex-vahostav-alebo-koncepcna-novela.html>

za rok. Na rokovaní valného zhromaždenia majú právo zúčastniť sa všetci spoločníci (akcionári). Práve osobná účasť väčšieho počtu spoločníkov na valnom zhromaždení môže byť v súčasnej dobe pandémie COVID-19 zásadnou prekážkou vzhľadom na epidemiologické pravidlá obmedzujúce stýkanie sa ľudí, čo môže mať zásadný vplyv na fungovanie tohto najvyššieho orgánu spoločnosti. V súvislosti s pandemiou COVID-19 sa štatutárne orgány stretávali s kľúčovou otázkou *Ako zabezpečiť účasť spoločníkov na valnom zhromaždení bez ich fyzickej prítomnosti?*

Pandemické zákony, z rôznych európskych štátov zaujali odlišné prístupy k riešeniu danej situácie, a to nasledovné:

- Umožnenie niektorým spoločníkom/akcionárom dobrovoľne sa zúčastňovať valného zhromaždenia a niektorým spoločníkom/akcionárom hlasovať na valnom zhromaždení elektronickými prostriedkami (t.j. hybridné stretnutia alebo stretnutia kombinujúce fyzické stretnutie s vlastnosťami virtuálneho stretnutia);
- Umožnenie všetkým spoločníkom/akcionárom písomne prijať uznesenia spoločností bez účasti na valnom zhromaždení (t.j. písomné uznesenia prijaté bez zasadnutia); a Umožnenie konania schôdzy valného zhromaždenia bez fyzického zhromažďovania spoločníkov/akcionárov alebo ich zástupcov, pretože sa všetky dané schôdze uskutočňujú výlučne elektronicky (t.j. virtuálne stretnutia).²⁶

Slovenský zákonodarcia reagoval na nastolený problém ako zabezpečiť účasť na valnom zhromaždení bez fyzickej prítomnosti spoločníkov prostredníctvom § 5 zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii (ďalej len § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach), ktorý pôvodne znel nasledovne: „**Kolektívne orgány právnických osôb založených podľa predpisov občianskeho práva alebo obchodného práva môžu v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu používať korešpondenčné hlasovanie alebo umožniť účasť ich členov na zasadnutí takéhoto orgánu prostredníctvom elektronických prostriedkov, aj keď to nevyplýva z ich**

²⁶ BORSELLI, Angelo a Ignacio FARRANDO. Corporate Law Rules in Emergency Times Across Europe (September 23, 2020). *European Company and Financial Law Review*, 2020, č. 3–4, s. 4–5, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 3759202. DOI <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3759202>. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3759202>

*vnútorných predpisov alebo stanov. Ustanovenia § 190a až § 190d Obchodného zákonníka sa použijú primerane.*²⁷ Podľa samotnej dôvodovej správy k predmetnému ustanoveniu je cieľom návrhu zákona v prípade § 5 umožniť právnickým osobám založeným podľa predpisov občianskeho práva a obchodného práva, aby ich kolektívne orgány mohli prijímať svoje rozhodnutia aj *per rollam*, čím sa minimalizuje nutnosť zhromažďovania sa väčšieho počtu osôb na jednom mieste.²⁸

Pôvodné znenie § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach využilo existujúcu infraštruktúru **ustanovení § 190a až § 190d Obchodného zákonníka**, vzťahujúcich sa na verejnú akciovú spoločnosť, ktoré sa **v týchto prípadoch mali použiť primerane**. Predmetné ustanovenia upravujú dištančný výkon hlasovacích práv na valnom zhromaždení verejnej akciovej spoločnosti, a to v dvoch rovinách:

- Po prvé, korešpondenčné hlasovanie s využitím poštových služieb pred konaním valného zhromaždenia predpokladajúce časový posun a odoslanie hlasu akcionárom poštou. Korešpondenčné hlasovanie sa vykonáva prostredníctvom hlasovacieho lístka, ktorý musí obsahovať aspoň náležitosti uvedené v § 190a ods. 3 OBZ.²⁹ Pravosť podpisu akcionára alebo splnomocnenca na hlasovacom lístku pri hlasovaní musí byť úradne osvedčená (§ 190a ods. 5 OBZ) a je nutné zachovať prísny režim doručovania do vlastných rúk (§ 190b OBZ), nakoľko náhradné doručenie je vylúčené.

²⁷ § 5 zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii.

²⁸ Dôvodová správa k § 5 zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii.

²⁹ Hlasovací lístok musí podľa § 190a ods. 3 OBZ obsahovať aspoň tieto náležitosti:

- a) názov a sídlo akcionára, ktorý je právnickou osobou, alebo meno a priezvisko, miesto podnikania alebo bydlisko akcionára, ktorý je fyzickou osobou; v prípade účasti na valnom zhromaždení v zastúpení na základe splnomocnenia rovnako údaje o osobe splnomocnenca,
- b) počet akcií, ich menovitú hodnotu a podobu, ako aj označenie, či akcie znejú na meno alebo na doručiteľa, ak spoločnosť vydala akcie v oboch formách, a počet akcií na doručiteľa a počet akcií na meno, pri ktorých akcionár vykonáva hlasovacie práva,
- c) označenie programu valného zhromaždenia, ku ktorému sa predmetný hlasovací lístok vzťahuje, s uvedením dňa jeho vyhotovenia, spôsobu hlasovania akcionára ku všetkým bodom programu a návrhom uznesení valného zhromaždenia,
- d) miesto, dátum a čas vyhotovenia hlasovacieho lístka,
- e) iné skutočnosti súvisiace s výkonom práva hlasovať.

- Po druhé, účasť na valnom zhromaždení možno realizovať prostredníctvom elektronických prostriedkov, ktoré umožňujú vzdialený prístup na valné zhromaždenie v reálnom čase, teda bez časového posunu. V takomto prípade výkon hlasovacieho práva akcionára musí byť podpísaný kvalifikovaným elektronickým podpisom, ktorého kvalifikovaný certifikát musí spĺňať podmienky, ktoré sa vyžadujú v styku s orgánmi verejnej moci, a opatrený kvalifikovanou elektronickou časovou pečiatkou (§ 190d ods. 2 OBZ).

Prostredníctvom § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach sa rozširovala aplikácia pravidiel pre tieto formy dištančného výkonu hlasovacích práv vo verejnej akciovej spoločnosti aj na ostatné formy obchodných spoločností, aj keď len primerane. Práve posúdenie primeranosti použitia daných pravidiel spôsobovalo v praxi značné množstvo otázok. Pokiaľ išlo o realizáciu valného zhromaždenia korešpondenčným hlasovaním problémom v praxi bolo nedoručenie hlasovacieho lístku do vlastných rúk v stanovenej lehote, ako i zvýšené náklady na úradné overenie pravosti podpisu spoločníka alebo splnomocnenca na hlasovacom lístku. Pri konaní valného zhromaždenia prostredníctvom elektronických prostriedkov bol hlavný problém najmä v rámci potreby zabezpečenia kvalifikovaného elektronického podpisu zo strany spoločníka, nakoľko nie všetci takýmto kvalifikovaným elektronickým podpisom disponujú.

Následne na uvedené aplikačné problémy reagoval zákonodarca novelou č. 9/2021 Z. z., ktorá zmenila § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach, nasledovne:

1. **Kolektívne orgány právnických osôb založených podľa predpisov občianskeho práva alebo obchodného práva môžu v čase mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu používať korešpondenčné hlasovanie alebo umožniť účasť ich členov na zasadnutí takéhoto orgánu prostredníctvom elektronických prostriedkov, aj keď to nevyplyva z ich vnútorných predpisov alebo stanov.**
2. **Ak podmienky rozhodovania podľa odseku 1 nevyplyvajú zo zákona, vnútorných predpisov alebo stanov, určí ich v prípade, ak ide o najvyšší orgán právnickej osoby, štatutárny orgán konajúci s náležitou starostlivosťou, a v prípade iného orgánu ich určí tento orgán. Tieto podmienky musia byť členom orgánu oznámené v dostatočnom predstihu pred rozhodovaním.**

Z daného ustanovenia § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach vyplývajú nasledovné ťažiskové závery:

1. Vztahuje sa na **všetky kolektívne orgány právnických osôb** založených nielen podľa predpisov obchodného práva, ale i občianskeho práva. V rámci právnických osôb založených podľa noriem obchodného práva (najmä obchodné spoločnosti) to budú predovšetkým zasadnutia valného zhromaždenia, ale i zasadnutia štatutárneho orgánu, prípadne dozornej rady.
2. Je naviazané na stav **mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu**,³⁰ pričom sa môže aplikovať v takom rozsahu z hľadiska územnej pôsobnosti v akom je vyhlásená mimoriadna situácia alebo núdzový stav.
3. V rámci realizácie rozhodovania kolektívnych orgánov umožňuje výber medzi **korešpondenčným hlasovaním prostredníctvom pošty alebo účasťou členov na zasadnutí takéhoto orgánu prostredníctvom elektronických prostriedkov**, a to aj vtedy, keď to nevyplýva z ich vnútorných predpisov alebo stanov. Uvedené znamená, že aj pri postupe podľa § 5 zákona o mimoriadnych opatreniach bude zachovaný rovnaký výsledok rozhodnutia kolektívnych orgánov (napríklad budú prijaté uznesenia valného zhromaždenia, rozhodnutia alebo uznesenia predstavenstva, prípadne dozorného orgánu).

V rámci konania valného zhromaždenia obchodných spoločností podľa § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach potom platí, že:

- Pri korešpondenčnom hlasovaní bude valné zhromaždenie prebiehať aj bez osobnej účasti spoločníkov, pričom lehota, do ktorej by pri hlasovaní mali byť spoločnosti doručené hlasovacie lístky bude podľa nášho názoru zároveň určením času konania valného zhromaždenia.
- Valné zhromaždenie umožňujúce účasť členov prostredníctvom elektronických prostriedkov sa bude realizovať prostredníctvom aktívnej

³⁰ Mimoriadna situácia je obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok (https://www.minv.sk/?Krizove_stavy). Podľa čl. 5 Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu „Núdzový stav môže vláda vyhlásiť len za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie, životného prostredia alebo k ohrozeniu značných majetkových hodnôt v dôsledku živelných pohromy, katastrofy, priemyselnej, dopravnej alebo inej prevádzkovej havárie; núdzový stav možno vyhlásiť len na postihnutom alebo na bezprostredne ohrozenom území.“

účasti spoločníkov v reálnom čase prostredníctvom elektronických prostriedkov. Elektronické prostriedky, pritom môžu byť akékoľvek komunikačné kanály spĺňajúce to, aby mohol byť spôsob výkonu hlasovacích práv spoločníkov či výsledok rozhodnutia kontrolovateľný v rovnakom rozsahu ako v bežnom režime konania valného zhromaždenia za osobnej účasti spoločníkov.

Zákonodarca tiež ustanovil, že štatutárny orgán má konať v súlade s náležitou starostlivosťou, pričom má nielen právo, ale i povinnosť počas mimoriadnej situácie organizačne zabezpečiť konanie valného zhromaždenia tak, že nediskriminačným spôsobom **vylúči možnosť osobnej účasti všetkých spoločníkov (akcionárov) a umožní im hlasovanie na valnom zhromaždení výlučne korešpondenčným hlasovaním alebo hlasovaním za použitia elektronických prostriedkov. Samotné podmienky realizácie valného zhromaždenia musia byť spoločníkom/akcionárom oznámené v dostatočnom predstihu pred rozhodovaním.**

5 Rozhodovanie štatutárnych orgánov v čase COVID-19

Uznášaňaschopnosť a pravidlá pre rozhodovanie kolektívneho štatutárneho orgánu sú zakotvené v § 66 ods. 8 ObZ a majú dispozitívny charakter, čo znamená, že spoločenská zmluva alebo stanovy môžu upraviť pravidlá pre uznášanie sa a rozhodovanie štatutárneho orgánu a aj odchylné, pričom úprava v spoločenskej zmluve alebo stanovách nesmie odporovať kogentným ustanoveniam pre jednotlivé formy obchodných spoločností. V prípade absencie odchylnéj úpravy je štatutárny orgán a dozorná rada **uznášaňaschopná, ak je prítomná nadpolovičná väčšina ich členov a na riadne prijatie uznesenia alebo rozhodnutia je potrebný súhlas jednoduchej väčšiny prítomných členov.**³¹

Spoločenská zmluva alebo stanovy môžu určiť hlasovanie mimo zasadania orgánu aj písomnou formu alebo hlasovaním pomocou prostriedkov označovacej techniky, napríklad faxom, alebo elektronickými prostriedkami. Zákon tým umožňuje hlasovať prostredníctvom emailovej komunikácie,

³¹ § 66 ods. 8 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.

internetových komunikačných služieb, telefonických alebo video-konferenčných hovorov a podobne, čo môže zjednodušiť komunikáciu a zefektívniť rozhodovanie orgánov obchodných spoločností využitím najmodernejších telekomunikačných technológií. Hlasujúci členovia orgánov spoločnosti sa pri takomto hlasovaní považujú za prítomných.

V prípade, ak spoločenská zmluva alebo stanovy explicitne neupravujú hlasovanie mimo zasadania orgánu písomnou formou alebo hlasovaním pomocou prostriedkov oznamovacej techniky v takom prípade možno aj na rozhodovanie kolektívneho orgánu primerane aplikovať § 5 zákona o niektorých mimoriadnych opatreniach.

Slovenský zákonodarca bližšie nešpecifikoval, aké atribúty musí spĺňať rozhodovanie kolektívneho štatutárneho orgánu prostredníctvom elektronických prostriedkov. Pandemické zákony, z rôznych štátov upravujú, že elektronická komunikácia použitá na zasadnutiach štatutárnych orgánov musí spĺňať napríklad nasledovné atribúty:

- Identifikácia účastníkov stretnutia; (Francúzsko, Rumunsko, Španielsko, Luxembursko),
- Účastníci sa môžu efektívne zúčastniť na stretnutí (tj. majú právo klásť otázky a vyjadrovať svoj názor atď.) Francúzsko, Rumunsko
- Existuje nepretržitá retransmisia relácie/stretnutia, vysielaním aspoň hlasov účastníkov; (Francúzsko)
- Napokon niektoré zákony o pandémie tiež požadujú, aby všetci členovia orgánu mali potrebné prostriedky na to, aby mohli správne komunikovať a zúčastňovať sa diskusie a rozhodovania (Španielsko).³²

6 Vzdanie sa funkcie v čase COVID-19

V súvislosti s pandemiou COVID-19 sa v rámci predmetnej problematiky vyskytujú otázky, či je možné sa vzdať funkcie v krízovom čase pretrvávajúcej pandémie COVID-19 a prípadne, aké podmienky treba pri vzdaní sa funkcie dodržať.

³² BORSELLI, Angelo a Ignacio FARRANDO. Corporate Law Rules in Emergency Times Across Europe (September 23, 2020). *European Company and Financial Law Review*, 2020, č. 3–4, s. 23, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 3759202. DOI <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3759202>. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3759202>

V Českej republike platilo podľa § 59 ods. 5 druhá veta zákona č. 90/2012 Sb., o obchodných korporáciách v znení účinnom do 31. 12. 2020, že **člen volebného orgánu nesmel odstúpiť zo svojej funkcie v dobe, ktorá bola pre obchodnú korporáciu nevhodná.**³³ V Slovenskej republike neexistuje daná úprava nemožnosti člena voleného orgánu vzdať sa funkcie v čase nevhodnom pre obchodnú spoločnosť.

Vychádzajúc z premisy, že výkon funkcie člena orgánu spoločnosti je dobrovoľný, je jedným z práv člena orgánu spoločnosti aj právo vzdať sa kedykoľvek svojej funkcie. Na základe uvedeného sa domnievame, že vzdanie sa funkcie v čase pandémie je prípustné, avšak člen orgánu by mal postupovať v súlade s odbornou starostlivosťou a hlavne zásadou loajality a vždy vyhodnotiť, aký dopad môže mať prípadné vzdanie sa funkcie v krízovom období na spoločnosť. Ak by člen orgánu pri vzdaní sa funkcie nepostupoval v súlade s odbornou starostlivosťou a hlavne zásadou loajality mohla by byť v konkrétnom prípade voči nemu vyodená zodpovednosť za škodu. Podobne judikoval Najvyšší súd ČR v uznesení zo dňa 20. 11. 2019, sp. zn. 27 Cdo 3367/2018: „Člen (voleného) orgánu obchodnej korporácie nesmie porušiť povinnosť konať so starostlivosťou riadneho hospodára ani pri konaní, ktorým zo svojej vôle ukončuje svoje pôsobenie vo funkcii, ktorá mu povinnosť starostlivosti riadneho hospodára založila. **Porušenie zákazu odstúpiť z funkcie člena (voleného) orgánu obchodnej korporácie v dobe pre korporáciu nevhodnej je porušením povinnosti starostlivosti riadneho hospodára, a zásadne má preto za následok vznik povinnosti k náhrade ujmy vzniknutej odstúpením v nevhodnej dobe.**“³⁴ Platí, že v prípade vzdania sa funkcie sa aktivizuje povinnosť upozorniť spoločnosť na možné existujúce riziká škody a opatrenia, ktoré by mohli byť prijaté na odvrátenie vzniku škody (§ 66 ods. 2 posledná veta ObZ).

³³ Novela zákona o obchodných korporáciách od 1. 1. 2021 danú vetu zo znenia zákona vypustila.

³⁴ Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 20. 11. 2019, sp. zn. 27 Cdo 3367/2018.

7 Zodpovednosť členov štatutárnych orgánov v čase COVID-19

Predpokladom zodpovednosti člena štatutárneho orgánu je **porušenie povinnosti**, ktorá môže byť:

- a) **zmluvná** (napr. vyplývajúca zo samotnej zmluvy o výkone funkcie), alebo
- b) **zákonná** (napr. povinnosť podať návrh na vyhlásenie konkurzu, povinnosť uskutočniť opatrenia za účelom prekonania krízy a pod.)

Zodpovednosť členov štatutárneho orgánu za porušenie povinností = zodpovednosť za škodu podľa Obchodného zákonníka, ktorá je zodpovednosťou objektívnou, pretože vzniká bez ohľadu na to, či došlo k zavineniu zo strany člena štatutárneho orgánu podľa § 373 a nasl. Obchodného zákonníka.

K **zákonným podmienkam pre vznik zodpovednosti** člena štatutárneho orgánu **za škodu** patria:

1. **Porušenie zmluvnej alebo zákonnej povinnosti, respektíve porušenie odbornej/náležitej starostlivosti.**³⁵
2. **Vznik škody.**
3. **Príčinná súvislosť medzi porušením povinnosti a vznikom škody.**

Tieto zákonné podmienky musia byť naplnené kumulatívne, inak by nedošlo ku vzniku zodpovednosti za škodu. Spoločnosť uplatňujúca **nárok na náhradu škody bude** voči členovi **štatutárneho** orgánu **preukazovať** vznik škody spôsobenej porušením povinnosti člena **štatutárneho** orgánu,

³⁵ Demonštratívny výpočet ObZ uvádza pri jednotlivých typoch spoločností nasledovné porušenia povinností:

Pri spoločnosti s ručením obmedzeným najmä § 135a ods. 2 Obchodného zákonníka:

- poskytnutie plnenia spoločníkom v rozpore s Obchodným zákonníkom
- nadobudnutie majetku v rozpore s § 59a

Pri akciovej spoločnosti najmä § 194 ods. 6 Obchodného zákonníka:

- poskytnutie plnenia akcionárom v rozpore s Obchodným zákonníkom
- nadobudnutie majetku v rozpore s § 59a
- poskytnutie plnenia v rozpore s § 196a
- upísanie, nadobudnutie alebo prevzatie do zálohu vlastných akcií alebo akcií inej spoločnosti v rozpore s Obchodným zákonníkom
- vydanie akcií v rozpore s Obchodným zákonníkom
- nezverejnenie výročnej správy a konsolidovanej výročnej správy

príčinnú súvislosť medzi vznikom škody a porušením povinnosti člena **štatutárneho** orgánu, pričom porušenie povinnosti člena **štatutárneho** orgánu konat' **s odbornou** starostlivosťou **a v** súlade so záujmami spoločnosti je zákonom predpokladané **a** dôkaz opaku je na členovi **štatutárneho** orgánu, ktorý musí preukázať, že konal s odbornou starostlivosťou **a v** dobrej viere, že konal v súlade so záujmami spoločnosti.³⁶

Člen štatutárneho orgánu podľa § 135a ods. 3 ObZ **nezodpovedá za škodu**, ak preukáže niektorý z nižšie uvedených dôvodov, že:

1. **postupoval pri výkone svojej pôsobnosti s odbornou starostlivosťou a v dobrej viere, že koná v záujme spoločnosti.**³⁷ Samotné preukázanie odbornej spôsobilosti pri postupe člena štatutárneho orgánu ešte nepostačuje na záver, že člen štatutárneho orgánu za vzniknutú škodu nezodpovedá. Vyžaduje sa, aby bola splnená aj ďalšia požiadavka, a to postup člena štatutárneho orgánu v dobrej viere, že koná v záujme spoločnosti. Dobrá viera (*bona fide*), že konanie je v prospech obchodnej spoločnosti je psychickou kategóriou a súčasne liberačným dôvodom vylučujúcim zodpovednostnú sankciu. Dobrú vieru je treba odlišovať od zavinenia. Na rozdiel od zavinenia, pri ktorom sa posudzuje subjektívny vzťah toho kto koná k výsledku jeho správania, predstavuje dobrá viera objektivizovaný stav nevedomosti. Dobrá viera je definovaná ako „*nezavinená nevedomosť o právnych nedostatkoch určitého právneho stavu*“.³⁸ Nestačí pritom len nevedomosť člena štatutárneho orgánu, ale vyžaduje sa pozitívne vnútorné vyargumentované presvedčenie člena štatutárneho orgánu, že koná v záujme obchodnej spoločnosti. V zásade je možné konštatovať, že v dobrej viere nekonal člen štatutárneho orgánu, ktorý rozpoznal (vedel), s ohľadom na všetky relevantné skutočnosti mal rozpoznat' (vedieť) alebo mohol rozpoznat' (vedieť), že dochádza k porušeniu záujmov spoločnosti.

³⁶ PATAKYOVÁ, Mária a kol. *Obchodný zákonník. Komentár*. 5. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2016, str. 592–598.

³⁷ Obe podmienky musia byť naplnené súčasne, ale existuje rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 1 Obo 16/2008, ktoré judikovalo, že: „*Zodpovednosti za škodu sa môže konať zbaviť preukázaním aspoň jedného z liberačných dôvodov uvedených v ods. 3.*“

³⁸ HURDÍK, Jan, Josef FIALA a Milana HRUŠÁKOVÁ. *Úvod do soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 94.

2. **vykonával uznesenie valného zhromaždenia**, to však neplatí, ak je uznesenie v rozpore so zákonom, spoločenskou zmluvou, stanovami alebo, ak ide o povinnosť podať návrh na vyhlásenie konkurzu.

Osoba v postavení člena štatutárneho orgánu sa zbaví zodpovednosti za škodu, ak preukáže, že porušenie povinnosti bolo spôsobené **okolnosťou vis maior**³⁹, ktorú nemohla predvídať ani odvrátiť. Člen štatutárneho orgánu, ktorý v dôsledku šíriacej sa nákazy COVID-19 a následných štátnych opatrení nemohol splniť svoje povinnosti (zmluvné či zákonné), sa môže dovolávať vyššej moci, ak sú kumulatívne naplnené dve obligatórne podmienky, a to, že je:

1. okolnosť pri všetkej starostlivosti **nepredvídateľná** a
2. okolnosť pri všetkom úsilí **neodvrátiteľná**.

Ad 1) Nepredvídateľnosť znamená, že nebolo možné ani pri všetkej starostlivosti predvídať predmetnú okolnosť. Podľa nášho názoru koronavírus (COVID-19) naplňoval znak nepredvídateľnosti, kým nebol Svetovou zdravotníckou organizáciou (WHO) vyhlásený za pandémiu dňa 11. 3. 2020. To, že sa plnenie povinností člena štatutárneho orgánu stalo obťažnejším ho nezbavuje zodpovednosti, nakoľko je povinný postupovať v súlade s **odbornou** starostlivosťou a zásadou lojality.

Ad 2) Druhou podmienkou je **neodvrátiteľnosť**, že pri všetkom maximálne možnom úsilí nebolo možné danú okolnosť odvrátiť. V prípade neodvrátiteľnosti podľa nášho názoru platí, že koronavírus možno vo všeobecnosti považovať za okolnosť neodvrátiteľnú, avšak len za predpokladu, že sa účinky koronavírusu neprejavovali už v čase vzniku konkrétnej povinnosti člena štatutárneho orgánu.

³⁹ Vo všeobecnosti je vyššia moc, označovaná aj ako *force majeure*, *vis maior* alebo *Acts of God* a obvykle považovaná za okolnosť, ktorá nastala nezávisle od vôle člena štatutárneho orgánu. Takéto okolnosti môžu mať pôvod v prírodných udalostiach (napr. zemetrasenia, povodne, sopečné výbuchy, tsunami, požiar, povodeň, blesk, krupobitie, silný vietor, veterná smršť, snehová víchrica, extrémny mráz) alebo vo faktickom chovaní ľudí, za ktoré povinná strana nenesie a ani nemôže niesť zodpovednosť (napr. vojny, štrajky, občianske nepokoje, sabotáže). Medzi ďalšie typické okolnosti vyššej moci patria revolúcie, teroristické útoky, **epidémie nad/národného charakteru**, výpadky energie v dôležitých veľkomestách, výpadky dodávok ropy, **obchodné, menové, politické, prípadne iné opatrenia orgánov verejnej moci**, atď.

8 Záver

Pandémia COVID-19 a na ňu nadväzujúce epidemiologické opatrenia bezpochyby zasiahli do výkonu funkcie štatutárneho orgánu kapitálovej spoločnosti. V rámci samotnej pôsobnosti sú členovia štatutárneho orgánu povinní postupovať najmä s väčšou opatrnosťou a dôrazom na dodržiavanie odbornej starostlivosti a zásady loajality, ako i plniť špecifické povinnosti, ktoré mohla samotná krízová situácia vyvolať.

Na rozhodovanie štatutárnych orgánov majú zásadný vplyv epidemiologické pravidlá obmedzujúce stýkanie sa väčšieho počtu ľudí. Zákonodarca síce reagoval na nastolený problém ako zabezpečiť účasť členov kolektívnych orgánov na rozhodovaní bez ich fyzickej prítomnosti prostredníctvom § 5 zákona č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach, avšak táto úprava je naviazaná na stav mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu.

Ak kríza (mimoriadna situácia alebo núdzový stav) odznie, bude nevyhnutné zvážiť, ktoré z týchto výnimočných pravidiel bude vhodné ponechať aj v klasickom korporáčnom práve. Pandémiou zmenené modely fungovania a rozhodovania štatutárnych orgánov kapitálových obchodných spoločností, najmä širší prechod na online fungovanie môžu prispieť aj k zmenám do budúcnosti. Vzhľadom k aktuálnym potrebám obchodných spoločností bude zaujímavé sledovať ako súčasná pandémia COVID-19 ovplyvní úpravu výkonu funkcie štatutárnych orgánov *de lege ferenda*.

Literature

BORSELLI, Angelo a Ignacio FARRANDO. Corporate Law Rules in Emergency Times Across Europe (September 23, 2020). *European Company and Financial Law Review*, 2020, č. 3–4, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 3759202. DOI <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3759202>. Dostupné z: <https://ssrn.com/abstract=3759202>

HURDÍK, Jan, Josef FIALA a Milana HRUŠÁKOVÁ. *Úvod do soukromého práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2002, 158 s. ISBN 80-210-2976-5.

- MAJER, Ondřej, Štěpán ŠTARHA a Ivana GAJDOŠOVÁ. Povinnosti a riziká pre členov štatutárnych orgánov v období koronavírusu (časť 1). *Havel & Holásek* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/povinnosti-a-rizika-pre-clenov-statutarnych-organov-v-obdobi-koronavirusu-cast-1/>
- MAJER, Ondřej, Štěpán ŠTARHA a Ivana GAJDOŠOVÁ. Povinnosti a riziká pre členov štatutárnych orgánov v období koronavírusu (časť 2). *Havel & Holásek* [online]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/povinnosti-a-rizika-pre-clenov-statutarnych-organov-v-obdobi-koronavirusu-cast-2/>
- MAMOJKA, Mojmir a kol. *Obchodný zákonník – Veľký komentár. 1. zväzok*. Bratislava: Eurokódex, 2016, 1087 s. ISBN 978-80-81550-65-2.
- OVEČKOVÁ, Oľga a kol. *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok I a II*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2017, 3100 s. ISBN 978-80-81685-73-6.
- PATAKYOVÁ, Mária a kol. *Obchodný zákonník. Komentár*. 5. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2016, 1696 s. ISBN 978-80-89603-46-6
- SOLČANSKÝ, Dalibor. Zmeny v zákone o konkurze a reštrukturalizácii – Lex Váhostav alebo koncepcná novela? *Naj Právo* [online]. Dostupné z: <http://www.najpravo.sk/clanky/zmeny-v-zakone-o-konkurze-a-restrukturalizacii-lex-vahostav-alebo-koncepcna-novela.html>

Právne predpisy

- Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodných korporáciách v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii v znení neskorších predpisov.
- Dôvodová správa k zákonu č. 62/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 a v justícii.

Súdne rozhodnutia

Rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 30. 9. 2019, sp. zn. 27 Cdo 90/2019.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Obdo 12/2009.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 29 Odo 1262/2006.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Obdo 12/2009.

Rozhodnutie Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 29 Cdo 3223/2010.

Uznesenie Najvyššieho súdu Českej republiky zo dňa 20. 11. 2019, sp. zn. 27 Cdo 3367/2018.

Contact – e-mail

dominika.pinterova@flaw.uniba.sk

FLEXIBILITA Z DONÚTENIA¹

Pavol Rak

Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Slovenská republika

Abstract in original language

Pracovné právo je charakteristické svojou ochrannou funkciou. Boj s pandémiou v Slovenskej republike potlačil na prechodnú dobu ochranu zamestnanca a zaviedol vyššiu flexibilitu v pracovnoprávných vzťahoch. Niektoré prechodné opatrenia ostanú v platnosti natrvalo. Pandémia opätovne preukázala potrebu zmien slovenského pracovného práva.

Keywords in original language

Ochranná funkcie; pracovné právo; skrátená práca; práca z domácnosti.

Abstract

Labor law is characterized by its protective function. The fight against the pandemic in the Slovak Republic temporarily suppressed the protection of the employee and introduced greater flexibility in labor relations. Some transitional measures will remain in force permanently. Pandemic demonstrated again the need for changes in the Slovak labor law?

Keywords

Protective Function; Labor Law; Short Form Work; Work From Home.

1 Úvod

Pracovné právo dlhodobo balansuje medzi ochranou zamestnanca a ekonomickými záujmami zamestnávateľa. Ochranná funkcia pracovného práva nastavuje mantinely zamestnávateľom pri výkone ich podnikateľskej činnosti a pri nastavení pracovnoprávných vzťahov so zamestnancami. Pandémia

¹ Tento vedecký článok bol napísaný s podporou grantu VEGA reg. č. 1/0228/20, pod názvom „Sociálna ochrana osôb so zdravotným postihnutím v pracovnom práve a práve sociálneho zabezpečenia“ a je súčasťou výskumnej úlohy.

nútila zamestnávateľov rýchlo zareagovať. Niektorí zamestnávatelia sa rozhodli prerušiť svoje výrobné procesy a poslať zamestnancov na tzv. home office alebo im nariadili čerpanie dovolenky, prípadne niektorí zamestnanci prešli na tzv. skrátený úväzok.² Pandémia však privodila i zaujímavú reakciu zákonodarcu – za účelom zachovania pracovných miest slovenský zákonodarca dočasne zvýšil mieru flexibility v pracovnom práve. Neučinil tak dobrovoľne, ale pod tlakom extrémnej situácie spôsobenej celosvetovou pandémiou. Táto flexibilita z donútenia naznačila, že menej (ochrany) predstavuje niekedy viac (prospechu) pre zamestnancov.

2 Ochranná funkcia pracovného práva

Zásada ochrany slabšieho účastníka pracovnoprávneho vzťahu (zamestnanca) je najvýznamnejšou zásadou pracovného práva. Základné zásady slovenského pracovného práva sú jednak výslovne uvedené v článkoch 1 až 11 v úvode Zákonníka práce³ a jednak sú právnou teóriou abstrahované aj z ďalších ustanovení Zákonníka práce a pracovnoprávnach predpisov. Zásada ochrany zamestnanca sa prejavuje naprieč celým Zákonníkom práce, či už je to v článkoch 1, 3, 6, 7, 8 Zákonníka práce alebo sa materializuje v konkrétnych ustanoveniach jednotlivých paragrafov (napr. zásada, že zamestnanec nenesie podnikateľské riziko zamestnávateľa). Idey obsiahnuté v základných zásadách zároveň slúžia ako interpretačné pravidlo pri výklade jednotlivých zákonných ustanovení, najmä pri aplikácii práva súdnou mocou. Ochrana zamestnanca sa prejavuje jednak v kolektívnej rovine (ochrana života a zdravia pri práci, vytváranie vhodných pracovných podmienok, ochrana zamestnancov pred svojvoľným skončením pracovného pomeru zo strany zamestnávateľa, právo na odpočinok a zotavenie po práci a pod.). Ochrana zamestnancov sa prejavuje aj v rovine ochrany zamestnancov v určitých životných situáciách, kedy sú zamestnanci viac zraniteľní (napr. práceneschopnosť, tehotenstvo, materstvo/rodičovstvo), alebo v prípade určitých zraniteľných skupín osôb (napr. mladiství, zdravotne postihnutí).

Prejavom ochrannej funkcie pracovného práva je i kogentná povaha podstatnej časti ustanovení Zákonníka práce. Vyjadrením zásady ochrany slabšej

² GREGUŠ, Jozef. Koronavírus a jeho vplyv na pracovnoprávne vzťahy. *BSA*, 2020, č. 4, s. 25.

³ Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov.

strany je nepochybné i obmedzenie zmluvnej slobody v podobe zásady *numerus clausus* zmluvných typov pracovného práva. Túto zásadu umelo vykonštruovala právna teória a judikatúra a sú podľa nej v pracovnom práve neprípustné iné zmluvné typy, než zmluvné typy výslovne upravené v zákone. Výslovné zákonné ustanovenie zásady *numerus clausus* však v pracovnom práve absentuje a dlhodobo tak vytvára pochybnosti o zákonomnom podklade uvedenej (aj keď všeobecne akceptovanej) zásady.

Dôsledkom takto legislatívne vyjadrenej ochrannej funkcie pracovného práva je i skostnatenosť resp. žalostne nízka miera flexibility vo sfére právnej regulácie pracovnoprávných vzťahov.

3 Flexibilita

Obmedzenie zmluvnej slobody v slovenskom pracovnom práve neumožňovalo zamestnávateľom pružne reagovať na zmenenú situáciu po začatí pandémie. Zamestnávatelia dlhodobo volajú po väčšej flexibilita pracovného práva, po lepšej možnosti pružnejšie reagovať na potreby ich podnikateľských činností. Spomínaný princíp *numerus clausus* zmluvných typov pracovného práva, kogentná povaha väčšiny ustanovení Zákonníka práce a ďalšie prejavy silnej ochrannej funkcie celého pracovného práva už desaťročia zväzujú ruky zamestnávateľom.

Zákonodarca preto po nástupe pandemickej situácie a pod tlakom vonkajších okolností urýchlene doplnil do Zákonníka práce novú 11. časť. Vláda Slovenskej republiky zaviedla viaceré dočasné podporné programy aj v oblasti sociálneho zabezpečenia a pripravila návrh úplne nového zákona o podpore v čase skrátenej práce, nazývaného aj zákon o *kurzarbeite*.

Pracovná flexibilita v ponímaní zamestnávateľov znamená pružné (flexibilné, voľné) reakcie prispôsobujúce sa zmeneným trhovým podmienkam účelovo zamerané na budovanie konkurencieschopnosti už nie na slovenskom, ale na európskom trhu tovarov, služieb a kapitálu.⁴ Vysoká miera otvorenosti slovenskej ekonomiky a jej úzke prepojenie na európske

⁴ KAKAŠČÍKOVÁ, Jana. Časová flexibilita priazníva k rodine zamestnanca In: BARINKOVÁ, Milena a Jana KAKAŠČÍKOVÁ (edš.). *Zamestnanec a právne aspekty jeho postavenia* [online]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 52. Dostupné z: https://www.upjs.sk/public/media/1084/zbornik_30.pdf

hospodárstvo a najmä na nemeckú ekonomiku, sa prejavili i v čase pandémie. Flexibilita z pohľadu zamestnávateľov sa koncentruje najmä na možnosť rýchlej a neobmedzenej reakcie v oblasti pracovného času zamestnancov a tým aj čo najvyššej miery efektívnosti pri využívaní ľudskej práce. Nemožno ani netreba spochybňovať, že aktuálna pracovnoprávna úprava pracovného času patrí medzi určujúce znaky flexibility pracovnoprávnych vzťahov, ktorá však na druhej strane má svoje právne limity, určené dôstojnosťou osoby zamestnanca, kvalitou jeho života či života jeho rodiny.⁵ Flexibilita pri vzniku alebo zániku pracovnoprávnych vzťahov je síce taktiež predmetom požiadaviek zamestnávateľov, avšak nie je tak významná, ako možnosť pružne nakladať s časovým kontingentom počas trvania pracovného pomeru. Flexibilné formy práce tak zahŕňajú najmä rôzne spôsoby spružnenia výkonu práce. Základné znaky flexibilných foriem práce: časová flexibilita, priestorová flexibilita, doba výkonu práce podľa vôle a potreby strán(y), efektivita odmeňovania, eliminácia nákladov na pracovné prostredie a nástroje, obmedzenie prekážok v práci.⁶ Dočasné opatrenia v slovenskom práve naplnili viaceré z uvedených znakov.

3.1 Dočasné opatrenia

Dočasná flexibilita svojím rozsahom nepredstavuje systematickú zmenu Zákonníka práce oproti právnemu stavu za obvyklých okolností. Dočasná úprava práv a povinností, ktorou zákonodarca reagoval na akútnu spoločenskú zmenu, je pomerne stručná a je obsiahnutá v § 250b a § 252o Zákonníka práce. Opatrenia zvyšujúce flexibilitu sa týkali najmä výkonu práce z domácnosti a skrátenia lehôt pri rozvrhovaní pracovného času alebo pri nariadovaní dovolenky.

3.1.1 Obojstranný home office

Potreba fyzickej izolácie čo najväčšieho počtu ľudí dostala v zákonnej rovine vyjadrenie v podobe nového práva zamestnávateľa uložiť zamestnancovi

⁵ BARANCOVÁ, Helena. Flexibilné formy zamestnania v pracovnom práve Slovenskej republiky. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2010. Flexibilní formy zaměstnávání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2010/Barancova.html>

⁶ HŮRKA, Petr. Flexibilní formy zaměstnávání. In: PICHRT, Jan a JAKUB MORÁVEK (eds.). *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha. Wolters Kluwer, 2015, s. 78.

povinnosť práce z domácnosti, ak to dohodnutý druh práce umožňuje. Rovnako ak to dohodnutý druh práce umožňuje, aj zamestnanci získali korešpondujúce právo domáhať sa výkonu práce z domácnosti. Zamestnávateľ sa požiadavke zamestnancov na výkon práce z domácnosti môže brániť iba existenciou vážnych prevádzkových dôvodov, ktoré vyžadujú výkon práce z pracoviska zamestnávateľa (resp. neumožňujú výkon práce z domácnosti). Žiadne ďalšie podrobnosti neboli upravené a zamestnávatelia a zamestnanci tak boli ponechaní bez čo i len dispozitívnej zákonnej úpravy. Právna úprava domácej práce v zmysle § 52 Zákonníka práce platného do 28. 2. 2021 neposkytovala potrebný právny rámec pre novozavedený obojstranný home office, keďže sa týkala iba výkonu práce v režime samorozvrhovania pracovného času a príležitostného výkonu práce z domácnosti zamestnanca. Tieto režimy však nezodpovedali požiadavkám praxe pri presune organizovaného kooperatívneho výkonu práce mimo priestorov zamestnávateľa, do domácností zamestnancov. Z ojedinele používanej atypickej formy výkonu práce sa zo dňa na deň stal primárny denno-denný spôsob výkonu závislej práce. Absencia zákonnej úpravy viedla k urýchlenému vytváraniu nových pravidiel upravujúcich prácu z domácnosti, k vydávaniu nových vnútorných smerníc alebo k úpravám existujúcich interných predpisov.

Odvrátenou stranou tejto formy flexibility boli problémy v aplikačnej praxi v oblasti zabezpečenia bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, otázky poskytovania pracovných prostriedkov zo strany zamestnávateľa, otázky zvýšených nákladov zamestnancov počas práce z domácnosti ako i kontrola činnosti zamestnancov zo strany zamestnávateľa.

Evidencia pracovného času je síce v zmysle § 99 Zákonníka práce povinnosťou zamestnávateľa, jej autonómne splnenie pri výkone práce z domácnosti zamestnanca je pre zamestnávateľa fakticky nemožné. Zamestnávateľ je odkázaný buď na technické prostriedky (napr. doba pripojenia zamestnanca na počítačovú sieť resp. servery zamestnávateľa) alebo na nahlásenie začiatku a konca časového úseku, v ktorom zamestnanec vykonával prácu, od samotného zamestnanca. Evidencia a preukazovanie prípadnej práce nadčas bolo do značnej miery zjednodušené, keďže elektronická komunikácia (naor. email od vedúceho zamestnanca pred koncom pracovnej doby so zadáním s termínom na odovzdanie ešte v daný deň) umožňovala ľahšiu

dohľadateľnosť pokynov na nadčasovú prácu. Súčasne však takáto forma práce vyžaduje vytvorenie a komunikácie jednoznačných pravidiel, podľa ktorých sa za prácu nadčas smie považovať iba práca s preukázateľným súhlasom alebo na základe preukázateľného pokynu vedúceho zamestnanca.

Kontrolnú činnosť vykonávanej práce zamestnancov odporúčal Národný inšpektorát práce vykonávať „na diaľku“, teda napríklad prostredníctvom denných výkazov, zasielaním vypracovaných dokumentov zo strany zamestnancov, uskutočňovanie telefonických hovorov a videohovorov, a pod.⁷ Povinnosti zamestnávateľov v rámci zabezpečovania bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci narážajú na nedotknuteľnosť obydli zamestnanca, kontrola zo strany zamestnávateľa je takmer vylúčená. Zamestnávatelia sa tak sústredili najmä na povinnosti v oblasti práce so zobrazovacou technikou, kde aj Národný inšpektorát práce potvrdil, že zamestnávatelia sú povinní zabezpečiť oddelenie klávesnice od zobrazovacej jednotky a aby klávesnica zodpovedala ergonomickým zásadám s ohľadom na výšku, sklon a tvarovanie. Pri používaní notebookov je zamestnávateľ preto povinný prideliť aj klávesnicu a myš spĺňajúcu ergonomické požiadavky. V zmysle stanoviska Národného inšpektorátu práce, zamestnávateľ nie je zodpovedný za plnenie ergonomických požiadaviek na pracovisko počas toho ako zamestnanec vykonáva prácu z domácnosti. Zamestnancovi preto zamestnávateľ predmetné zariadenie nemusí zabezpečiť. Napriek tomu však Národný inšpektorát práce vo svojom stanovisku odporúča pracovisko zamestnanca pracujúceho z domácnosti vybaviť podľa ergonomických požiadaviek stanovených Nariadením vlády Slovenskej republiky č. 276/2006 Z. z. o minimálnych bezpečnostných a zdravotných požiadavkách pri práci so zobrazovacími jednotkami. Nariadenie vlády a ani stanovisko Národného inšpektorátu práce neupravuje povinnosť zamestnávateľa poskytovať zamestnancom kameru a headset (nejde o programové vybavenie, ale príslušenstvo PC). Avšak pokiaľ zamestnávateľ vyžaduje, aby sa zamestnanec pripojil na pracovný videohovor a jeho zariadenie nemá zabudovaný mikrofón a kameru, nemôže od zamestnanca žiadať, aby si toto zariadenie zabezpečil z vlastných finančných prostriedkov.

⁷ <https://www.ip.gov.sk/vykonavanie-prace-z-domacnosti-zamestnanca-bozp/>

3.1.2 Skrátenie lehôt

Ďalším krokom k dočasnému zvýšeniu flexibility pre zamestnávateľov bolo skrátenie lehoty na rozvrhovanie pracovného času na najmenej 2 dni vopred oproti štandardným 7 dňom vopred. Zamestnávatelia tak mohli lepšie reagovať na dynamický vývoj na trhoch dodávok vstupov resp. na objednávky zákazníkov. Zamestnanci však boli donútení akceptovať zásah do ich súkromného života vo forme menšej možnosti vopred plánovať voľnočasové aktivity. Vo finančnom vyjadrení zamestnávateľ mohol využiť rozvrhovanie pracovného času na posledný možný časový okamih a vyhnúť sa tak vyplácaniu náhrady mzdy za prekážky v práci na strane zamestnávateľa z dôvodu nedostatku práce pre zamestnancov.

Na odvrátenie zvýšených mzdových nákladov pri nedostatku práce pre zamestnancov sa zaviedla i možnosť zamestnávateľa nariadiť čerpanie dovolenky najmenej 7 dní vopred (oproti obvyklým 14 dňom). Ešte väčšie skrátenie, až na 2 dni vopred, sa aplikuje v prípade nariadenia čerpania tzv. starej dovolenky (t.j. dovolenky, na ktorú vznikol zamestnancovi nárok počas predchádzajúceho kalendárneho roka). Používanie tohto nástroja flexibility však naráža na povinnosť zamestnávateľa prihliadať na oprávnené záujmy zamestnanca pri nariaďovaní čerpania dovolenky. Zamestnanec môže mať oprávnený záujem na čerpaní dovolenky mimo obdobia pandémie, prípadne i v súvislosti s opatreniami obmedzujúcimi pohyb občanov. Účelom dovolenky je zotavenie zamestnanca po práci a regenerácia jeho duševných a fyzických síl.⁸ Primárnym účelom dovolenky, ako inštitútu pracovného práva, je teda ochrana zdravia zamestnanca (nepriamo aj ostatných zamestnancov – plošne teda BOZP) a regenerácia pracovných síl zamestnanca.⁹ V prípade nariadenia dovolenky na vykrytie prevádzkových potrieb zamestnávateľa je otáznne, či čerpanie dovolenky počas pandémie a uzavretých rekreačných zariadení skutočne naplní jej účel – regeneráciu duševných a fyzických síl zamestnanca.

3.1.3 Zníženie výšky náhrady mzdy

Kritizovaným opatrením (zo strany zástupcov zamestnancov) v prospech zamestnávateľov bolo zníženie výšky náhrady mzdy pri prekážke v práci

⁸ THURZOVÁ, Marta. *Základy pracovného práva*. Šamorín: Heuréka, 2013, s.131.

⁹ TOMAN, Jozef. *Individuálne pracovné právo. Pracovný čas, dovolenka, prekážky v práci a mzda*. Bratislava: Fridrich Erbert Stifting, 2015, s. 172.

na strane zamestnávateľa spojenej s mimoriadnym stavom, núdzovým stavom alebo výnimočným stavom na 80 % priemerného zárobku zamestnanca. V porovnaní s ostatnými prekážkami v práci na strane zamestnávateľa (v výnimkou prekážok v práci pre nepriaznivé poveternostné vplyvy podľa § 142 ods. 2 Zákonníka práce) sa tak zákonná výška náhrady mzdy znížila zo 100 % na 80 % priemerného zárobku zamestnanca. Náhrada mzdy nesmela byť ale poskytnutá v nižšej výške, ako je minimálna mzda. Argumentom proti tomuto zníženiu náhrady mzdy bolo poukázanie na základnú zásadu pracovného práva, že zamestnanec nemá znášať ekonomické riziko podnikateľskej činnosti zamestnávateľa. Zníženie finančného zaťaženia zamestnávateľa pri existencii prekážok v práci však na druhej strane umožňovalo zamestnávateľovi odsunúť prijímanie rozhodnutí o počte a štruktúre zamestnancov a následných opatrení smerujúcich k zníženiu počtu zamestnancov.

V praxi sa prejavili aj prípady, kedy zamestnávatelia a zamestnanci (resp. zástupcovia zamestnancov) nevedeli nájsť spoločné riešenie otázky, či v danom konkrétnom prípade ide o zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa ako dôsledku vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu alebo príčinou zastavenia alebo obmedzenia činnosti sú iné prekážky. V niektorých prípadoch zamestnávatelia buď mali v kolektívnych zmluvách dohodu podľa § 142 ods. 4 Zákonníka práce¹⁰, vo väčšine prípadov ale takú dohodu uzavreli až po vzniku pandémie a pred prijatím nového § 250b ods. 6 Zákonníka práce¹¹, a náhrada mzdy za túto prekážku v práci bola dohodnutá v intervale medzi 60 % až 100 % priemerného zárobku.

¹⁰ Ak zamestnávateľ vymedzil v písomnej dohode so zástupcami zamestnancov vážne prevádzkové dôvody, pre ktoré zamestnávateľ nemôže zamestnancovi pridelovať prácu, ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume určenej dohodou najmenej 60 % jeho priemerného zárobku. Dohodu podľa prvej vety nemožno nahradiť rozhodnutím zamestnávateľa.

¹¹ Ak zamestnanec nemôže vykonávať prácu celkom alebo sčasti pre zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa na základe rozhodnutia príslušného orgánu alebo pre zastavenie alebo obmedzenie činnosti zamestnávateľa ako dôsledku vyhlásenia mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu, ide o prekážku v práci na strane zamestnávateľa, pri ktorej patrí zamestnancovi náhrada mzdy v sume 80 % jeho priemerného zárobku, najmenej však v sume minimálnej mzdy; ustanovenie § 142 ods. 4 tým nie je dotknuté.

V aplikačnej praxi sa vyskytli i otázky súbehu prekážok v práci, resp. súbehu nariadenia dovolenky a prekážky v práci na strane zamestnávateľa. Zamestnanci sa z ekonomicky pochopiteľných pohnútok snažili prednostne využívať tie prekážky v práci na strane zamestnanca, pri ktorých im prináleží náhrada mzdy vo výške 100 % priemerného zárobku. Autor článku má za to, že pokiaľ ohľadom priority niektorej prekážky v práci neexistuje výslovná úprava v Zákonníku práce, má sa postupovať v zmysle zásady *prior tempore potior iure*. Prekážka v práci, ktorá nastala a bola oznámená druhej strane skôr, má prednosť pred prekážkou v práci, ktorá nastala a bola oznámená druhej strane až neskoršie. Pokiaľ teda zamestnávateľ oznámil zamestnancom, že nastala prekážka v práci v zmysle § 250b ods. 6 Zákonníka práce, zamestnanec sa už po tomto oznámení nemôže domáhať dôležitej osobnej prekážky v práci (napríklad vyšetrenie alebo ošetrovanie zamestnanca v zdravotníckom zariadení v zmysle § 141 ods. 2 písm. a Zákonníka práce). Argumentom je i ustanovenie Zákonníka práce, že prekážkou v práci je len vyšetrenie alebo ošetrovanie, ktoré nebolo možné vykonať mimo pracovného času. Pri oznámenej prekážke v práci na strane zamestnávateľa tak ani nie je splnený zákonný predpoklad, pretože zamestnanec nemá v deň prekážok v práci na strane zamestnávateľa určený pracovný čas.

Ďalšou problematickou situáciou je konkurencia nariadenej dovolenky a existencia prekážky v práci na strane zamestnávateľa. Opätovne aj tu je potrebné poukázať na princíp časovej priority. Pokiaľ bolo zamestnancom najprv oznámená existencia prekážky v práci na strane zamestnávateľa a následne došlo k nariadeniu čerpania dovolenky, je potrebné takéto nariadenie čerpania dovolenky považovať za rozporné so zákonom. Zamestnanec by totiž mal pracovné voľno s náhradou mzdy aj bez čerpania dovolenky, avšak z iného právneho titulu. Navyše by mu ostal zachovaný nárok na čerpanie dovolenky. Pokiaľ by však o čerpanie dovolenky v čase po oznámení prekážok v práci na strane zamestnávateľa požiadal zamestnanec tak, aby dovolenka pripadla na deň ohlásenej prekážky v práci, zamestnávateľ by mu mal vyhovieť a umožniť zamestnancovi čerpať dovolenku v tento deň.

3.1.4 Pracovné pomery na dobu určitú

Zákonnodarca zvýšil flexibilitu aj umožnením opakovaného dohodnutia alebo predĺženia pracovného pomeru na dobu určitú nad zákonný rámec. Priblížil sa tak k právnej úprave spred 28. 2. 2010, keď pracovný pomer na dobu určitú bolo možné dohodnúť až na 3 roky. Pracovný pomer na určitú dobu, ktorý sa má skončiť uplynutím času v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 alebo do dvoch mesiacov po ich odvolaní je možné predĺžiť jedenkrát a najviac o jeden rok, aj bez splnenia podmienok na jeho predĺženie podľa § 48 ods. 2 Zákonníka práce. Pracovný pomer na určitú dobu, ktorý sa skončil v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 alebo do dvoch mesiacov po ich odvolaní je možné v čase mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 alebo do dvoch mesiacov po ich odvolaní opätovne dohodnúť jedenkrát a najviac na jeden rok aj bez splnenia podmienok na jeho opätovné dohodnutie podľa § 48 ods. 2 Zákonníka práce. Spolupôsobenie zástupcov zamestnancov sa odzrkadľuje v povinnosti zamestnávateľa takéto predĺženie alebo opätovné dohodnutie pracovného pomeru na určitú dobu vopred prerokovať so zástupcami zamestnancov. Sankcia za nesplnenie povinnosti prerokovania je zákonná fikcia, že predĺžený alebo opätovne dohodnutý pracovný pomer, ktorý nebol prerokovaný, je uzatvorený na neurčitý čas.

3.2 Trvalé zmeny

Skúsenosti s dočasnými inštitútmi viedli už v súčasnosti k novej právnej úprave domáckej práce v Zákonníku práce a v prijatí zákona o podpore v čase skrátenej práce.

3.2.1 Domácka práca

Slovenské pracovné právo sa od 1. 3. 2021 dočkalo novej komplexnejšej úpravy domáckej práce. Zákonnodarca zaviedol rozdelenie zamestnancov pracujúcich v domácnosti na dve skupiny a to podľa kritéria pravidelnosti vykonávanej práce z domácnosti. Čo sa považuje za pravidelný výkon práce však

nie je v Zákonníku práce upravené. Otázka stanovenia hranice medzi domácou prácou (čiže pravidelným výkonom práce z domácnosti) a príležitostným výkonom práce bola preto de facto prenechaná na kontrolné orgány – inšpektoráty práce. Pokiaľ nebude pravidelnosť definovaná zákonodarcom, bude ju musieť dotvárať kontrolná činnosť inšpekcie práce, obdobne ako tomu bolo v prípade ďalšieho zákonom nedefinovaného pojmu výnimčnosti pri uzatváraní dohôd o výkone prác mimo pracovného pomeru.

Zamestnanci, ktorí pracujú pravidelne z domácnosti, musia mať túto skutočnosť dohodnutú v pracovnej zmluve. Pravidelná práca z domácnosti je už primárne vykonávaná v pracovnom čase rozvrhovanom zamestnávateľom (rovnomerne, nerovnomerne), prípadne je možné i rozvrhovanie formou pružného pracovného času alebo v režime samorozvrhovania pracovného času zamestnancom. Samorozvrhovanie pracovného času je vhodné iba pre také druhy práce, kde zamestnanec samostatne rieši uzavreté okruhy otázok alebo úloh. Pre väčšinu druhov prác však bude potrebné zabezpečiť spoluprácu medzi zamestnancami a preto aj pracovný čas bude rozvrhovať zamestnávateľ, prípadne pre vyššiu flexibilitu zamestnanca zamestnávateľ umožní aj pružný pracovný čas. Základný pracovný čas v režime pružného pracovného času bude potrebný práve pre kooperatívnu fázu vykonávanej práce.

Zákonné povinnosti zamestnávateľa pri výkone pravidelnej domáckej práce spočívajú v prijatí potrebných opatrení, ktoré Zákonník práce demonštrátnym výpočtom uvádza:

- zabezpečenie technického vybavenia a programového vybavenia a povinnosť informovať zamestnanca o všetkých obmedzeniach ich používania. Tieto povinnosti sú obvykle aj v záujme zamestnávateľa, aby zamestnanci mali nerušenú možnosť vykonávať prácu z domácnosti a mali prístup k systémom a dátam zamestnávateľa,
- zabezpečenie ochrany spracovávaných údajov pri telepráci,
- uhrádzanie preukázateľne zvýšených výdavkov zamestnanca spojené s používaním vlastného náradia, vlastného zariadenia a vlastných predmetov potrebných na výkon domáckej práce alebo telepráce. Toto ustanovenie vyvoláva aplikačné problémy najmä v súvislosti s preukazovaním zvýšených nákladov ako aj príčinnej súvislosti medzi zvýšenými nákladmi a domácou prácou. Zákonník práce odkazuje

na dohodu podľa ustanovenia § 145 ods. 2 Zákonníka práce a teda gramatickým výkladom je možné dospieť k záveru, že zamestnancovi prináležia iba tie náklady, ktoré vznikli používaním dohodnutých predmetov zamestnanca. Takáto podmienka je v rozpore so zmyslom ochrannej funkcie pracovného práva a pokiaľ zákonodarcu mal záujem, aby zamestnancom boli uhradené zvýšené náklady, nemal vznik povinnosti zamestnávateľa viazať na osobitnú dohodu,

- zabezpečenie prístupu k prehľbovaniu kvalifikácie, predchádzanie izolácii zamestnanca a umožnenie vstupu na pracovisko zamestnávateľa, za účelom stretnutia sa s ostatnými zamestnancami. Uvedené povinnosti potvrdzujú prednostné postavenie práce vykonávanej na pracovisku zamestnávateľa, keďže domáckym zamestnancom majú garantovať obdobné postavenie ako zamestnancom na pracoviskách zamestnávateľa.

Povinnosti zamestnanca, ktoré sú špecifické pre domácku prácu, zahŕňajú povinnosť bezodkladne informovať zamestnávateľa o technických problémoch alebo nefunkčnosti technického vybavenia a programového vybavenia, internetového pripojenia alebo o iných podobných príčinách, ktoré mu znemožňujú vykonávať prácu. Ide o ustanovenie *lex specialis* k všeobecnej informačnej povinnosti zamestnanca v zmysle § 178 Zákonníka práce.

Veľkou zmenou bolo výslovné zavedenie práva na odpojenie do slovenského pracovného práva pre zamestnancov vykonávajúcich domácku prácu alebo teleprácu. Obsahom práva na odpojenie je právo počas nepretržitého denného odpočinku a nepretržitého odpočinku v týždni (s výnimkou, ak mu v tomto čase bola nariadená alebo s ním dohodnutá pracovná pohotovosť alebo práca nadčas), počas čerpania dovolenky, počas sviatku, pre ktorý práca odpadla, a počas prekážky v práci nepoužívať pracovné prostriedky slúžiace na výkon domáckej práce alebo telepráce. Zamestnanec má teda právo byť offline a má právo odmietnuť výkon práce alebo splnenie pokynu zamestnávateľa v čase trvania práva na odpojenie. Je len otázkou času, kedy sa právo na odpojenie rozšíri aj na ostatných zamestnancov. De lege ferenda by bolo vhodné uvažovať aj o výslovnom zakotvení práva na odpojenie aj v prípade zamestnancov vykonávajúcich prácu na pracoviskách zamestnávateľa, resp. mimo režimu domáckej práce a telepráce.

Príležitostná práca z domácnosti alebo práca z domácnosti za mimoriadnych okolností ostávajú aj naďalej súčasťou pracovného práva a sú prípustné iba so súhlasom zamestnávateľa alebo po dohode s ním. Dohoda v pracovnej zmluve, resp. dodatok k pracovnej zmluve však nie sú potrebné.

3.2.2 Kurzarbeit

Ďalšími protipandemickými opatreniami zavedenými najprv na dočasnej báze boli rôzne podporné programy pre zachovanie zamestnanosti.

Vláda Slovenskej republiky schválila dňa 31. 3. 2020 návrh podmienok projektu podpory udržania zamestnanosti v čase vyhlásenej mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu a odstránenia ich následkov. Minister práce, sociálnych vecí a rodiny bol povinný zrealizovať tento projekt. V súlade s § 54 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o zamestnanosti“) boli pripravené a spustené programy Prvá pomoc (apríl 2020 – september 2020), Prvá pomoc plus (október 2020 – január 2021) a Prvá pomoc plus (február 2021 – jún 2021).

Dočasné opatrenia boli prípravou na nový zákon o podpore v čase skrátenej práce, ktorý od jeho účinnosti 1. 1. 2022 zavádza režim skrátenej práce ako trvalý nástroj. Inšpirácia nemeckým systémom tzv. kurzarbeitu je zrejmá už na prvý pohľad. Podľa právnej úpravy v Spolkovej republike Nemecko však v režime kurzarbeitu dochádza k suspendácii povinnosti zamestnávateľa prideľovať zamestnancovi prácu a súčasne k pozastaveniu povinnosti zamestnávateľa vyplácať zamestnancovi mzdu. Materiálne zabezpečenie zamestnanca je počas kurzarbeitu zabezpečené prostredníctvom sociálnej dávky tzv. Kurzarbeitergeld.

Režim skrátenej práce v slovenskom pracovnom práve vychádza z konceptu existencie prekážok v práci na strane zamestnávateľa a pretrvávania povinnosti zamestnávateľa platiť náhradu mzdy zamestnancovi. Režim skrátenej práce je nástroj pasívnej politiky trhu práce. Podľa dôvodovej správy k zákonu je podstatou tohto nástroja poskytovanie právne nárokovej podpory, ktorá bude účelovo jednoznačne určená na vyplácanie náhrady mzdy zamestnanca v čase, keď zamestnávateľ nemôže prideľovať zamestnancom prácu v pôvodne dohodnutom rozsahu a dochádza tak k tzv. „skrátenej

práci“. Štát teda následne poskytne zamestnávateľovi podporu vo forme preplácania časti mzdových nákladov.

4 Záver

Otázka flexibility rozdeľuje odborníkov na pracovné právo už dlhodobo. Jedni poukazujú na inštrumenty, ktoré už súčasná právna úprava dáva zamestnávateľom a zamestnancom k dispozícii (pracovné pomery na kratší pracovný čas, pracovné pomery na dobu určitú, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, domácka práca a telepráca, dočasné pridelenie a agentúrne zamestnávanie) a považujú ju za viac než dostatočnú. Na základe uvedených foriem pracovnoprávných vzťahov možno konštatovať, že Zákonník práce upravuje zamestnávanie „až príliš“ pružným spôsobom.¹² Tento názor má však aj početných oponentov, ktorí pružnosť pracovného práva považujú skôr za oxymoron. Požiadavky z aplikačnej praxe ako aj praktické skúsenosti pri zvládaní pandémie ukázali, že pracovné právo má ešte značný potenciál na rozvoj flexibility. Umožnenie pracovných pomerov na dobu určitú aj na viac než len 2 roky a flexibilnejšie možnosti rozvrhovania pracovného času (aj so súhlasom zamestnancov alebo zástupcov zamestnancov) sú logickým príkladom vyššej flexibility, ktorá pomáha zachovávať pracovné miesta. Do budúcnosti je potrebné v slovenskom pracovnom práve aj umožnenie inomínátnych dohôd, ktoré v spojení s efektívnou kontrolnou činnosťou (inšpekcia práce) a rýchlou vymožiteľnosťou práva a kvalitnou judikatúrou (pracovné súdnictvo) umožnia rýchlejšie reagovať na meniace sa podmienky na trhoch.

Literature

BARANCOVÁ, Helena. Flexibilné formy zamestnania v pracovnom práve Slovenskej republiky. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2010. Flexibilní formy zaměstnávání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5358-8. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2010/Barancova.html>

¹² MACKOVÁ, Zuzana. Flexibilita – naj(ne)vhodnejšie riešenie nezamestnanosti. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2010. Flexibilní formy zaměstnávání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010.

- GREGUŠ, Jozef. Koronavírus a jeho vplyv na pracovnoprávne vzťahy. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, 2020, č. 4, s. 25–35.
- KAKAŠČÍKOVÁ, Jana: Časová flexibilita priaznivá k rodine zamestnanca. In: BARINKOVÁ, Milena a Jana KAKAŠČÍKOVÁ (eds.). *Zamestnanec a právne aspekty jeho postavenia* [online]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012, s. 52–64. ISBN 978-80-7097-949-5. Dostupné z: https://www.upjs.sk/public/media/1084/zbornik_30.pdf
- MACKOVÁ, Zuzana. Flexibilita – naj(ne)vhodnejšie riešenie zamestnanosti. In: *Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Pracovní právo 2010. Flexibilní formy zaměstnávání* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5358-8. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/sborniky/pracpravo2010/Mackova.html>
- PICHRT, Jan a Jakub MORÁVEK (eds.). *Atypická zaměstnání – cesta k vyšší zaměstnanosti?* Praha. Wolters Kluwer, 2015, 336 s. ISBN 978-80-7478-975-5.
- THURZOVÁ, Marta. *Základy pracovního práva*. Šamorín: Heuréka, 2013, 214 s. ISBN 978-80-89122-93-6.
- TOMAN, Jozef. *Individuálne pracovné právo. Pracovný čas, dovolenka, prekážky v práci a mzda*. Bratislava: Fridrich Erbert Stiftung, 2015, 336 s. ISBN 978-80-89149-46-9.

Contact – e-mail

pavol.rak@flaw.uniba.sk

VPLYV PANDÉMIE COVID-19 NA POSLEDNÚ VÔLU PORUČITEĽA PRIZMOU AKTUÁLNEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY¹

Karin Raková

Univerzita Komenského v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Vplyv pandémie na kontraktálne právo a pracovné právo je predmetom rôznych diskusií. Pandémia však naliehavejšie nastolila vo veľkej časti populácie aj otázku usporiadania ich majetkových záležitostí pre prípad smrti. Súčasná právna úprava dedičského práva, ktorá upravuje inštitúty *mortis causa*, obsiahnutá v Občianskom zákonníku, je obmedzená na závet a vydedenie. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, či je táto právna úprava v súčasných podmienkach dostatočná, alebo je potrebné, vzhľadom na meniace sa okolnosti, ju zmeniť. V príspevku podrobujeme analýze aktuálne inštitúty dedičského práva *mortis causa* obsiahnuté v Občianskom zákonníku z pohľadu ich reflexie na súčasnú situáciu a súčasne prostredníctvom porovnania s právnou úpravou Českej republiky a vybranými zahraničnými jurisdikciami predkladáme možné návrhy de lege ferenda.

Keywords in original language

Pandémia; závet; vydedenie; dedič; právny úkon pre prípad smrti; dedič zo závetu.

Abstract

The impact of the pandemic on contract law and labor law is the subject of various discussions. However, the pandemic also raised the issue of arranging their property matters in the event of death more urgently in a large part of the population. The current legal regulation of inheritance

¹ Publikáčny výstup je výstupnou úlohou plnenou v rámci grantu s názvom *Zásadná reforma dedičského práva – nevyhnutnosť či nepodstatnosť?*, ktorý bol schválený Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pod registračným č. 1/0610/21 s dobou riešenia v rokoch 2021 až 2023.

law, which regulates the institutes of mortis causa, contained in the Civil Code, is limited to wills and inheritance. In that context, the question arises as to whether that legislation is sufficient in the current circumstances or whether, in the light of changing circumstances, it is necessary to amend it. In this paper, we analyze the current institutes of inheritance law mortis causa contained in the Civil Code from the point of view of their reflection on the current situation and at the same time present possible *de lege ferenda* proposals through comparison with Czech legislation and selected foreign jurisdictions.

Keywords

Pandemy; Testament; Inheritance; Mortis Causa; Testamentary Heir.

1 Úvod

Pandémia COVID-19 zasiahla každého z nás a nastolila otázky, s ktorými sme sa doposiaľ nezaoberali, pretože sme nepocit'ovali potrebu ich riešenia, prípadne sme riešenie týchto otázok odkladali. Mnohí z nás sa pod vplyvom pandémie ocitli v situácii, kedy sa pod vplyvom aktuálnych okolností zamýšľali nad svojím životom a usporiadaním svojich majetkových pomerov azda častejšie, ako to bolo v čase pred pandemiou.

Je zrejmé, že pandémia COVID-19 ovplyvnila kontraktačné právo, právo pracovné, ale málo sa vo verejnosti diskutuje o tom, či a v akej miere ovplyvnila aj právo dedičské.

V príspevku sa zameriavame na tú časť dedičského práva, ktorá sa týka právnej úpravy právnych úkonov poručiťa pre prípad smrti. Konkrétne predostrieme analýzu aktuálnej právnej úpravy zriadenia závetu s akcentom na zodpovedanie otázky, či táto právna úprava umožňuje operatívne riešiť situáciu s usporiadaním majetku fyzickej osoby v situáciách bezprostredne ohrozujúcich život fyzickej osoby, ktorými pandémia COVID-19, bezpochyby je. S ohľadom na uvedené nastoľujeme aj možné riešenia do budúcnosti, pri ktorých vychádzame z právnej úpravy v minulosti, ako aj právnej úpravy okolitých jurisdikcií.

Pod pojmom dedenie zo závetu rozumieme takú dedičskú postupnosť, ku ktorej dochádza na základe poručiteľovej poslednej vôle zachytenej vo forme závetu spôsobom a za podmienok, uvedených v platnom právnom poriadku. Úprava dedenia zo závetu je v súčasnej právnej úprave obsiahnutá v z.č. 40/1960 Zb. Občiansky zákonník, v platnom znení (ďalej tiež „Občiansky zákonník“ a „OZ“) a čiastočne aj v z.č. 323/1992 Zb. Notársky poriadok, v platnom znení (ďalej tiež „NP“).

Otázkou, ktorá sa v súvislosti s pretrvávajúcou pandémiou COVID-19 nastoľuje je, či súčasná právna úprava umožňuje, aby ten, kto sa rozhodne uskutočniť právny úkon pre prípad smrti, mohol tento podľa, v súčasnosti platného právneho poriadku, skutočne uskutočniť.

Podľa aktuálnej právnej úpravy obsiahnutej v OZ a NP, fyzická osoba môže uskutočniť právny úkon pre prípad smrti vo forme závetu, alebo inštitútu vydedenia. Pojem *právny úkon pre prípad smrti* platné právo nedefinuje, definíciu môžeme nájsť v čl. 3 ods. 1 písm. c) Nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 650/2012 zo 4. júla 2012 o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone rozhodnutí a prijatí a výkone verejných listín v dedičských veciach a o zavedení európskeho osvedčenia o dedičstve (ďalej tiež „Nariadenie 650/2012“), podľa ktorého „*právny úkon nakladania s majetkom pre prípad smrti*“ je *závet, spoločný závet alebo dedičská zmluva*“.

V príspevku podrobujeme analýze vybrané ustanovenia Občianskeho zákonníka, ktoré upravujú právne úkony poručiteľa uskutočnené pre prípad smrti. Nastoľujeme otázku, či predmetná právna úprava ponúka poručiteľovi riešenie v každej životnej situácii, zohľadňujúc situácie, vznikajúce v súvislosti so šírením pandémie COVID-19. Na podklade analýzy úkonov mortis causa vybraných jurisdikcií v článku predkladáme riešenia de lege ferenda, ktoré sú podľa nášho názoru vhodnou alternatívou k súčasnej právnej úprave a súčasne ponúkajú riešenia tým fyzickým osobám, ktoré sa pod vplyvom vonkajších okolností oditnú v bezprostrednom ohrození života.

2 Závet a možnosti jeho využitia v období pandémie

OZ neobsahuje definíciu závetu, zhrňujúc príslušné zákonné ustanovenia, ním možno považovať jednostranný právny úkon fyzickej osoby, ktorým nakladá so svojím majetkom pre prípad smrti. Zo samotného pojmu tohto

právneho úkonu vyplýva, že účinnosť nadobudne až okamihom smrti poručiťa. Závet je právny úkon odvolateľný, ktorý môže ten, kto ho uskutočnil kedykoľvek zmeniť, zrušiť, či odvolať bez toho, aby mu bol takýto úkon na škodu. Podľa aktuálnej právnej úpravy môže byť závet vyhotovený vlastnou rukou poručiťa (holografný závet), alebo iným spôsob, t.j. spísaný elektronicky, inou osobou (alografný závet), vo forme notárskej zápisnice, za podmienky, že je podpísaný vlastnou rukou poručiťa.

2.1 Holografný závet

Závet zriadený vlastnou rukou fyzickej osoby sa môže na prvý pohľad javiť ako najjednoduchší spôsob usporiadania majetku fyzických osôb pre prípad smrti. Zároveň je nutné poznamenať, že v platnom právnom poriadku ide o jediný spôsob, ktorý má fyzická osoba v tzv. bezprostrednom ohrození života k dispozícii nato, aby tzv. „na poslednú chvíľu“ usporiadala svoje majetkové záležitosti bez toho, aby musela organizačne zabezpečovať za týmto účelom ďalšie osoby, prípadne sa sama dostavila na miesto spísania jej poslednej vôle. Holografný závet je možný zriadiť iba v prípade, ak osoba (závetca) je dostatočne fyzicky zdatný a má dostatok času na to, aby dokázal závet vlastnou rukou spísať a vlastnoručne ho podpísať, prípadne má na to dostatok času, t.j. jeho život sa nenachádza v bezprostrednom ohrození.

Právnu úpravu holografného závetu nájdeme v ustanoveniach § 476a a nasl. OZ. Z uvedených ustanovení vyplýva, že ide o striktné formálny právny úkon, ktorý na svoju platnosť vyžaduje dodržanie formálnych a obsahových náležitostí. Pri posudzovaní platnosti závetu je teda potrebné odlišovať naplnenie formálnych predpokladov platnosti závetu (ako napr. napísanie a podpísanie vlastnou rukou, uvedenie dátumu) a materiálnych (obsahových) predpokladov platnosti závetu (uvedenie dedičov, vlastnoručný podpis poručiťa, uvedenie dátumu). S nedodržaním vyššieuvedených náležitostí zákon spája následok neplatnosť závetu, čo môže mať v praxi, pre poručiťa, ako aj jeho závetných dedičov, negatívne dôsledky.

V nižšieuvedenej časti príspevku poukazujeme na tie vybrané ustanovenia právnej úpravy holografného závetu, ktoré sú podľa nášho názoru dôkazom toho, že pre účely náhlejšej potreby usporiadania majetku pre prípad smrti v dôsledku nepredvídaných udalostí, tento inštitút nie je vyhovujúci.

2.1.1 Písomná forma závetu a jeho podpísanie vlastnou rukou

V prvom rade je potrebné upriamiť pozornosť na dodržanie zákonného ustanovenia o tom, že vlastnoručný závet musí byť napísaný a podpísaný vlastnou rukou poručiťa². Na prvý pohľad ide o jednoznačné ustanovenie, ktoré v aplikačnej praxi prináša viaceré interpretačné otázky.

V súvislosti s povinnosťou napísať a podpísať závet vlastnou rukou poručiťa je nutné rozlišovať, či je poručiťel spôsobilý takýto právny úkon vôbec uskutočniť, pričom je potrebné rozlišovať medzi fyzickou (ne)spôsobilosťou spísať závet vlastnou rukou a tento aj podpísať a (ne)spôsobilosťou na právne úkony. U osôb, ktoré nemajú spôsobilosť na právne úkony, je spôsobilosť platne zriadiť závet upravená v OZ rozdielne. Zákon rozlišuje medzi: a) maloletou osobou, staršou ako 15 rokov (maloletá osoba staršia ako 15 rokov môže zriadiť závet, ale len vo forme notárskej zápisnice), b) osobou, ktorá bola rozhodnutím súdu obmedzená v spôsobilosti na právne úkony (osoba, ktorej spôsobilosť na právne úkony bola právoplatným rozhodnutím súdu obmedzená, môže platne zriadiť závet iba v prípade, ak jej to dovoľuje rozsah obmedzenia na právne úkony (§ 10 ods. 2 OZ), c) osobou, ktorá bola rozhodnutím súdu pozbavená v spôsobilosti na právne úkony (osoba, ktorá bola rozhodnutím súdu pozbavená spôsobilosti na právne úkony (§ 10 ods. 1), nemôže zriadiť platne závet, d) osobou, ktorá zriadila závet v duševnej poruche, ktorá ju robí na tento právny úkon neschopnou (nie je potrebné, aby bola osoba pozbavená spôsobilosti na právne úkony, stačí bezpečné zistenie o tom, že účastník právneho vzťahu nedokáže posúdiť následky svojho konania alebo svoje konanie ovládnuť).³

Fyzická nespôsobilosť poručiťa spísať závet vlastnou rukou znamená, že tento nie je obmedzený v spôsobilosti na právne úkony, avšak v dôsledku fyzického hendikepu nie je schopný závet vlastnou rukou zriadiť. V tejto súvislosti treba rozlišovať, či ide o trvalý fyzický hendikep, kedy fyzická osoba trvalo nie je schopná písať, alebo čítať, v dôsledku čoho nie je fyzicky schopná zriadiť holografný závet a prípadné ochorenie COVID-19 tento stav nijako nezmení. Otázka, ako posudzovať zriadenie holografného

² § 476a OZ: „Vlastnoručný závet musí byť napísaný a podpísaný vlastnou rukou, inak je neplatný.“

³ CIRÁK, Ján a kol. *Dedičské právo*. Ostrava: Key Publishing, s.r.o., 2010, s. 103.

závetu v prípade trvalého fyzického hendikepu, spočívajúceho v strate rúk. Podľa Feketeho (2015)⁴, požiadavka, aby bol závet podpísaný vlastnoručne nevylučuje, aby ho závetca, ktorý je bezruký, ale dokáže písať, spísal s použitím protézy alebo inej podobnej pomôcky, pokiaľ takýto prejav vykazoval základné charakteristiky písma osoby, ktorá tento prejav vôle robí.

Situácia, na ktorú chceme upriamiť pozornosť nastáva v prípade, ak ide o dočasný fyzický hendikep, napr. v dôsledku ochorenia COVID-19, kedy fyzická osoba dočasne nie je spôsobilá závet spísať vlastnou rukou, avšak je schopná sa podpísať. Okolnosti, za ktorých tento stav nastane sú väčšinou náhle, s rýchlym progresom, kedy fyzická osoba nemá čas a ani priestor povolávať k sebe svedkov, prípadne notára a spisovať alografný závet, resp. závet vo forme notárskej zápisnice. Vo väčšine prípadov takéto situácie končia hospitalizáciou v zdravotníckom zariadení, kde prístup takýchto osôb je obmedzený, resp. v čase vyhlásenia núdzového stavu v dôsledku pandémie COVID-19, vylúčený. V prípade, ak by takáto možnosť aj bola, zdravotný stav fyzickej osoby sa v takýchto situáciách môže zhoršiť natoľko, že z hľadiska organizácie osôb a času, ktorý je na takúto realizáciu závetu porúčiteľa potrebný, osoba nebude fyzicky schopná takýto prejav vôle už ani podpísať.

Jednou z podstatných náležitostí holografného závetu je, že ide o vlastnoručný závet, t.j. závet napísaný vlastnou rukou. Pre platnosť takéhoto závetu sa vyžaduje, aby boli všetky jeho náležitosti spísané vlastnou rukou porúčiteľa.⁵ Vlastnou rukou porúčiteľa znamená porúčiteľom osobne, jeho vlastnými rukami, bez pomoci mechanických prostriedkov, prípadne iných osôb. Stotožňujeme sa s názorom, podľa ktorého vlastnou rukou napísaný závet neznamena vo vzťahu k osobám, ktoré rukou písať nemôžu, ale naučili sa písať nohami a tak píšu a kreslí, že nemôžu vyhotoviť holografný závet⁶. Vo vzťahu k týmto osobám pojem „vlastnoručne napísaný závet“ nemožno brať doslovne, čo znamená, že by nemohli obvyklým spôsobom, akým píšu, napísať vlastnoručný závet. Uvedené potvrdzuje aj súčasná judikatúra, podľa ktorej v prípade, ak je porúčiteľ zdravotne postihnutý a používa na písanie

⁴ FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník: Veľký komentár: 1. zväzok: Všeobecná časť*. (§ 1 až § 122). 2. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2014, s. 152.

⁵ § 476a: „Vlastnoručný závet musí byť napísaný a podpísaný vlastnou rukou, inak je neplatný.“

⁶ SEŠINA, Martin, Ladislav MUŽIKAR a Petr DOBIAŠ. *Dědické právo. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2019, s. 61.

zdravotné pomôcky, napr. protézy, alebo sa podpisuje nohou a takýto spôsob podpisovania je u neho možný a obvyklý a súčasne, nesie charakteristické znaky rukopisu poručiťľa, možno ustanovenia § 476a OZ obsahujúce požiadavku o vlastnoručnom spísaní závetu vykladať takýmto spôsobom⁷. Na druhej strane však platí, že pomoc, poskytnutá poručiťľovi pri písaní vlastnoručného (holografného závetu), ktorá akokoľvek ovplyvnila charakteristické znaky jeho rukopisu, spôsobuje neplatnosť daného závetu.⁸

Ďalšia podmienka platnosti závetu, je upravená v ustanovení § 476 ods. 2, podľa ktorého „*v každom zázvete musí byť uvedený deň, mesiac a rok, kedy bol podpísaný*“. Podľa judikatúry toto ustanovenie treba vykladať tak, že neznamená povinnosť výslovne uviesť v zázvete, že ide o dátum, kedy ho poručiťľ podpísal, pre platnosť závetu postačuje, aby tento údaj o dni, mesiaci a roku bol v zázvete uvedený a súčasne, aby závet obsahoval podpis poručiťľa, pričom uvedené znamená, že k uvedenému dátumu došlo k jeho podpisaniu.⁹ Uvedenie dodatočných informácií pripojených k dátumu, ako napr. „spísané dňa....“ nespôsobuje neplatnosť závetu, stále platí, že ide o uvedenia dňa, kedy ho poručiťľ aj podpísal¹⁰. Pokiaľ ide o dátum závetu, aj ten musí byť napísaný vlastnou rukou poručiťľa a musí byť úplný.¹¹ V prípade, ak by tieto informácie boli uvedené v zázvete iným spôsobom, napríklad mechanickým písacím strojom, išlo by o závet neplatný. To isté platí, ak by tieto informácie napísal do závetu niekto iný, ako poručiťľ¹².

V aplikačnej praxi sa možno stretnúť aj so situáciou, kedy zázvetca spíše vlastnou rukou iba časť závetu a druhú časť dopíše prostredníctvom mechanických písacích prostriedkov (napr. písací stroj). Takáto situácia môže opäť nastať z dôvodu náhleho zhoršenia zdravotného stavu, kedy sa zhorší zrak poručiťľovi natoľko, že nedokáže bez pomoci mechanického písacieho zariadenia závet dopísať. Podobná situácia môže nastať, ak by v takomto prípade za neho závet dopísal niekto iný. Z hľadiska právnych následkov by išlo o neplatný právny úkon, ktorý by nevyvolal zmýšľané právne následky.

⁷ Rozsudok NS ČR zo dňa 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2567/2004, Rc 62/2006.

⁸ Rozhodnutie NS ČR zo dňa 3. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1744/2007.

⁹ Uznesenie MS v Prahe zo dňa 30. 12. 2002, sp. zn. 24 Co 297/2002-127.

¹⁰ Ibid.

¹¹ VOJČÍK, Peter et al. *Občianske právo hmotné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 623.

¹² Uznesenie NS ČR zo dňa 17. 11. 1998, sp. zn. 21 Cdo 586/98.

Z hľadiska uvedenia dátumu podpísania závetu, v praxi sa možno stretnúť so situáciou, kedy si porúčiteľ vlastnou rukou spíše závet, tento podpíše avšak dátum na záвете neuvedie, ale svoj podpis na záвете si overí u notára, prípadne na úrade, ktorý je oprávnená osvedčiť pravosť jeho podpisu, pričom na overovacej doložke je dátum podpísania uvedený. Vystáva otázka, či takto uvedený dátum podpísania závetu, s uvedením dátumu iba na osvedčovacej doložke, je postačujúci v zmysle § 476a OZ¹³. Podľa súčasnej judikatúry, dátum podpísania závetu musí byť pod následkom jeho neplatnosti uvedený priamo v záвете (na začiatku, alebo na konci závetu), ktorý sa má dovrieť podpisom závetcu. Ustanoveniu § 476a OZ nezodpovedá, ak dátum podpísania závetu obsahuje iba osvedčovacia doložka notára, alebo iného úradu, oprávneného osvedčovať pravosť podpisu na listinách.¹⁴

2.1.2 Podpis porúčiteľa

Podmienka platnosti závetu, ktorá je vyjadrená v povinnosti porúčiteľa závet vlastnou rukou podpísať,¹⁵ sa vzťahuje na všetky formy závetu, t.j. na závet holografný, alografný, ako aj spísaný vo forme notárskej zápisnice. V prípade, ak vlastnoručný podpis závetcu absentuje, takýto závet je absolútne neplatný.

Tak, ako sme uviedli v tomto príspevku vyššie, vlastnoručne podpísaný znamená podpísaný vlastnou rukou porúčiteľa, bez inej pomoci. Inou pomocou treba rozumieť tak technické pomôcky, ako aj pomoc inej osoby. Takisto nestačí, ak sa namiesto podpisu porúčiteľa použije iba pečiatka alebo faksimile podpisu porúčiteľa.¹⁶

V praxi sa možno stretnúť so situáciami, kedy závetca pre chorobu, alebo zhoršenie zdravotného stavu, nemá dosť sily nato, aby závet podpísal. Judikatúra v takýchto prípadoch považuje závet za vlastnoručne podpísaný aj vtedy, ak porúčiteľ nemal pre nemoc, alebo slabosť dosť sily na to, aby závet podpísal, požiadal však inú osobu, aby pri podpisovaní pridržala ruku. Podpis urobený takto pri pomoci inej osoby má povahu podpisu závetu a nielen znamenia ruky.¹⁷

¹³ § 476a OZ: „Vlastnoručný závet musí byť napísaný a podpísaný vlastnou rukou, inak je neplatný.“

¹⁴ Uznesenie NS SR zo dňa 29. 11. 2011, sp. zn. 2 Cdo 5/2003.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ CIRÁK, Ján a kol. *Dedičské právo*. Ostrava: Key Publishing, s.r.o., 2010, s. 110.

¹⁷ Rv 120/1948, R 202/1949 in KRAJČO Jaroslav. *Občiansky zákonník pre prax (komentár) Judikatúra NSSR, NSČR, ESD, EŠLP II.* (§ 136–§ 587). Bratislava: Eurounion, 2015, s. 2069.

Z hľadiska obsahu a formy, v akom musí poručiťel' pripojiť pod znenie závetu svoj podpis, OZ neobsahuje osobitné ustanovenia. V tejto súvislosti vzniká otázka, či postačuje uvedenie len priezviska, alebo je potrebné uviesť celé meno poručiťel'a, prípadne, či podpis poručiťel'a musí byť čitateľný. K uvedeniu iba krstného mena ako podpisu v závete súčasná judikatúra doposiaľ nezaujala stanovisko. Sme toho názoru, že podpis poručiťel'a iba krstným menom by mohol obstať v prípade, ak je takýto podpis poručiťel'a pre neho charakteristický a pokiaľ z takéhoto podpisu nevzniknú pochybnosti o totožnosti toho, kto závet podpísal. Súčasná judikatúra zastáva názor, že v prípade, ak závet obsahuje iba priezvisko závetcu, je takýto závet platný, pokiaľ o totožnosti podpisu poručiťel'a nie sú žiadne pochybnosti¹⁸.

3 Ostatné formy závetu

V prípade, ak si poručiťel' z rôznych dôvodov nechce, prípadne nevie napísať závet vlastnou rukou, právny poriadok umožňuje vyhotoviť závet alografný, alebo vo forme notárskej zápisnice. Platná právna úprava umožňuje spísať poslednú vôľu poručiťel'a iba písomnou formou, neumožňuje zriadiť poslednú vôľu inými spôsobmi, ktoré by umožňovali v situáciách, kedy vyhotovenie poslednej vôle písomnou formou vzhľadom na vonkajšie okolnosti nie je nemožné. V tejto súvislosti vyvstáva otázka, či takáto limitácia testamentárnej slobody na výlučne písomnú formu právneho úkonu nie je zásahom do vlastníckej slobody poručiťel'a nakladať so svojim majetkom nad mieru primeranú pomerom, ktorú možno od poručiťel'a v tejto súvislosti rozumne očakávať.

3.1 Závet spísaný notárom v čase pandémie

Pre účely analýzy vplyvu pandémie na poslednú vôľu poručiťel'a sme toho názoru, že spísanie poslednej vôle pred notárom je v situácii bezprostredného ohrozenia života fyzickej osoby najmenej reálne čo do času a celkovej organizácie jej spísania. Aj keď je nepochybné, že z hľadiska právnej istoty je práve táto forma závetu právne najbezpečnejšia, vzhľadom na osobu

¹⁸ Uznesenie NS ČR, sp. zn. 4 Cz 82/1982 R 51/1984 in KRAJČO Jaroslav. *Občiansky zákonník pre prax (komentár) Judikatúra NSSR, NSČR, ESD, ESLP II.* (§ 136–§ 587). Bratislava: Eurounion, 2015, s. 2069.

notára, ktorá tento závet spisuje. Ďalšiu výhodu vidíme v tom, že takáto listina je podľa § 3 ods. 4 NP verejnou listinou, pri ktorej platí prezumpcia správnosti¹⁹, čo znamená, že skutočností, ktoré sú uvedené v notárskej zápisnici sa považujú za pravdivé, pokiaľ sa nepreukáže opak. V prípade maloletých osôb, starších ako 15 rokov, je vyhotovenie poslednej vôle formou notárskej zápisnice podľa právneho poriadku jediná možnosť, ako takéto maloleté osoby môžu spísať svoju poslednú vôľu. Pokiaľ tento spôsob právneho úkonu využiť z objektívnych dôvodov maloletý nemôže (napr. zákaz vychádzania z dôvodu vyhlásenia núdzového stavu, znemožnenie pohybu z dôvodu prírodnej katastrofy, nedostupnosť notára z iných objektívnych dôvodov), nemá žiadnu inú možnosť.

Vzhľadom k tomu, že nepovažujeme za pravdepodobné, aby fyzická osoba v bezprostrednom ohrození života mala dost času a síl na to, aby zriadila poslednú vôľu vo forme notárskej zápisnice, nebudeme sa v tomto príspevku ďalej týmto právnym inštitútom zaoberať.

3.2 Alografný závet v čase pandémie

Podstata alografného závetu spočíva v tom, že porúčiteľ ho nenapíše vlastnou rukou, ale závet podpíše vlastnou rukou, pričom pred dvoma, prípadne tromi svedkami súčasne prítomnými prehlási, že listina obsahuje jeho poslednú vôľu, čo svedkovia potvrdia podpisom závetu.

Tak pre holografný, ako aj alografný závet platí, že nato, aby ho závetca mohol zriadiť, musí sa vedieť vlastnoručne podpísať. V prípade alografného závetu však tento spísať vlastnou rukou nemusí, postačí, keď ho vyhotoví mechanickými písacími prostriedkami, alebo ho spíše tretia osoba. Ustálená judikatúra uvádza, že takýto závet, ktorý označujeme ako alografný, nemusí byť vyhotovený jediným technickým prostriedkom. Je teda možné, aby závetca použil na jeho tvorbu aj kombináciu technických prostriedkov, napríklad písací stroj a počítač²⁰.

¹⁹ § 205 z.č. 160/2015 Civilný sporový poriadok, v platnom znení: „Listiny vydané orgánmi verejnej moci v medziach ich právomocí, ako aj listiny, ktorú sú osobitným predpisom vyhlásené za verejné, potvrdzujú pravdivosť tobo, čo sa v nich osvedčuje, ak nie je dokázaný opak.“

²⁰ KUPKA, Ladislav. *Dedišské právo hmotné*. 2., doplnené a prepracované vyd. Bratislava: Eurounion, 2016, s. 255.

V praxi sa možno stretnúť s viacerými názormi na to, či skutočnosť, že poručiteľ pred svedkami prejavil, že ide o jeho poslednú vôľu, musí byť v závete vyslovene uvedená a to pod sankciou absolútnej neplatnosti závetu. K tomuto zaujala stanovisko judikatúra, podľa ktorej pre platnosť závetu nie je nevyhnutné, aby bolo priamo v texte uvedené, že poručiteľ pred dvoma svedkami súčasne prítomnými výslovne prejavil, že listina obsahuje jeho poslednú vôľu, rozhodujúce je, či sa tak fakticky stalo.²¹ Zákon v prípade alografného závetu kladie požiadavky na svedkov, ktorí musia byť plne spôsobilí na právne úkony, musia rozumieť jazyku, v ktorom sa závet vyhotovuje. Svedkami nemôžu byť dedičia, povolaní dediť zo závetu, zákonní dedičia, ani osoby im blízke. Zákonná úprava obsahuje toto pravidlo preto, lebo pri týchto osobách nemožno vzhľadom na ich vzťah k poručiteľovi, ani k osobám, ktoré sú povolané dediť podľa závetu predpokladať, že budú vždy nezaujaté a vierohodné. Ak by niektorí zo svedkov nesplňali vyššie uvedené, závet by bol absolútne neplatný.

Za osobitný typ alografného závetu možno považovať, ak ho zhotovila osoba, ktorá nemôže čítať, alebo písať. V takomto prípade musí svoju vôľu závetca prejsť pred tromi súčasne prítomnými svedkami, z ktorých jeden je pisateľ a jeden predčitateľ a pred nimi ju aj podpísať. Rozdiel oproti tzv. jednoduchému alografnému závetu je v spôsobe prejavu poručiteľovej vôle vo vzťahu k svedkom, kedy v tomto prípade musí poručiteľ pred tromi svedkami, súčasne prítomnými, nielen závet podpísať, ale aj vyjadriť, že listina obsahuje jeho poslednú vôľu. Pisateľom závetu môže byť len osoba na veci nezúčastnená (nemôže byť ním závetom povolaný, ani zákonný dedič), ktorá nie je ani v nijakom blízkom pomere ku ktorémukolvek z dedičov. Pisateľom môže byť svedok, nie však predčitateľ. Totožnosť pisateľa a predčitateľa zákon vylučuje. O predčitateľovi platí to isté ako o pisateľovi. Predčitateľ nemôže byť pisateľom závetu. Zákon ďalej vyžaduje, aby v listine bolo uvedené, že závetca nemôže čítať alebo písať, kto listinu napísal a kto nahlas prečítal, a akým spôsobom potvrdil poručiteľ, že listina obsahuje jeho poslednú vôľu.

²¹ Uznesenie NS SR zo dňa 28. 7. 2010, sp. zn. 4 Cdo 93/200.

4 Návrhy de lege ferenda

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, aktuálna právna úprava neumožňuje fyzickej osobe, ktorá sa náhle, pod vplyvom vonkajších okolností, dostane do bezprostredného ohrozenia svojho života, alebo takéto ohrozenie subjektívne pociťuje, usporiadať svoje majetkové záležitosti pre prípad smrti iným spôsobom, ako závetnom spísaným vlastnou rukou, alografným závetom, alebo závetom vo forme notárskej zápisnice.

Odpovede na otázku, ako by sa situácie, ktoré sme predostreli vyššie dali riešiť, možno nájsť v tak v historických prameňoch, ako aj v aktuálnej právnej úprave okolitých štátov. Je potrebné uviesť, že ani na európskej úrovni neexistuje jednotné riešenie tejto otázky a jednotlivé právne poriadky riešia otázku právnej úpravy úkonov pre prípad smrti rôznym spôsobom. Napríklad Taliansky Code Civil uvádza medzi osobitnými druhmi závetov závet zriadený v čase nákazlivej choroby, zranenia, alebo núdze (čl. 609),²² Poľský Občiansky zákonník ústny závet (čl. 952)²³, Česká právna úprava pozná tzv. závet zriadený s úľavami²⁴. Poľský Občiansky zákonník obdobne, ako Česká právna úprava, medzi tzv. špeciálne závetu zaraďuje ústny závet (čl. 952), závet zriadený počas cesty (čl. 953), vojenský závet (čl. 954).

Už v 19. storočí v Rakúskom ABGB bolo upravené zriadenie mimoriadnych druhov závetov veľmi zúžene v § 567 až 600 ABGB. Za ne rakúska norma označovala závetu vyhotovené počas plavby na mori a na miestach nebezpečne sa šíriacich epidémií, doslovne § 598 ABGB hovoril „*o preferovaných alebo uprednostňovaných závetoch alebo o závetoch zriadených s úľavami*“²⁵. Podľa Švecovej Slovenská právna úprava pred rokom 1950 upravovala súkromný závet, verejný závet a privilegovaný závet. Pokiaľ išlo o súkromný závet, rozlišovalo sa medzi súkromným písomným závetom a súkromným ústnym

²² FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. 3. zväzok (Dedenie, Záväzkové právo – všeobecná časť). Veľký komentár*. 2. aktualizované a rozšírené vyd. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 130.

²³ LEWANDOWSKA, Eva. Forms of will: Relicts of the past and contemporary needs. Is there a place for a new reflection? In: SZAKÁCS, Andrea (ed.). *Milníky práva v stredo-európskom priestore 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 553–565.

²⁴ § 1542 a nasl. z.č. 89/2012 občiansky zákonník, v platnom znení.

²⁵ ŠVECOVÁ, Adriana. *Formálno-právna stránka zriadenia úkonov posledného poriadku na Slovensku do roku 1950*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2010, s. 101.

závetom, závet v ústnej forme, ktorý je známy ešte z čias rímskeho práva, mohol byť zriadený iba v prípade bezprostredného ohrozenia života poručiťeľa, a to iba za prítomnosti štyroch svedkov a za podmienky, že medzi jeho zriadením a smrťou poručiťeľa neuplynula doba dlhšia ako tri mesiace.²⁶

Nakoľko sme nenašli v žiadnej právnej úprave okolitých štátov iné formy závetu ako tzv. „tradičné formy závetu“, medzi ktoré patria závet holografný, alografný, závet zriadený vo forme notárskej zápisnice a tzv. „nové formy závetu“ ako napr. závet privilegovaný (resp. závet s úľavami), závet ústny, závet zriadený v čase vojny, sústredili sme sa v nižšieuviedenej analýze na tie vybrané formy, ktoré podľa nášho názoru ponúkajú riešenie na načrtnuté problémy, ktoré sme identifikovali vyššie.

4.1 Závet s úľavami

Závet s úľavami, alebo tiež privilegovaný závet, by mohol byť riešením zriadenia právnych úkonov mortis causa v situáciách bezprostredného ohrozenia života fyzickej osoby.

Úľavy môžu mať rôznu podobu, môžu predstavovať upustenie od dodržania všetkých formálnych, prípadne obsahových náležitostí, ktoré sa za „normálnych okolností, pre platnosť spísania závetu vyžadujú. Za úľavy možno považovať napr. odpustenie písomnej formy, podpisu závetu a pod. čo má za následok možnosť pre poručiťeľa, ktorý sa ocitol v určitej závažnej, nebezpečnej situácii, ohrozujúcej jeho život, aby spísal závet bez nutnosti dodržať všetky formálne náležitosti, ktoré právo s takýmto právnym úkonom inak spája. V Českom právnom poriadku platí, že listina, spísaná o poslednej vôli poručiťeľa podľa § 1543, § 1544 alebo § 1545 z.č. 92/2012 Sb. Občasný zákonník (ďalej tiež „ČOZ“ a „Český Občiansky zákonník“ a „Český OZ“) sa považuje za verejnú listinu, pokiaľ obsahuje všetky náležitosti obsiahnuté v § 1547 ČOZ.

Situácie, v ktorých sa môže ocitnúť fyzická osoba a môžu mať vplyv na rozhodnutie spísať závet s úľavami, môžu nastať vo viacerých prípadoch. Prvá situácia nastáva v prípade, kedy je poručiťeľ z dôvodu mimoriadnej udalosti v bezprostrednom ohrození života, pričom ohrozenie života musí byť

²⁶ FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník. 3. zväzok (Dedenie, Záväzkové právo – všeobecná časť). Veľký komentár. 2. aktualizované a rozšírené vyd.* Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 131.

objektívne a teda nie subjektívna domnienka fyzickej osoby o tom, že jej život je v ohrození. Pojem bezprostredné ohrozenie života zákon neupravuje, možno ním rozumieť mimoriadne udalosti (prírodná pohroma, epidémia, alebo iné nežťastie, podobné je to i v prípade i počas námornej plavby na lodi, alebo počas letu lietadlom.²⁷ Mimoriadna udalosť môže byť napr. prírodná udalosť, ale aj šírenie epidémie.

Jednotlivé typy úľav treba odvodzovať vždy vo vzťahu k určitému konkrétnemu závetu. Tak napríklad úľava spočívajúca v tom, že závet nemusí mať písomnú formu, prípadne nemusí byť opatrený podpisom závetcu sa viaže ku všetkým typom závetov, ktoré pre svoju platnosť vyžadujú písomnú formu. Úľava vo forme svedkov môže spočívať v ich nespôsobilosti na právne úkony z hľadiska veku, prípadne v možnosti, aby osoba, ktorá je svedkom spísania závetu, bola obmedzená v spôsobilosti na právne úkony, čo za „bežných“ okolností spôsobuje neplatnosť takto spísaného závetu.

V neposlednom rade je potrebné uviesť, že platnosť závetov spísaných s úľavami je časovo obmedzená a je naviazaná na tú skutočnosť, či závetca udalosť, ktorá bola dôvodom pre takto spísaný právny úkon, prežil. Tak napríklad platnosť závetu ústneho, ktorý je azda najkritickejším typom právneho úkonu mortis causa z hľadiska jeho možného zneužitia, podľa ČOZ zaniká dva týždne odo dňa jeho zriadenia. Táto skutočnosť znamená, že takto zriadený závet nie je zriadený „navždy“, ale slúži iba ako riešenie ad hoc situácie, ktorá neznesie v dôsledku ohrozenia života závetcu, odklad. V prípade, že závetca túto udalosť prežije, závet po uplynutí zákonom stanovennej lehoty, zanikne.²⁸ Takáto lehota však neplynie, pokiaľ závetca nemôže zriadiť závet vo forme verejnej listiny.²⁹

²⁷ ELIÁŠ, Karel. Privilegované závěti a osnova českého občanského zákoníku. In: *Ad Notam* [online]. 2009, roč. 15, č. 2, s. 41–45. Dostupné z: https://www.nkcr.cz/data/news/ad-notam/PDF/2009_2.pdf

²⁸ Napr. platnosť ústneho závetu zriadeného podľa § 1542 ČOZ zanikne uplynutím dvoch týždňov odo dňa jeho zriadenia, platnosť závetu zriadeného starostom za prítomnosti dvoch svedkov podľa § 1543 ČOZ zanikne uplynutím troch mesiacov, odo dňa jeho zriadenia.

²⁹ § 1549 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákoník: „Je-li zůstavitel naživu, pozbývá platnosti závět porřizená podle § 1542 uplynutím dvou týdnů a podle § 1543, 1544, nebo 1545 uplynutím tří měsíců ode dne porřizení. Tyto doby však nepočnou běžet ani neběží, dokud zůstavitel nemůže porřidit závět ve formě veřejné listiny.“

4.1.1 Ústny závet zriadený v zjavnom a bezprostrednom ohrození života

ČOZ umožňuje fyzickej osobe, ktorá sa z dôvodu neočakávanej udalosti dostane do zjavného a bezprostredného ohrozenia života, aby zriadila ústny závet za prítomnosti troch svedkov³⁰. Podľa Svobodu a Klička (2014)³¹ bezprostredné ohrozenie života musí byť objektívne, t.z. nestačí, aby sa zriaďovateľ závetu iba domnieval, že je v bezprostrednom ohrození života a musí byť tiež zrejmé. Takéto ohrozenie života musí súčasne nastať z dôvodu nepredvídanej (mimoriadnej) udalosti, v dôsledku ktorej závetca nemohol ani pri vynaložení obvyklých síl zistiť, že takáto udalosť nastane. V prípade, ak takáto udalosť, resp. hrozba takejto udalosti bola vyhlásená ako varovanie napr. pred povodňami, a zriaďovateľ závetu takéto varovanie ignoroval, nepôjde o mimoriadnu udalosť, ale o udalosť, ktorá bola predpovedaná a pred ktorou bol závetca varovaný³². Formu závetu určuje zákon ako formu ústneho závetu uskutočneného pred súčasne 3 prítomnými svedkami.³³ Úpava spočíva v požiadavkách kladených na svedkov, ktorí môžu byť nespôsobilí právnych úkonov, prípadne ako svedkovia môžu vystupovať aj tie osoby, ktoré sú povolané dediť, čo v prípade závetu zriadeného za „bežných podmienok“ by znamenala neplatnosť takto zriadeného závetu. Čo je typické pre závet s úpavami, že sú platné iba v obmedzenom čase. V prípade závetu zriadeného v mimoriadnej udalosti v bezprostrednom ohrození života, pokiaľ po jeho zriadení jeho zostaviteľ žije, zaniká platnosť takto zriadeného závetu do dvoch týždňov odo dňa jeho zriadenia. Táto doba však nezačne plynúť, ani neplynie, pokiaľ závetca nemôže zriadiť závet vo forme verejnej listiny.³⁴

³⁰ § 1542 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákoník: „(1) Kdo je pro nenadálou událost v patrném a bezprostředním ohrožení života, má právo pořídit závěť ústně před třemi současně přítomnými svědky. Totéž právo má i ten, kdo se nachází v místě, kde je běžný společenský styk ochromen následkem mimořádné události a nelze-li po něm rozumně požadovat, aby pořídil v jiné formě.“

³¹ SVOBODA, Jiří a Ondřej KLIČKA. *Dědičské právo v praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 67.

³² Ibid.

³³ § 1542 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákoník: „(1) Kdo je pro nenadálou událost v patrném a bezprostředním ohrožení života, má právo pořídit závěť ústně před třemi současně přítomnými svědky. Totéž právo má i ten, kdo se nachází v místě, kde je běžný společenský styk ochromen následkem mimořádné události a nelze-li po něm rozumně požadovat, aby pořídil v jiné formě.“

³⁴ ŠEŠINA, Martin, Ladislav MUŽIKÁŘ a Petr DOBIÁŠ. *Dědičské právo. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2019, s. 78.

Podľa nášho názoru tento typ závetu ponúka riešenie v situáciách, kedy je závetca ťažko zranený, alebo sa neočakávane zhoršil jeho zdravotný stav napr. v dôsledku ochorenia COVID-19 avšak iba za podmienky, že v dôsledku choroby, resp. zhoršenia zdravotného stavu je schopný rozprávať a tak vyjadriť svoju poslednú vôľu ústnym podaním.

4.1.2 Závet zriadený na mieste, kde je bežný spoločenský styk ochromený

Ústny závet za prítomnosti troch svedkov môže zriadiť aj osoba, ktorá sa nachádza v situácii, kedy je bežný spoločenský styk ochromený v dôsledku mimoriadnej udalosti a nie je možné od nej rozumne požadovať, aby zriadila závet v inej forme, upravenej zákonom³⁵ (napr. vo forme holografného závetu, alebo nemá možnosť spísať závet pred notárom). Takáto situácia prichádza do úvahy v prípade, kedy je závetca síce zdravý, ale mimoriadna udalosť ho ohrozuje na živote. Takouto mimoriadnou udalosťou môže byť napr. povodeň, prípadne iná živelná udalosť, v dôsledku ktorej sa fyzická osoba dostane do bezprostredného ohrozenia života a rozhodne sa zriadiť závet, ktorý však nie je vplyvom vyššieuvedených udalostí schopná spísať zákonom stanovenou formou. Zákon v tomto prípade vyžaduje ako podmienku zriadenia závetu nemožnosť od závetcu rozumne požadovať, aby za týchto mimoriadnych okolností zriadil závet v zákonom predpísanej forme. Otázka, ktorá v aplikačnej praxi môže prinášať rôzne interpretačné problémy je, čo možno považovať za zákonnú požiadavku kladenú na zriaďovateľa závetu uvedenú pod pojmom *rozumne od neho požadovať*, aby zriadil závet inak, ako s úľavami. Stotožňujeme sa s názorom Svobodu a Klička (2014), podľa ktorého v tomto prípade pôjde o situácie, kedy v prípade, ak je zriaďovateľ závetu schopný písať, je možné od neho rozumne požadovať, aby si závet spísal vlastnoručne, alebo, ak má k dispozícii písací stroj a sú prítomné aj osoby, ochotné pôsobiť ako svedkovia, tak je rozumné od neho očakávať, že spíše závet vo forme alografného závetu. V prípade, ak sa zostaviť závetu nachádza na dovolenke, na ktorej sa nachádza aj notár,

³⁵ § 1542 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb. Občanský zákoník: „(1) Kdo je pro nenadálou událost v patrném a bezprostředním ohrožení života, má právo porýdit závét ústně před třemi současně přítomnými svědky. Totéž právo má i ten, kdo se nachází v místě, kde je běžný společenský styk ochromen následkem mimořádné události a nelze-li po něm rozumně požadovat, aby porýdil v jiné formě.“

tak je od zostaviteľa možné rozumne požadovať, aby zriadil závet vo forme notárskej zápisnice³⁶. Sme toho názoru, že tento pojem je potrebné vykladať vždy individuálne, vzhľadom na konkrétnu situáciu a okolnosti, ktoré jej predchádzali a až súdna prax ukáže nasmerovanie, akým sa uberať pri výklade tohto pojmu. Úľava v tejto situácii spočíva jednak už v samotnej možnosti zriaďovať závet ústnou formou za prítomnosti troch svedkov a tiež v možnosti, aby svedkovia boli osoby maloleté pred dosiahnutím 15 roku veku, prípadne aby svedkovia boli obmedzení v spôsobilosti na právne úkony, za podmienky, že sú spôsobilé vierohodne popísať skutočnosti, významné pre platnosť závetu. V praxi bude podľa nášho názoru problematické preukázať, že došlo k takto zriadenému závetu a takáto forma závetu, zriadeného ústnou formou, bude asi najkritickejšia čo do možnosti jej zneužitia tretími osobami. Vzhľadom k tomu, že predmetné ustanovenie bolo do Českého právneho poriadku včlenené relatívne nedávno, nenašli sme v rozhodovacej činnosti súdov Českej republiky žiadnu relevantnú judikatúru, ktorá by riešila spory o dedičské právo, ktoré vzišli zo závetu, zriadeného ústnou formou podľa ust. § 1542 ČOZ.

Platnosť takto zriadeného závetu zaniká do dvoch týždňov odo dňa jeho zriadenia, pokiaľ zostaviteľ závetu žije. Táto lehota však nezačne plynúť, ani neplynie, pokiaľ závetca nemôže zriaďovať závet vo forme verejnej listiny

4. 1. 3 Ústny závet v práve iných štátov

Právnu úpravu ústneho závetu nájdeme aj v ďalších právnych poriadkoch okolitých štátov. Tak napríklad Poľský občiansky zákonník³⁷ (ďalej tiež „POZ“) umožňuje zriaďovať ústny závet, tzv. zvláštny závet súkromný. Pre platné zriadenie takéhoto závetu musí existovať jedna z podmienok, stanovených zákonom a to buď obava z blízkej smrti zriaďovateľa závetu (čo môže byť v prípade, keď je závetca po dopravnej nehode ťažko zranený a nie je jasné, či nehodu prežije), alebo pokiaľ spísanie závetu inou formou je nemožné, alebo je veľmi problematické (napr. v čase vojny, počas povodní a pod).³⁸ Pre potvrdenie takto spísaného závetu je potrebné,

³⁶ SVOBODA, Jiří a Ondřej KLIČKA. *Dědičské právo v praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 67.

³⁷ Zákon z 23. apríla 1964, Občiansky zákonník.

³⁸ BEDNÁŘ, Václav. *Testamentární dědičná poslupnost*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 108.

aby bol potvrdený najneskôr do jedného roka od prejavenej vôle závetcu a to jedným zo svedkov, alebo tret'ou osobou s uvedením dátumu a skutočností, za akých došlo k jeho spísaniu a opatrený podpisom závetcu a minimálne dvoch svedkov, pokiaľ sa závetca podpísať nedokáže, všetkých troch svedkov.³⁹

Nemecký občiansky zákonník umožňuje závetcovi, ktorý sa ocitol v situácii, kedy mu nie je umožnené zriadiť závet pred notárom, alebo starostom a je v ohrození života, zriadiť testament ústnym prehlásením pred troma prítomnými svedkami. Platí, že nebezpečie blízkej smrti musí byť zjavné, alebo aspoň svedkami predpokladané⁴⁰.

Z predložených príkladov vybraných jurisdikcií vyplýva, že ústny závet je krajným riešením pre toho, kto sa rozhodne zriadiť závet a možno ho použiť iba vo výnimočných situáciách, kedy život takejto osoby je bezprostredne ohrozený. Ide o situácie najčastejšie spájané s nehodou, prípadne ohrozením života v dôsledku choroby, alebo živeľnej udalosti. Ďalšou spoločnou charakteristikou tohto typu závetu je, že jeho platnosť je časovo obmedzená a viaže sa vždy na prežitie osoby, ktorá závet zriadila. No a napokon je to nutnosť prítomnosti viacerých svedkov pri oboznámení závetcu s obsahom závetu a zabezpečujúci spísanie a potvrdenie jeho obsahu svojimi podpismi. Čo je osobitné na Českej právnej úprave oproti vybraným jurisdikciám je existencia úľav, ktoré umožňujú zriadiť ústny závet s „nedokonalosťami“ (napr. v osobe svedka), bez toho, aby to malo vplyv na platnosť takto zriadeného závetu.

4.1.3 Závet zriadený z dôvodu obavy, že závetca zomrie skôr

Ďalším typom závetu s úľavami je v zmysle § 1543 ČOZ závet zriadený zostaviteľom, ktorý má dôvodnú obavu, že zomrie skôr, ako bude môcť zriadiť závet vo forme verejnej listiny⁴¹. Opäť môže ísť o situáciu, kedy sa fyzickej osobe z dôvodu choroby náhle zhorší zdravotný stav v čoho dôsledku pociťuje dôvodnú obavu, že zomrie skôr, ako bude schopná zriadiť závet

³⁹ Ibid.

⁴⁰ BEDNÁŘ, Václav. *Testamentární dědická poslupnost*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 120.

⁴¹ § 1543 z.č. 92/2012 Sb. Občanský zákoník: „Je-li důvodná obava, že by zůstavitel zemřel dříve, než by mohl pořádný závet ve formě veřejné listiny, může zařazenat jeho poslední vůli starosta obce, na jejímž území se zůstavitel nalézá, za přítomnosti dvou svědků.“

vo forme verejnej listiny. V takomto prípade závetca môže zriadiť závet pred starostom obce, pričom v prípade, ak budú súčasne prítomní dvaja svedkovia a pred nimi závetca vyhlási, že závet predstavuje jeho poslednú vôľu, pôjde o verejnú listinu podľa § 1547 ods. 1 ČOZ⁴². Úľavy pri tomto type závetu môžu spočívať v súčasnej neprítomnosti dvoch svedkov, prípadne svedkovia sú prítomní, avšak nedošlo v ich prítomnosti k prečítaniu a podpísaniu závetu a prehláseniu závetcu, že ide o jeho poslednú vôľu⁴³. Tiež úľavy môžu spočívať v osobe svedkov, ktoré môžu byť obmedzené v spôsobilosti na právne úkony, prípadne maloleté osoby mladšie ako 15 rokov veku za podmienky, že obidve uvedené kategórie osôb sú spôsobilé vierohodne popísať skutočnosti významné k platnosti závetu⁴⁴. Domnievame sa, že vierohodnosť popísania skutočností sa bude posudzovať individuálne v závislosti od konkrétneho prípadu a až judikatúra sudov ukáže, akým spôsobom tento pojem vykladať a opäť odkazujeme na judikatúru súdov, ktorá bude nápomocná pri riešení sporov, ktoré môžu vzniknúť z takéhoto právneho úkonu v budúcnosti.

Platnosť takéhoto závetu uplynie 3 mesiace odo dňa jeho zriadenia za podmienky, že je závetca stále na živu.

4.1.4 Závet zriadený v ďalších situáciách

Ako poslednú kategóriu možností zriadenia privilegovaných závetov sme vybrali kategóriu osôb, nachádzajúcich sa (i) na palube námorného plavidla

⁴² § 1547 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb. Občanský zákoník: „(1) Pořídil-li zůstavitel podle § 1543, 1544 nebo 1545, vyžaduje se, aby osoba, která zážnam pořídila, jej také s oběma svědky podepsala a zůstavitelé za přítomnosti obou svědků přečetla a aby zůstavitel potvrdil, že jde o projev jeho poslední vůle. Takto pořádaná závěť se považuje za veřejnou listinu.“

⁴³ „(2) Došlo-li při vyhotovování závěti podle § 1543, 1544 nebo 1545 k porušení předepsaných formalit, zejména chybě-li na listině podpisy přítomných svědků, ač se vyžadují, ale je-li přesto jisté, že listina spolehlivě zaznamenává zůstavitelovu poslední vůli, nepůsobí to neplatnost závěti; taková listina se však za veřejnou listinu nepovažuje.“

⁴⁴ 1548 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb. Občanský zákoník: „(1) Při pořizování závěti s úlevami mohou být svědky i osoby, které dosáhly patnáctého roku věku, a osoby, které byly ve svéprávnosti omezeny, pokud jsou způsobilé věrohodně popsat skutečnosti významné pro platnost závěti.“

a na palube lietadla, pokiaľ majú na jej zriadenie vážny dôvod⁴⁵ a (ii) závet zriadený pri účasti v ozbrojenom konflikte a vo vojenských operáciách, ktorú môže zriadiť iba vojak alebo iná osoba, ktorá patrí k ozbrojeným silám⁴⁶.

V prípade závetu zriadeného na palube lietadla alebo námorného plavidla platí, že na zriadenie takéhoto závetu musí mať osoba, ktorá sa ho rozhodla zriadiť, vážny dôvod. Čo treba rozumieť pod pojmom *vážny dôvod* ČOZ neupravuje, sme toho názoru, že ním analogicky možno rozumieť situáciu, v dôsledku ktorej sa osoba ocitne v situácii, kedy sa dôvodne obáva o svoj život napr. v dôsledku náhleho zhoršenia zdravotného stavu (napr. infarkt), alebo v dôsledku vonkajších okolností (napr. havária lietadla). Takýto závet môže zriadiť osoba pred veliteľom lietadla alebo námorného plavidla, ktorý obsah závetu aj zaznamená a spolu s dvoma svedkami závet podpíše. Platí, že veliteľ lietadla, alebo námorného plavidla nemusí byť osobne účastný takéhoto vyhlásenia, pokiaľ mu v tom bránia dôvody zabezpečenia bezpečnosti letu, alebo plavby. Osoba, ktorá závet zaznamenala, ho musí zriadovateľovi závetu prečítať za prítomnosti obidvoch svedkov a ten musí pred týmito svedkami prehlásiť, že závet predstavuje jeho poslednú vôľu⁴⁷. V prípade, ak sú dodržané uvedené náležitosti, takto spísaný závet je verejnou listinou. Úpavy sa v prípade takéhoto závetu môžu týkať absencie podpisov svedkov na listine, pokiaľ je aj napriek tomu isté, že listina spoľahlivo zaznamenal poslednú vôľu poručiteľa, tiež požiadavky veku svedkov a ich spôsobilosti na právne úkony, pokiaľ sú takéto osoby spôsobilé vierohodne popísať skutočnosti významné pre platnosť závetu.

⁴⁵ § 1544 z.č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „(1) Má-li pro to zřítavatel vážný důvod, může na palubě námořního plavidla plujícího pod státní vlajkou České republiky nebo letadla zapsaného v leteckém rejstříku v České republice zaznamenat zřítavitelovu poslední vůli za přítomnosti dvou svědků velitel námořního plavidla nebo letadla, popřípadě jeho zástupce, pokud mu v tom nebrání péče o bezpečnost plavby nebo letu. Platnost závěti nelze popřít tím, že zřítavitel neměl ke pořízení závěti vážný důvod.“

(2) Byla-li závěť pořízena podle odstavce 1 na palubě

a) námořního plavidla, zaznamená to velitel v lodním deníku a závěť bez zbytečného odkladu předá zastupitelskému úřadu České republiky, který je nejbližší přístavu, do něhož námořní plavidlo připluje, popřípadě orgánu veřejné moci, u něhož je námořní plavidlo zapsáno v námořním rejstříku, nebo
b) letadla, zaznamená to velitel v palubním deníku a závěť předá bez zbytečného odkladu zastupitelskému úřadu České republiky, který je nejbližší místu, kde letadlo přistálo v zahraničí, popřípadě orgánu veřejné moci, u něhož je letadlo zapsáno v leteckém rejstříku.“

⁴⁶ § 1544 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákoník.

⁴⁷ § 1547 ods. 1 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákoník.

Právne poriadky okolitých štátov poznajú podobný typ závetu, napr. Poľský občiansky zákonník umožňuje zriadiť testament na lodi, alebo v lietadle, spísaním pred kapitánom a dvoma prítomnými svedkami, pred ktorými závetca prehlási svoju poslednú vôľu, ktorú kapitán alebo jeho zástupca spíše a v prítomnosti svedkov prečíta⁴⁸. Ide o veľmi podobnú právnu úpravu obsiahnutú v ČOZ, ktorú sme opísali vyššie.

Obdobnú situáciu rieši aj Nemecký občiansky zákonník, ktorý pre tento prípad pozná Núdzový testament na mori, ktorý je možné zriadiť v prípade, ak sa závetca nachádza na palube lodi plávajúcej pod vlajkou, ktorá je mimo dosah domovského prístavu. Pre tento závet platia podmienky podobné, ako sme spomenuli vyššie, čo je potrebné ale zdôrazniť, že tento závet môže zriadiť aj osoba, ktorá nie je v ohrození života.⁴⁹ Platnosť takto zriadeného testamentu je tiež obmedzená, podobne, ako v prípade Českej právnej úpravy, tromi mesiacmi odo dňa jeho zriadenia za podmienky, že závetca stále žije.

V prípade zriadenia závetu vojakom, alebo inou osobou, patriacou k ozbrojeným silám, tieto môžu podľa ČOZ zriadiť závet s úľavami a to pri účasti v ozbrojenom konflikte, alebo vo vojenských operáciách. Takýto závet môžu zriadiť pred veliteľom vojenskej jednotky, alebo iným vojakom v hodnosti dôstojníka, alebo vyššej, za prítomnosti dvoch svedkov⁵⁰. Obdobne, ako pri záвете zriadenom na palube lietadla, alebo námornej lode aj tu platí, že pokiaľ osoba, ktorá závet zaznamenala, ho zriaďovateľovi prečíta za prítomnosti obidvoch svedkov a ten musí pred týmito svedkami prehlásiť, že závet predstavuje jeho poslednú vôľu, tak takto spísaný závet je považovaný opäť za verejnú listinu. Tiež úľavy pri zriaďovaní takéhoto závetu sú totožné s predchádzajúcimi a ich existencia nespôsobuje neplatnosť takto zriadeného závetu.

⁴⁸ BEDNÁŘ, Václav. *Testamentární dědická posloupnost*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 109.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ § 1545 z.č. 92/2012 Sb., občanský zákonník: „(1) Při účasti v ozbrojeném konfliktu a vojenských operacích může zaznamenat poslední vůli vojáka nebo jiné osoby náležející k ozbrojeným silám velitel vojenské jednotky České republiky, nebo jiný voják v hodnosti důstojníka nebo vyšší, za přítomnosti dvou svědků. Byla-li závěť takto porížena, nelze její platnost popřít.

(2) Závěť poríženu podle odstavce 1 odevzdá velitel bez zbytečného odkladu veliteli nadřízeného velitelství, odkud se bez zbytečného odkladu předá Ministerstvu obrany České republiky.“

Poľský občiansky zákonník pozná závet vojenský, ktorý je, podobne ako v prípade právnej úpravy ČOZ, možné zriadiť iba počas doby vojenského konfliktu a môžu ho zhotoviť iba príslušníci Poľskej armády (vojaci, ako aj civilný zamestnanci)⁵¹.

5 Záver

Ako z predloženého príspevku vyplýva, aktuálna právna úprava závetného dedenia je v kontexte nastolenej otázky nedostatočná, nakoľko nereflexuje potreby fyzických osôb na usporiadanie majetkových záležitostí v prípade náhlej zmeny vonkajších okolností, akými bezpochyby, pandémie COVID-19 je.

Sme toho názoru, že do právneho poriadku je potrebné vniesť inštitúty, ktoré budú reflektovať meniace sa vonkajšie okolnosti, v ktorých sa fyzické osoby čoraz častejšie ocitajú a tiež zodpovedať moderným technológiám bez toho, aby došlo k ohrozeniu tradičných hodnôt, na ktorých je právny poriadok postavený.

Uvedenú nevyhnutnosť potvrdzujú tiež príklady jurisdikcií okolitých štátov, ktoré sa s uvedenou otázkou vo svojich právnych poriadkoch vysporiadali. Sme toho názoru, že za účelom vytvorenia väčšej flexibility nie je potrebné vytvárať nové inštitúty a hľadať nové riešenia, ale je možné sa inšpirovať príkladom okolitých štátov, najmä Českej republiky, ktorá sa s touto otázkou podľa nášho názoru v inštitúte privilegovaných závetov, dostatočne vypořádala.

Záverom sa žiada uviesť, že zahraničné jurisdikcie poznajú popri inštitúte privilegovaných závetov aj ďalšie spôsoby usporiadania majetku pre prípad smrti. Ide napríklad o inštitút dedičskej zmluvy, odkazu, ktoré Slovenský právny poriadok nepozná a ktoré podľa nášho názoru ponúkajú riešenie aj v situáciách, predostretých v tomto príspevku vyššie.

Literature

BEDNÁŘ, Václav. *Testamentární dědická poslušnost*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 304 s. ISBN 978-80-7380-292-9.

⁵¹ BEDNÁŘ, Václav. *Testamentární dědická poslušnost*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, s. 109.

- BÍLEK, Petr, Roman FIALA, Miloslav JINDŘICH a kol. *Notářský řád a řízení o dedičství, komentář*. Praha: C. H. Beck, 2005, 847 s. ISBN 80-7179-8657.
- FEKETE, Imrich. *Občiansky zákonník: Veľký komentár: 1. zväzok: Všeobecná časť: (§ 1 až § 122)*. 2. vyd. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2014, 817 s. ISBN 978-80-8155-039-3.
- CIRÁK, Ján a kol. *Dedičské právo*. Bratislava: HEURÉKA, 2010, 237 s. ISBN 978-80-89122-55-4.
- KRAJČO Jaroslav. *Občiansky zákonník pre prax (komentár) Judikatúra NSSR, NSČR, ESD, ESLP II. (§ 136–§ 587)*. Bratislava: Eurounion, 2015, 3691 s. ISBN 978-80-89374-32-8.
- KRAJČO Jaroslav. *Konanie o dedičstve (cezhraničné dedenie). Príručka pre notárov a dedičov*. Bratislava: Eurounion. 2016, 608 s. ISBN 978-80-89374-36-6.
- KRAJČO Jaroslav. *Občiansky zákonník pre prax (komentár). Judikatúra NS SR, NS ČR, ESD, ESLP*. Bratislava: Eurounion, 2015. ISBN 978-80-89374-32-8.
- KUPKA, Ladislav. *Dedičské právo hmotné*. 2. doplnené a prepracované vyd. Bratislava: Eurounion, 2016, 400 s. ISBN 978-80-89374-37-3.
- LEWANDOWSKA, Eva. Forms of will: Relicts of the past and contemporary needs. Is there a place for a new reflection? In: SZAKÁCS, Andrea (ed.). *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2020*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 553–565. ISBN 978-80-7160-576-8.
- SVOBODA, Jiří a Ondřej KLIČKA. *Dědičské právo v praxi*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 377. ISBN 978-80-7400-266-3.
- ŠVECOVÁ, Adriana. *Formálno-právna stránka zriadenia úkonov posledného poriadku na Slovensku do roku 1950*. Bratislava: Veda, vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2010, 229 s. ISBN 978-80-224-1140-0.
- ŠEŠINA, Martin, Ladislav MUZIKÁŘ a Petr DOBIÁŠ. *Dědičské právo. Praktická příručka*. Praha: Leges, 2019, 882 s. ISBN 978-80-7502-345-2.

ŠTEVČEK, Marek, Anton DULAK, Jana BAJÁNKOVÁ, Marián FEČÍK, František SEDLAČKO, Marek TOMAŠOVIČ a kol. *Občiansky zákoník II. § 451–880. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2015, 1580 s. ISBN 978-80-7400-597-8.

VOJČÍK, Peter. *Občianske právo hmotné*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 637. ISBN 978-80-7380-402-2.

Rozsudok NS ČR zo dňa 29. 11. 2005, sp. zn. 30 Cdo 2567/2004, Rc 62/2006.

Rozhodnutie NS ČR zo dňa 3. 4. 2008, sp. zn. 21 Cdo 1744/2007.

Uznesenie NS ČR zo dňa 17. 11. 1998, sp. zn. 21 Cdo 586/98.

Uznesenie MS v Prahe zo dňa 30. 12. 2002, sp. zn. 24 Co 297/2002-127.

Uznesenie NS SR zo dňa 29. 11. 2011, sp. zn. 2 Cdo 5/2003.

Uznesenie NS SR zo dňa 28. 7. 2010, sp. zn. 4 Cdo 93/200.

Contact – e-mail

karin.rakova@flaw.uniba.sk

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA VÝKON PRÁCE STRÁŽNÍKA OBECNÍ POLICIE

Eva Vetešníková

Městská policie hl. m. Prahy

Abstract in original language

Cílem příspěvku je nastínit změny ve výkonu práce strážníka, které pandemie COVID-19 vyvolala nebo které v jejím důsledku mohly nastat. Práce strážníka obecní policie spočívá v zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, což především znamenalo přizpůsobení výkonu práce nově vzniklým právním podmínkám. Práce strážníka je činnost neumožňující výkon distančním způsobem, proto se obec, jakožto zaměstnavatel, musela přizpůsobit epidemické situaci.

Keywords in original language

Strážník; obecní policie; opatření; koronavirus; oprávnění; místo výkonu práce; bezpečnost a ochrana zdraví při práci.

Abstract

The aim of the paper is to outline the changes in the performance of the work of a police officer caused by the COVID-19 pandemic or which may have occurred as a result. The work of a municipal police officer consists in ensuring local matters of public order, which primarily meant adapting the performance of work to the newly created legal conditions. The work of a police officer is an activity that does not allow performance in a remote way, so the municipality, as an employer, had to adapt to the epidemic situation.

Keywords

Officer; Municipal Police; Measures; Coronavirus; Authorization; Place of Work; Safety and Health Protection During Work.

1 Úvod

Onemocnění COVID-19, pro jehož celosvětové šíření se užívá název pandemie, významně prostoupilo veškeré právní vztahy. V tomto příspěvku se zaměřím na vliv pandemie COVID-19 na segment právních vztahů vznikajících v souvislosti s výkonem práce strážníka obecní policie (dále jen „strážník“), a to jak vztahů veřejnoprávního charakteru (tedy vztahů, jež jsou důsledkem projevu veřejné moci, kterou je výkon práce strážníka nadán), tak vztahů soukromoprávních (tedy vztahů mezi strážníkem a obcí, jakožto zaměstnancem a zaměstnavatelem).

Nejprve stručně k obecnému vymezení právního rámce vztahů v obecní policii.

Obecní policie je podle § 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obecní policii“), orgánem obce, který zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a další úkoly stanovené právními předpisy. Zřizovatelem obecní (městské) policie je obec (město, statutární město nebo hlavní město Praha), strážníci obecní policie jsou zaměstnanci obce zařazení v obecní policii. Pracovní poměr strážníka se řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), přičemž se jedná o soukromoprávní vztah s významnými veřejnoprávními aspekty, které definují práci strážníka nezávisle na vůli zaměstnavatele (např. vymezení kvalifikačních předpokladů, vymezení věcné a místní působnosti obecní policie, vymezení kompetencí a povinností strážníka apod.)¹, což se projevilo i ve stávající době pandemie COVID-19.

Stejně jako výkon většiny zaměstnání, i výkon práce strážníka v době pandemie COVID-19 se proměnil, ať už v tom, že některé činnosti byly utlumeny (např. dohled nad dopravou v okolí škol, který pozbyl své opodstatnění v době uzavření škol; snížení množství projednávaných nebo oznamovaných přestupků na úseku dopravy, který byl důsledkem snížení mobility lidí, uzávěry okresů nebo přerušení provozu zón placeného stání na území obce), v tom, že jiné činnosti byly prioritizovány (dohled nad dodržováním

¹ VETEŠNÍK, Pavel et al. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 45. ISBN 978-80-7380-463-3.

opatření zejména v prostředcích hromadné dopravy, na nástupištích, v přístřešku a čekárnách veřejné dopravy, vnitřních prostorách přístupných veřejnosti apod.) nebo v tom, že při výkonu práce bylo třeba, aby strážníci okamžitě zohlednili i nadnárodní legislativu (např. nařízení EP a Rady č. 2020/698 ze dne 25. 5. 2020, nařízení EP a Rady č. 2021/267 ze dne 16. 2. 2021, kterými byla – mimo jiné – prodloužena platnost některých řídicích průkazů).

Pandemie COVID-19 je v obecném povědomí spojena především s vyhlášením nouzového stavu podle čl. 5 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „úst. zákon o bezpečnosti ČR“), vyhlášením krizových opatření vlády podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), a vyhlášením zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický zákon“).

V práci strážníka pak pandemie COVID-19 znamenala změny ve věcné působnosti (tedy v obsahu práce), možné změny v místní působnosti (tedy v místě výkonu práce), zásah do kvalifikačních předpokladů pro výkon sjednané práce strážníka a změny v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

2 Změny v obsahu práce strážníka

Nastalý společenský stav vedl k prověření možností obecní policie, potažmo kompetencí strážníků, účinně se podílet na fungování státu v době pandemie COVID-19, což v tomto konkrétním případě bylo jednak v oblasti spolupráce složek integrovaného záchranného systému a jednak v oblasti vynutitelnosti vydávaných restriktivních opatření.

Obecní policie nepatří k základním složkám integrovaného záchranného systému ve smyslu zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném

systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o integrovaném záchranném systému“) a nelze ji bez dalšího podřadit ani pod žádnou z ostatních složek uvedených v § 4 odst. 2 tohoto zákona, neboť se nejedná o ozbrojený bezpečnostní sbor, jak by se mohlo navenek zdát, nýbrž o orgán obce². Obecní policie se ovšem může zařadit mezi ostatní složky integrovaného záchranného systému, a to tehdy pokud podle § 21 odst. 2 písm. f) zákona o integrovaném záchranném systému se k poskytování plánované pomoci na vyžádání smluvně zaváže.

V případě vynutitelnosti restriktivních opatření, která měla zabránit šíření onemocnění COVID-19, ovšem situace nebyla uspokojivá.

Efektivní vynucování dodržování restriktivních opatření vydávaných podle krizového zákona a zákona na ochranu veřejného zdraví selhávalo na skutečnosti, že projednání přestupku za jejich nedodržování strážník nebyl oprávněn projednat příkazem na místě, ale pouze oznámit příslušnému správnímu úřadu³. V praxi tak ve snaze docílit dodržování restriktivních opatření nevyhnutelně docházelo k tomu, že strážník projednal protiprávní jednání, které bylo k vlastnímu porušení restriktivního opatření přidružené, např. neuposlechnutí výzvy úřední osoby (např. k podání vysvětlení⁴, k prokázání totožnosti⁵, k opuštění určeného místa⁶), čímž byl spáchán přestupek podle § 5 odst. 1 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, což se logicky projevilo jako dlouhodobě neudržitelný stav. Vlivem pandemie COVID-19 proto došlo rozšíření oprávnění strážníka projednat věc příkazem na místě.

První změnu přinesl zákon č. 243/2020 Sb., o pravomoci Policie České republiky a obecní policie postihovat porušení krizových opatření a mimořádných opatření nařízených v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru SARS CoV-2 na území České republiky (dále jen „zákon č. 243/2020 Sb.“) účinný od 13. 5. 2020, podle něhož je strážník oprávněn projednat příkazem na místě vybrané přestupky podle zákona o ochraně veřejného zdraví a krizového zákona, které postihují porušení povinností stanovených krizovými

² § 1 odst. 1 zákona o obecní policii.

³ § 10 zákona o obecní policii.

⁴ § 11 zákona o obecní policii.

⁵ § 12 zákona o obecní policii.

⁶ § 15 zákona o obecní policii.

opatřeními a mimořádnými opatřeními nařízenými z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na území České republiky. Jedná se o věcně velice úzkou kompetenci strážníka.

Jak uvádí důvodová zpráva k zákonu č. 243/2020 Sb., tento zákon byl vydán za účelem operativního vyřešení vymahatelnosti jednotlivých opatření vydávaných v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na území České republiky, a to jak mimořádných opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví vydávaných Ministerstvem zdravotnictví nebo krajskou hygienickou stanicí, tak krizových opatření podle krizového zákona vydávaných vládou (v době nouzového stavu) nebo hejtmánem kraje (za stavu nebezpečí). Krizový zákon, zákon o ochraně veřejného zdraví ani jiný zákon totiž neumožňovaly, aby tyto přestupky byl strážník oprávněn projednat příkazem na místě, nýbrž byl oprávněn podezření z jejich spáchání pouze oznámit správnímu orgánu podle § 10 odst. 2 zákona o obecní policii, což se jevilo jako neefektivní. Příkazem na místě lze podle § 91 a 92 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších, předpisů uložit pokutu do 10 000 Kč.

Druhé rozšíření kompetencí strážníka přinesl pandemický zákon. Pandemický zákon je poněkud specifický zákon, neboť byl vydán za účelem zvládnutí epidemie onemocnění COVID-19 způsobené novým koronavirem označovaným jako SARS CoV-2 a jejich dopadů na území České republiky a zároveň je předpokládán jako zákon dočasný, když opatření vydávaná podle tohoto zákona by měla být vydávána pouze do 28. 2. 2022. Přestupku podle pandemického zákona se dopustí právnická nebo podnikající fyzická osoba, pokud nedodrží některé z mimořádných opatření, jejichž taxativní výčet je uveden v § 2 pandemického zákona, přičemž takovým mimořádným opatřením může například být omezení veřejné dopravy nebo stanovení podmínek jejího provozování, omezení výuky nebo jiného provozu vysoké školy, příkaz používat ochranné, mycí, čisticí nebo dezinfekční prostředky či příkaz testovat zaměstnance a jiné pracovníky na přítomnost onemocnění COVID-19. Strážník je podle § 12 odst. 3 pandemického zákona oprávněn přestupky projednat příkazem na místě, a tedy taktéž s možností uložení pokuty do výše 10 000 Kč (v případě, že nepostačuje domluva). Jak

je zjevné, některá mimořádná opatření podle pandemického zákona směřují vůči zaměstnavatelským subjektům, proto pro úplnost dodávám, že strážník je vyloučen z projednávání a rozhodování věci, pokud by právníkou osobou podezřelou ze spáchání přestupku byla obec.⁷

Jak už bylo uvedeno, zákon č. 243/2020 Sb. i pandemický zákon jsou předpisy věcně úzce spojené s vydáváním opatření v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru označovaného jako SARS CoV-2 na území České republiky. Přestože rozšířením pravomocí strážníků těmito zákony mělo dojít k zefektivnění ve vynucování dodržování vydávaných opatření, v praxi se projevilo, že množství a frekvence přijímaných opatření a rozdílnost jejich právního základu (tj. buď zákona o ochraně veřejného zdraví, nebo pandemického zákona) působí aplikační problémy, které nakonec vedly Ministerstvo vnitra ČR, které metodicky podporuje činnost obecních policí, ke stanovisku se závěrečným doporučením „... *vzhledem ke značně turbulentním změnám přijímaných mimořádných opatření a s ohledem na možnou kolizi zákona o ochraně veřejného zdraví a tzv. pandemického zákona, [se doporučuje] příkazem na místě projednávat výhradně ta protiprávní jednání, u kterých je jednoznačná a nesporná právní regulace. Ke dni 13. 4. 2021 je to zejména porušení povinností mít zakrytá ústa ve smyslu zákona o ochraně veřejného zdraví v návaznosti na § 92n zákona č. 258/2000 Sb. a zákona č. 243/2020 Sb. V ostatních případech se jako vhodnější postup jeví využití § 10 zákona o obecní policii*“⁸ Pro úplnost dodávám, že v § 10 zákona o obecní policii je strážníkovi stanovena povinnost oznámit policii důvodné podezření, že byl spáchán trestný čin, a podle povahy věci též zajistit místo trestného činu proti vstupu nepovolaných osob. Kýženého efektu nové legislativy tak prozatím nebylo dosaženo v předpokládaném rozsahu.

3 Místo výkonu práce strážníka

Pandemie COVID-19 mohla být příčinou i dočasné změny místa výkonu práce strážníka.

⁷ § 14 odst. 1 zákona č. 500/204 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁸ Stanovisko k postupu strážníků při projednávání přestupků podle pandemického zákona. *Ministerstvo vnitra* [online]. Odbor bezpečnostní politiky [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz>

Obecně je místem výkonu práce strážníka území obce, která obecní policii zřídila.⁹ Místní působnost obecní policie - a tedy i místo výkonu práce strážníka – může být rozšířena veřejnoprávní smlouvou uzavřenou mezi obcí, která obecní policii zřídila, a jinou obcí v témže vyšším územním kraji (§ 3a zákona o obecní policii). V závažných situacích, jakou bezpochyby pandemie COVID-19 je, upravuje § 3b zákona o obecní policii možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků, a to tehdy, pokud je na území obce vyhlášen stav nebezpečí (§ 3 krizového zákona), nouzový stav nebo stav ohrožení státu (čl. 7 úst. zákona o bezpečnosti ČR) (dále jen „krizový stav“).

Odborná literatura dospěla k závěru, že veřejnoprávní smlouva s obcí, kde je vyhlášen krizový stav, umožňuje z hlediska pracovněprávních předpisů zaměstnavateli veřejnoprávní formou převést strážníky jako zaměstnance i bez jejich souhlasu na dobu nezbytné potřeby k jinému zaměstnavateli, a to formou dočasného přidělení podle § 43a zákoníku práce svého druhu (*sui generis*). Právní úprava v § 3b zákona o obecní policii je zvláštní úpravou (*lex specialis*) dočasného přidělení k jinému zaměstnavateli, přičemž se nevyžaduje souhlas strážníka.¹⁰ Veřejnoprávní smlouva s obcí, kde je vyhlášen krizový stav, umožňuje vymezení konkrétních činností, které bude obecní policie vykonávat na území jiné obce.¹¹ U tohoto typu veřejnoprávní smlouvy jde o rozsah pracovní činnosti strážníka v rámci přidělení k jinému zaměstnavateli, aniž by to mělo vliv na oprávnění strážníků podle zákona o obecní policii. Strážníci, kteří na základě veřejnoprávní smlouvy plní úkoly na území jiné obce, prokazují oprávnění k plnění těchto úkolů písemným pověřením vydaným starostou obce, na jejímž území tyto úkoly plní.¹² Smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí strážníků obci, kde je vyhlášen krizový stav, na straně přidávajícího zaměstnavatele může být výhradně obec, která obecní policii zřídila. Naopak na straně příjemce strážníků na základě veřejnoprávní smlouvy může být kterákoli obec, bez ohledu na to, zda obecní policii zřídila nebo nezřídila. Zároveň se nevyžaduje, aby smluvní strany

⁹ VETEŠNÍK, Pavel et al. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 49. ISBN 978-80-7380-463-3.

¹⁰ ŠEBESTA, Patrik. *Zákon o obecní policii. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018, s. 75–76. ISBN 987-80-7552455-3.

¹¹ § 3c odst. 2 písm. f) zákon o obecní policii.

¹² § 3c odst. 4 zákon o obecní policii.

byly obcemi v rámci kraje, tudíž stranou veřejnoprávní smlouvy podle § 3b zákona o obecní policii může být i Hlavní město Praha.¹³

4 Kvalifikace strážníka v době nouzového stavu

Součástí povinností strážníka je i dosažení a udržení odborné kvalifikace pro výkon práce. Jedním z kvalifikačních předpokladů pro výkon práce strážníka je osvědčení o splnění stanovených odborných předpokladů (dále jen „osvědčení“)¹⁴, které se vydává s platností 5 let. Obec je za tímto účelem povinna zajistit školení a výcvik čekatelů¹⁵ a strážníků.¹⁶ Tento je povinen úspěšně složit zkoušku odborné způsobilosti před zkušební komisí Ministerstva vnitra ČR.

V návaznosti na vyhlášení nouzového stavu usnesením vlády č. 194 ze dne 12. 3. 2020 bylo Ministerstvem vnitra ČR zrušeno konání zkoušek odborné způsobilosti, přičemž podle stanoviska ministerstva k platnosti osvědčení strážníků po dobu vyhlášeného nouzového stavu obec nebyla dočasně povinna zajistit výcvik a školení strážníků před zkouškou odborné způsobilosti a automaticky zůstávala v platnosti všechna osvědčení vydaná před dnem vyhlášení nouzového stavu.¹⁷ Negativním důsledkem nekonání zkoušek odborné způsobilosti ovšem byla nemožnost doplnit personální stavy obsazenosti pracovních míst strážníků o nově nastupující strážníky.

5 Bezpečnost a ochrana zdraví při práci

Výkon práce strážníka byl pandemií COVID-19 ovlivněn i v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Práce strážníka je provázána nevyhnutelností mezilidských kontaktů, ať už mezi strážníky nebo mezi strážníky

¹³ VETEŠNÍK, Pavel et al. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 115. ISBN 978-80-7380-463-3.

¹⁴ § 4 odst. 1 písm. e) zákona o obecní policii.

¹⁵ Čekatelem je zaměstnanec obce zařazený do obecní policie, který splňuje podmínky § 4 odst. 1 písm. a) až e) zákona o obecní policii (je bezúhonný, spolehlivý, starší 18 let a zdravotně způsobilý), přičemž proto, aby se mohl stát strážníkem je povinen složit zkoušku odborné způsobilosti a získat osvědčení.

¹⁶ § 4d odst. 3 a 4e odst. 1 zákona o obecní policii.

¹⁷ Stanovisko k platnosti osvědčení strážníků obecní policie po dobu vyhlášeného nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra* [online]. Odbor bezpečnostní politiky, č. j. MV-48467-2/OBP-2020 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz>

a třetími osobami (např. osobami důvodně podezřelými ze spáchání přestupku, oznamovateli přestupku apod.). Zaměstnavatel tedy byl nucen soustředit dostatek pozornosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, a to jak preventivními opatřeními, tak opatřeními následnými.

Základním preventivním opatřením je dostatečné vyhodnocování rizik možného ohrožení života a zdraví zaměstnanců, která se týkají výkonu práce (dále jen „rizika“). Rizikem v případě pandemie COVID-19 je vysoce infekční kapénková nákaza, přičemž na začátku pandemie COVID-19 nebyla známa doba nakažlivosti viru zachyceného v prostoru.

Obecně doporučovaným stěžejním a stále trvajícím opatřením k eliminaci takového rizika se jeví snížení množství sociálních kontaktů, dostatečná ochrana dýchacích cest a zavedení hygienických pravidel. Snížit sociální kontakt při výkonu práce strážníka je v ideálním případě možné organizací pracovních směn, což sníží sociální kontakt mezi zaměstnanci na pracovišti (typicky na služebnách) a stanovením pravidel pohybu třetích osob na pracovištích obecní policie (typicky přestupková pracoviště).

Zajištění ochrany dýchacích cest a hygieny rukou lze pouze vybavením strážníků adekvátními osobními ochrannými pracovními prostředky (v tomto případě minimálně respirátory, gumovými rukavicemi) a virucidní dezinfekcí¹⁸. Dalším nutným opatřením je i zajištění bezpečnosti pracovního prostředí (tj. úklid pracoviště, dezinfekce stejnokrojů a vozidel).

Vhodným opatřením následným, tedy opatření k ochraně strážníků, kteří byli v kontaktu s jiným zaměstnancem, u něhož vzniklo podezření, že se onemocněním COVID-19 nakazil, může být zaměstnavatelem nařízené pracovní volno z důvodu jiných překážek na straně zaměstnavatele podle § 208 zákoníku práce, kterým zaměstnavatel operativně zajistí „karanténu“ potenciálně ohrožených strážníků do doby než se nepochybně určí jejich zdravotní stav. Byť toto opatření má významný ekonomický dopad, neboť zaměstnavatel je povinen poskytnout zaměstnanci náhradu platu v průměrné výši, má zásadní dopad do personální obsazenosti pracovních směn, lze jej považovat za opatření stěžejní a potřebné k zachování, byť třeba omezeného, chodu jednotlivých útvarů obecní policie.

¹⁸ § 104 zákoníku práce.

Vhodným následným opatřením je dle mého názoru i zajištění potřebné psychologické podpory strážníkům, neboť s ohledem na neznámost koronaviru označovaného jako SARS CoV-2, nepredikovatelnost vývoje onemocnění a potencialitu dlouhodobých zdravotních následků nelze vyloučit individuální obavu strážníka o ohrožení zdraví při výkonu práce. Strážník při výkonu práce přichází do kontaktu s osobami z různých sociálních vrstev, osobami v různé míře agresivními, osobami ve stavu intoxikace anebo osobami, které se v důsledku dlouhodobé frustrace z nejistoty související s omezením či úplnou ztrátou sociálního zázemí v důsledku pandemie COVID-19 chovají rezistentně vůči restriktivním opatřením. Obavu sice lze považovat za obavu z neznámého, neboť práce strážníka je z hlediska expozice závažným chorobám jak bakteriálního (např. hepatitida), tak virového původu (např. HIV), ze své podstaty riziková, pouze se tyto choroby staly už součástí obecného povědomí, nicméně není ji na místě podceňovat, aby zaměstnavatel dokázal předejít složitým situacím, například odmítnutí výkonu práce podle § 106 odst. 2 zákoníku práce.

Samostatnou otázkou je, zda mezi následná opatření zaměstnavatele řadit očkování jako požadavek zaměstnavatele pro výkon práce. Strážníci – jako profesní skupina zaměstnanců – byli zařazeni v rámci očkovacích plánů mezi profesní skupiny s přednostním přístupem k očkování až dodatečně v březnu 2021.¹⁹ Oprávněnost požadavku pro řádný výkon sjednané práce stanoveného zaměstnavatelem je dána jen tehdy, jde-li o takový požadavek, který je vyvolán zvláštností výkonu konkrétní funkce (pracovního místa), tedy jde-li o požadavek odůvodněný²⁰, v případech strážníků by se jistě jednalo o požadavek odůvodněný povahou práce, nicméně vzhledem k tomu, že se jedná o zdravotnický výkon s blíže neprozkoumanými následky a efektem, zatím se nejvíce jako vhodné zařadit očkování mezi požadavky zaměstnavatele na výkon práce, neboť by takový požadavek, jehož opodstatněnost není nezpochybnitelná, mohl mít negativní vliv na zájem o práci strážníka obecně.

¹⁹ Metodický pokyn pro očkovací kampaň (Plán provedení). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.mzcr.cz>

²⁰ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2006, sp. zn. 21 Cdo 1731/2005.

6 COVID-19 jako nemoc z povolání

Vedle opatření zaměřených na konkrétní ochranu jednotlivců je třeba, aby zaměstnavatel zároveň dbal na evidenci strážníků, kteří onemocněli nemocí COVID-19 v souvislosti s výkonem práce, a to z důvodu jeho odpovědnosti za škodu a nemajetkovou újmu vzniklou zaměstnanci v souvislosti s výkonem práce.

Nemoc COVID-19 byla Ministerstvem zdravotnictví uznána nemocí z povolání ve smyslu nařízení vlády č. 290/1995 Sb., kterým se stanoví seznam nemocí z povolání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády č. 290/1995 Sb.“), s tím, že půjde o tzv. otevřenou položku v kapitole V položce 1, příp. 3 Seznamu nemocí z povolání²¹. Zaměstnavatel je povinen nahradit zaměstnanci škodu nebo nemajetkovou újmu vzniklou nemocí z povolání, jestliže zaměstnanec naposledy před jejím zjištěním pracoval u zaměstnavatele za podmínek, za nichž vzniká nemoc z povolání, kterou byl postižen.²² Kombinací toho, že nemoc COVID-19 je nemoc vysoce infekční s výše popsanou povahou práce strážníka, se pochopitelně objevují případy, kdy dojde k nakažení strážníka při výkonu práce. V tomto případě se proto lze ztotožnit se stanoviskem výboru Společnosti pracovního lékařství ČLS JEP k podmínkám uznání nemoci COVID-19 za nemoc z povolání ve smyslu nařízení vlády č. 290/1995 Sb., podle něhož „*Pokud osoba (zdravotník i nezdravotník) s podezřením na vznik nemoci z povolání COVID-19 onemocněla klinicky manifestním onemocněním s laboratorně potvrzenou diagnózou COVID-19 a v inkubační době tohoto onemocnění přišla prokazatelně v zaměstnání do úzkého profesního kontaktu s pacientem nebo s jinou osobou (např. sociální pracovníci, policisté, hasiči) s prokázanou pozitivitou na COVID-19 v inkubační době tohoto pacienta nebo jiné osoby nebo v době manifestních projevů nemoci, pak jsou splněna kritéria pro nemoc z povolání.*“²³ Kritéria nemoci z povolání tedy splněna nejsou, byl-li zaměstnanec testován na přítomnost viru, avšak neonemocněl klinicky manifestním onemocněním COVID-19, tedy neměl klinické příznaky, byl například

²¹ Lze uznat onemocnění COVID-19 jako nemoc z povolání? *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 4. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz>

²² § 269 odst. 2 zákoníku práce.

²³ Stanovisko výboru společnosti pracovního lékařství ČLS JEP k podmínkám uznání nemoci COVID-19 za nemoc z povolání. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz>

pouze v karanténě, přesto by i v takovém případě mohl mít zaměstnanec nárok na náhradu škody či nemajetkové újmy podle § 265 odst. 1 zákoníku práce. Škoda musí vzniknout při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s nimi, a to porušením právních povinností nebo úmyslným jednáním proti dobrým mravům. Výhodou pracovněprávního režimu takového nároku na náhradu škody je to, že může jít o porušení povinnosti jednak zaměstnavatele a jednak třetí osoby. Například tím, že dotyčná osoba nedodržela karanténu a šla vyřizovat nějakou záležitost na úřad, kde pracuje postižený zaměstnanec. Zavinění zde nehraje roli, s výjimkou případů, kdy by škoda vznikla úmyslným jednáním proti dobrým mravům.²⁴

7 Závěr

Pandemie COVID-19 v mnoha ohledech vyvinula tlak na obce, obecní policii a zejména strážníky, který spočíval a i nadále spočívá jednak v tom, jak zajistit a udržovat fungování obecní policie jako zaměstnavatelského subjektu, v jehož rámci je vytvářeno bezpečné pracovní prostředí, ale především v tom, jak dostát obecného očekávání veřejnosti ve věci efektivního vynucování restriktivních opatření. Lze předpokládat, že onemocnění COVID-19 bude dlouhodobě ovlivňovat činnost obecní policie, například druh projednávaného přestupkového jednání v návaznosti na platná restriktivní opatření, nebo tím, že dlouhodobě zůstanou režimové úpravy chodu pracovišť. De lege ferenda by tak mělo být dle mého názoru uvažováno zejména o přesnější specifikaci pracovněprávního charakteru poskytnutí strážníků veřejnoprávní smlouvou podle § 3b zákona o obecní policii, jenž je v současnosti definován pouze názory odborné veřejnosti.

Literature

ŠEBESTA, Patrik. *Zákon o obecní policii. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 987-80-7552455-3.

VETEŠNÍK, Pavel et al. *Obecní policie*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, 330 s. ISBN 978-80-7380-463-3.

²⁴ HROMADA, Miroslav. Aktuální otázky nároků z pracovních úrazů a nemocí z povolání. *Soudní rozhledy*, 2020, roč. 26, č. 11–12, s. 351–353.

HROMADA, Miroslav. Aktuální otázky nároků z pracovních úrazů a nemocí z povolání. *Soudní rozhledy*, 2020, roč. 26, č. 11–12, s. 351–353

Stanovisko k postupu strážníků při projednávání přestupků podle pandemického zákona. *Ministerstvo vnitra* [online]. Odbor bezpečnostní politiky [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz>

Stanovisko k platnosti osvědčení strážníků obecní policie po dobu vyhlášeného nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra* [online]. Odbor bezpečnostní politiky, č. j. MV-48467-2/OBP-2020 [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz>

Metodický pokyn pro očkovací kampaň (Plán provedení). *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <http://www.mzcr.cz>

Lze uznat onemocnění COVID-19 jako nemoc z povolání? *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz>

Stanovisko výboru společnosti pracovního lékařství ČLS JEP k podmínkám uznání nemoci COVID-19 za nemoc z povolání. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. [cit. 25. 5. 2021]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz>

Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 11. 5. 2006, sp. zn. 21 Cdo 1731/2005.

Contact – e-mail

vetesnik.eva@gmail.com

PANDEMICKÉ OTAZNÍKY V SOUVISLOSTI S HOMEOFFICE

Roman Zapletal

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Text reaguje na znatelně zvýšenou frekvenci výkonu závislé práce z jiného místa než pracoviště zaměstnavatele (nejčastěji z domova), a to s přihlédnutím k vysoce aktuálním epidemickým souvislostem. Ve vymezeném kontextu přitom odlišuje dvě rozdílné praktické situace. Jejich subjekty tvoří, v závislosti na konkrétních skutkových okolnostech, buď zaměstnanci plně subsumovatelní pod kategorii tzv. domáckých zaměstnanců ve smyslu účinné právní úpravy („ryzí domácí zaměstnanci“), anebo naopak zaměstnanci, na něž předmětná zvláštní regulace *de lege lata* zásadně nedopadá („kvazidomáckí zaměstnanci“).

Keywords in original language

Homeoffice; práce z domova; místo výkonu práce; pracoviště zaměstnavatele; rozvržení pracovní doby; domácký zaměstnanec; kvazidomácký zaměstnanec

Abstract

The text reacts to a perceivable increase in performing dependent work elsewhere than at the employer's workplace (mainly from one's home), with regard to highly current epidemic connections. In the stated context, there are two differing practical situations observed. Their subjects create, based on particular circumstances, either employees who shall be fully subsumed to the category of so-called home-workers in the sense of the effective regulation (i.e., "genuine home-workers"), or on the contrary, employees to whom the relevant special provision *de lege lata* shall essentially not be applied (i.e., "quasi home-workers").

Keywords

Home-office; Home-working; Place of Performance of Work; Workplace of Employer; Distribution of Working Hours; Home-worker; Quasi Home-worker.

1 Úvodem

Problematika *homeoffice*, institutu až donedávna aplikační praxí nikterak hojně využívaného, se téměř bez jakékoliv nadsázky stala v průběhu uplynulých měsíců jistou pracovněprávní mantrou. Vybízí se jej v této souvislosti charakterizovat jako fenomén (a současně snad i symbol) dnešní doby. Jak se dá nepochybně soudit, výsledovatelný až exponenciální nárůst možnosti pracovat na jiném místě, než které bylo *expressis verbis* mezi smluvními stranami daného základního pracovněprávního vztahu jako místo výkonu práce původně ujednáno, zrcadlí napříč sférou ekonomicky aktivního obyvatelstva jeden ze signifikantních důsledků nastalé pandemie onemocnění COVID-19. Ty přitom zcela přirozeně rezonují nejen v rámci právní regulace odvětví pracovního práva.

Předkládaný příspěvek analyzuje předmětný koncept ve vztahu ke dvěma rozdílným kategoriím. První z nich, a to zároveň v pracovněprávní doktríně ta tradiční, je tvořena pracujícími subjekty, které lze označit jako ryzí domácí zaměstnance. Tyto osoby totiž vykonávají (převážně stabilně) práci v zákonném režimu tzv. domácích zaměstnanců. Naproti tomu skupina druhá, početně vykazující strmý nárůst právě v důsledku všeobecně přijímaných opatření zacílených na zamezení, potažmo zmírnění plošného šíření nového typu koronaviru SARS-CoV-2, zahrnuje zaměstnance v zásadě toliko dočasně vykonávající práci ze svého domova, případně i jiného obdobného místa (lapidárně řečeno, toho času pracující na *homeoffice*). Přestože i v jejich případě jsou vykazovány shodné rysy v podstatných okolnostech, na základě skutečnosti, že zde *ex lege* nedochází k aplikaci předesílané speciální právní úpravy pro domácí zaměstnance, jsou praktické pracovněprávní konsekvence již zcela rozdílné. Z předestřené důvodu se tudíž nejví žádoucím dané kategorie vzájemně směřovat. Nastíněná diferenciacie nadto odráží také další vybrané aktuální aspekty, a to momentálně především ty související

s problematikou v pracovní smlouvě sjednaného místa výkonu práce, jak se ostatně podává z relevantních závěrů rozhodovací praxe.

Dopady covidové pandemie potvrdily, ba ještě umocnily praktičnost a dynamičnost pracovního práva. Podtržení trvajících významů tohoto stěžejního pojmově soukromoprávního odvětví však s sebou na stranu druhou nutně přináší rovněž suplementární prvek, a to v podobě čelení výzvy k nutné dostatečně pružné adaptaci na nastalé, doposavad zcela bezprecedentní změny a proměny nejen právní, nýbrž i ekonomické a celospolečenské. Jmenovaný aspekt přitom nepředstavuje nijaké *novum*. V návaznosti na tematickou výšeč tohoto textu lze poukázat na skutečnost, že ani samotná materie práce z domu (*home-working*) není ve všeobecné perspektivně považována za výdobytek post-industriální doby. Již v kontextu industrializace v rámci probíhajícího procesu průmyslové revoluce byli domácí zaměstnanci vyčleňováni jako samostatná skupina tvořící předmět zvláštní ochranné legislativy (vedle dětí a mladistvých, žen a zdravotně postižených).¹ Interdisciplinární přesah demonstruje odkaz na alarmující pracovní podmínky a útlak v oblasti tkalcovství (vyústějící v povstání slezských tkalců v letech 1844/1845), jež byly zvětšeny v naturalistickém dramatu Gerharda Hauptmanna „Tkalcí“ („*Die Weber*“, 1892).

Následující řádky se v duchu nastíněného obsahového rámce věnují dvěma základním momentům. Primárně je v souvislosti s otázkou, koho lze považovat za domácího zaměstnance (otazník první), představen konstrukt „(ryzího) domácího zaměstnance“, přičemž jsou formulovány jeho dva bazální pojmové znaky. Sekundárně, ve spojení s distinkcí od „kvazidomáckého zaměstnance“, dochází k vymezení předpokladu, který umožňuje vedení úvah dotýkajících se hypotézy, zdali na základě (a v důsledku) nynější pandemie skutečně došlo (mohlo dojít) k intenzifikaci domácích zaměstnanců (otazník druhý). Co do vlastního pojmenování subjektů předestřených modelů je nadále zachováváno užití výhradně českých ekvivalentů (jakkoliv by za neméně přiléhavé šlo považovat anglické mutace „*homeworker*“, resp. „*quasi-homeworker*“), a to při snaze oprostit se zde alespoň nepatrně od jinak veskrze masivní invaze anglicismů do tuzemského lingvistického úzu.

¹ RAMM, T. *Laissez-faire and State Protection of Workers*. In: HEPPLER, B. (ed.). *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*. London: Mansell Publishing Ltd., 1986 (Hart Publishing, 2010), s. 97–99.

2 Domácký zaměstnanec

Za tzv. domácké zaměstnance jsou tradičně považováni zaměstnanci pracující v režimu *lex specialis*, ztělesněném při reflektování dopadů na aplikační praxi poněkud kusým ustanovením § 317 zákoníku práce², které v souladu s názvem Hlavy IX, Části třinácté zákoníku práce akcentuje „*zvláštní povahu práce některých zaměstnanců*“. Ryzím domáckým zaměstnancem se proto v tomto smyslu rozumí výhradně takový zaměstnanec, jenž naplňuje dvě elementární podmínky. Pro svého zaměstnavatele vykonává závislou práci jednak z jiného místa než pracoviště tohoto zaměstnavatele, jednak v pracovní době, k jejímuž rozvrhování dochází právě přímo ze strany zaměstnance. Naposledy jmenovaný předpoklad je v komparativní perspektivě zástupci odborné veřejnosti shledáván za jednu z nejpodstatnějších překážek pro vyšší ochotu zaměstnavatelů umožňovat výkon práce mimo jejich pracoviště.³ Pro účely dalších úvah je přitom stěžejní, že obě stanovená kritéria musejí být k aktivaci daného režimu naplněna kumulativně.

Alespoň okrajovou pozornost se zde sluší věnovat samotnému terminologickému označení domácký zaměstnanec. Jakkoliv se zvolený termín nemusí zdát zcela výstižným, neboť může evokovat, že by snad měl zahrnovat striktně pouze zaměstnance pracující ze svého domova, nejedná se bezesporu o interpretačně nepřekonatelnou překážku. Prostřednictvím extenzivního nazírání je totiž zcela přirozené, že zaměstnanec může vedle místa trvalého pobytu⁴ práci realizovat jak ze svého stávajícího bydliště⁵, tak z jakéhokoli jiného obdobného místa, ilustrativně z chaty nebo chalupy (k čemuž se ostatně s nárůstem chatářského či chalupářského fenoménu

² Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“, případně jen „ZP“).

³ KOTÍKOVÁ, J., R. KYZLINKOVÁ a kol. *Flexibilní formy práce – homeworking v ČR a vybraných evropských zemích*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2020, s. 78.

⁴ Ve smyslu § 10 odst. 1 první věty zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, představuje toto místo „*adresa pobytu občana v České republice, která je vedena v základním registru obyvatel ve formě referenční vazby (kódu adresního místa) na referenční údaj o adrese v základním registru územní identifikace, adres a nemovitostí, kterou si občan zvolí zpravidla v místě, kde má rodinu, rodiče, byt nebo zaměstnání*“.

⁵ Jinými slovy řečeno, na základě § 80 odst. 1 věty první zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, primárně z takového místa, „*kde se zdržuje s úmyslem žít tam s výhradou změny okolností trvale; takový úmysl může vyplývat z jeho prohlášení nebo z okolností případu*“.

postupně začalo uchylovat stále více zaměstnanců⁶). Za drobný cenný historickoprávní exkurs může posloužit i fakt, že již prvorepubliková regulace v souvislosti s úpravou „domácké práce“ vydefinovala „domácké dělníky“ jako osoby pracující „mimo provozovnu svých zaměstnavatelů, zpravidla ve svých obydlích.“⁷ Pojem domácký zaměstnanec nadto reflektuje označení aplikované v systému anglo-amerického práva (doktríně *common law*), kde se lze setkat i pro účely pojmenování samotného diskutovaného institutu převážně s již výše zmiňovanou formou *home-working*⁸, odtud pak též s termínem *homeworker*⁹ (jako osobou pracující z domova, čili domáckým pracovníkem).

Pro zaměstnance spadající pod optiku tuzemské pracovněprávní teorie tradiční definici domáckého zaměstnance zakládá předmětné ustanovení určitou materiální exkluzivitu. Normuje totiž prostřednictvím vymezení negativní působnosti *ratione materiae* zákoníku práce (resp. prostřednictvím stanovení výjimek z generální působnosti kodexu práce) tři kategorie oblastí, jež se ve vztahu k ryzím domáckým zaměstnancům neuplatní vůbec¹⁰ (materie

⁶ Zde se v komplexnějších souvislostech přímo nabízí poukázat na aktuální legislativní návrh skupiny poslanců, nevšedně diskutovaný mezi širší veřejností i politickou reprezentací (o čemž svědčí nedávné vrácení verze schválené Poslaneckou sněmovnou horní komorou Parlamentu zpět s redukčními pozměňovacími návrhy, které se však dolní komora rozhodla nerefléktovat a při proběhlém hlasování dne 25. 5. 2021 setrvala na původním znění). Finální přijetí právního předpisu, přinášejícího do tuzemského právního řádu Kodex zahrádkáře aneb, se snad přípustnou nadsázkou, Desatero zahrádkářských příkázání (odkazující na zcela symbolický celkový počet ustanovení předmětného návrhu), tak v návaznosti na uvedené získává o to naléhavější rozměr. V podrobnostech viz sněmovní tisk 634 (návrh zákona o podpoře zahrádkářské činnosti, tzv. zahrádkářský zákon); dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=634>

⁷ Viz § 2 písm. a) zákona č. 29/1920 Sb., o úpravě pracovních a mzdových poměrů domácké práce; předpis platil ve své původní podobě až do nabytí účinnosti předchozího zákoníku práce (byl tudíž derogován ke dni 31. 12. 1965).

⁸ V lingvisticky drobně modifikované podobě se lze s tímto termínem nicméně setkat taktéž v prostředí tuzemského pracovněprávního diskurzu. Jako „homework“ práci z domova označuje např. KOMENDOVA, J. Právní rámec výkonu práce z domova. *Práce a mzda*, 2015, č. 11, s. 15.

⁹ Není však pro dokreslení celkového obrazu bez zajímavosti, že odborná literatura v kontextu aplikovatelného tzv. testu mutuality (vzájemné závislosti) s odkazem na relevantní závěry judikatury připouští, že ve vztahu k těmto osobám může docházet k pochybnostem ohledně trvání povinnosti zaměstnavatele přidělovat práci, jež kontrastuje s povinností zaměstnance takovou (jakoukoliv nabízenou) práci akceptovat. V důsledku uvedení předpokladu je dotčený právní poměr následně klasifikován jako výkon samostatné výdělečné činnosti, případně jako jiná, ryze soukromoprávní (občanskoprávní) obligace. Blíže viz DEAKIN, S. a F. WILKINSON. *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 309.

¹⁰ Srov. § 317 písm. a) ZP.

rozvrhování pracovní doby, vybraných překážek v práci na straně zaměstnavatele), resp. sice se aplikují, avšak v odlišném měřítku oproti standardnímu režimu¹¹ (oblast některých překážek v práci na straně zaměstnance, práce přesčas, práce ve svátek).

Na vlastní pojmové vymezení (konkrétně jeho druhou základní podmínku ohledně rozvrhu pracovní doby) prvořadě navazuje vyloučení právní úpravy rozvržení pracovní doby, prostožů a přerušení práce způsobené nepříznivými povětrnostními vlivy. Zatímco ve vztahu k základním překážkám v práci na straně zaměstnavatele (v podobě prostožů a přerušení práce v důsledku nepříznivých povětrnostních vlivů nebo živelní události¹²) je vymezení úpravy, k jejíž aplikaci zde nedochází, evidentní, v relaci s rozvrhováním pracovní doby není zcela zřejmé, která konkrétní ustanovení Části čtvrté zákoníku práce zákonodárce zamýšlel pro úpravu režimu domáckých zaměstnanců explicitně vyloučit. Na základě zvolené formulace dochází k exkluzi toliko Hlavy II. (Rozvržení pracovní doby, § 81–87 zákoníku práce), nicméně v zájmu zachování koncepčnosti nemohou být *per se* aplikována alespoň ani základní ustanovení o přestávce v práci¹³ a o době nepřetržitého odpočinku mezi dvěma směnami a v týdnu¹⁴, jelikož svojí dikcí výslovně předjímají ingerenci zaměstnavatele.

Ze zbývajících kategorie zahrnující problematiku důležitých osobních překážek v práci na straně zaměstnance je pracovněprávní sekurita upozaděna skutečností, že domáckému zaměstnanci přísluší náhrada výdělku výlučně ve čtyřech situacích. Nárok na náhradu mzdy (resp. platu nebo odměny z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr) při dočasné pracovní neschopnosti (karanténě)¹⁵ je doplněn triádou jiných důležitých osobních překážek v práci. Zákonodárce se v tomto smyslu rozhodl zohlednit zvýšený význam a související časovou i emocionální náročnost sociálních událostí

¹¹ Srov. § 317 písm. b), písm. c) ZP.

¹² Viz § 207 písm. a), písm. b) ZP.

¹³ Na základě § 88 odst. 1 první věty ZP platí, že: „Zaměstnavatel je povinen poskytnout zaměstnanci nejdéle po 6 hodinách nepřetržitě práce přestávku v práci na jídlo a oddech v trvání nejméně 30 minut“

¹⁴ Jak stanoví § 90 odst. 1, ve spojení s § 92 odst. 1 ZP, je zaměstnavatel povinen pracovní dobu rozvrhnout „tak, aby zaměstnanec měl mezi koncem jedné směny a začátkem následující směny nepřetržitý odpočinek po dobu alespoň 11 hodin ...“, a zároveň měl zaměstnanec „nepřetržitý odpočinek v týdnu v trvání alespoň 35 hodin ...“.

¹⁵ Srov. § 317 písm. b), ve spojení s § 192 ZP.

ve spojení se sňatkem, úmrtím a přestěhováním.¹⁶ V dalších zákonem, resp. citovaným nařízením vlády presumovaných situacích (jiných důležitých osobních překážek) ke vzniku nároku daného zaměstnance na příslušnou náhradu *ex lege* nedochází. Tím však přirozeně není nijak dotčena možnost odlišného individuálního ujednání mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

V návaznosti na rozvržení pracovní doby, jemuž již byla pozornost věnována, se za *prima facie* racionální dá považovat záměr zacílený na vyloučení zákonných benefitů poskytovaných v souvislosti s odměňováním za práci přesčas a za práci ve svátek. V souladu se zvolenou formulací¹⁷, jakkoliv se ukazuje jako poněkud nešťastná, jak se podává vzápětí, zaměstnanci nenáleží mzda (plat) nebo náhradní volno za práci přesčas ani náhradní volno, náhrada mzdy nebo příplatek za práci ve svátek.¹⁸ Nakolik zde zákonodárce zamýšlel ponechat nárok zaměstnance na příplatek za práci přesčas¹⁹, přitom není zcela jednoznačně zřejmé. Přestože se lze setkat s přístupem poplatným spíše formalistickému výkladu, s přihlédnutím k principiálně ochrannářskému nastavení pracovněprávní regulace²⁰, v celkovém systematickém kontextu se legitimnějším jeví přiklonit se k závěru, že domácímu zaměstnanci nepřísluší ani příplatek za práci přesčas. Argumentovat konec konců nadto možno rovněž odkazem na předešlou právní úpravu²¹, jejíž kontinuita se jinak zřetelně promítá i *de lege lata*. Nastalá interpretační nejasnost se zdá být vysoce pravděpodobným opomenutím zákonodárce, jež by však nemělo působit na úkor oprávněných zájmů zaměstnavatele.

¹⁶ Viz body 5., 7. a 10. Přílohy nařízení vlády č. 590/2006 Sb., kterým se stanoví okruh a rozsah jiných důležitých osobních překážek v práci; ve spojení s § 199 odst. 2 ZP.

¹⁷ Viz § 317 písm. c) ZP.

¹⁸ Viz § 114 odst. 1 a § 115 odst. 1, odst. 2 ZP.

¹⁹ Příplatek za práci přesčas přísluší v souladu s § 114 odst. 1 ZP zaměstnanci vedle dosažené mzdy (tj. mzdy, na niž vzniklo právo za odpracovanou dobu po dobu práce přesčas), a to ve výši alespoň 25 % průměrného výdělku, ledaže se smluvní strany dohodly na poskytnutí náhradního volna v rozsahu práce, jež byla vykonávána přesčas.

²⁰ Že je zaměstnavatel povinen příplatek za práci přesčas poskytnout alespoň v zákonné výši, i s ohledem na to, že jeho placení by mohlo být vyloučeno jedině zákonem, se domnívá např. ŠTEFKO, M. In: BĚLIŇA, M., L. DRÁPAL a kol. *Zákoník práce. Komentář* 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1258.

²¹ Podle § 267 odst. 2 písm. c) zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (účinném do 31. 12. 2006), ve vztahu k domácím zaměstnancům platilo: „nenáleží jim příplatek za práci přesčas ani příplatek za práci ve svátek, popřípadě ani další složky mzdy stanovené mzdovým předpisem.“

Jak bylo předesláno, charakteristika domáckého zaměstnance bezprostředně závisí na dvou základních aspektech. Jmenovaný zaměstnanec pracuje z jiného místa než pracoviště zaměstnavatele, závislou práci v tomto smyslu vykonává „*permanentně*“ odjinud než na pracovišti.²² Vedle právě uvedeného musí být současně naplněno kritérium vlastního (osobního) rozvrhování si své pracovní doby, čímž dochází k suspenzi povinnosti zaměstnavatele, jemuž je jinak rozvržení pracovní doby zaměstnanců (společně s určením začátku a konce směn) primárně ukládáno²³, za jejího současného přenesení na samotného zaměstnance.

Kumulativní povahu vyjmenovaných podmínek akcentuje i komentářová literatura, označující předmětný institut výstižně shrnujícím souslovím „*samorozevřbovaná práce mimo pracoviště zaměstnavatele*“.²⁴ Naproti tomu některé recentní praktické výklady²⁵ prioritizují problematiku místa výkonu práce (jež se nachází mimo pracoviště zaměstnavatele), přičemž rozvrhování pracovní doby již poněkud opomíjejí. V souvislosti s případy jakékoliv tzv. práce na dálku (*teleworking*) je přitom ve vybraných pramenech nadto výslovně uváděno, že tito zaměstnanci si pracovní dobu sami rozvrhují toliko „*zpravidla*“.²⁶ Toto nastíněné zjednodušení, inklinující ve svém důsledku ke směšování dvou odlišných kategorií, však jistě nelze považovat za nikterak *žádoucí*. Právě pro situace vykazující toliko první z definičních znaků (výkon práce z jiného místa než pracoviště) dochází k následujícímu vymezení konstruktu kvazidomáckého zaměstnance.

3 Kvazidomácký zaměstnanec

Jako tzv. kvazidomáckého zaměstnance lze ve shodě se shora uváděným označit takovou osobu, jež sice vykonává práci odjinud než z pracoviště

²² PICHRT, J. In: PICHRT, J. a M. ŠTEFKO. *Labour Law in the Czech Republic*. 3. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2018, s. 151.

²³ Srov. § 81 odst. 1 ZP.

²⁴ ŠTEFKO, M. In: PICHRT, J. a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 959.

²⁵ Srov. např. HORECKÝ, J. a M. BLAŽEK. Pracovněprávní vztahy v kontextu pandemie covidu-19. In: SELUCKÁ, M. a kol. *COVID-19 a soukromé právo. Otázky a odpovědi*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 27.

²⁶ VYSOKAJOVÁ, M. In: HŮRKA, P. a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 671.

zaměstnavatele, nicméně přesto nedochází k delegování primární povinnosti zaměstnavatele rozvrhovat pracovní dobu na zaměstnance. Jelikož není naplněno druhé z elementárních kritérií utvářejících definiční rámec (ryzích) domáckých zaměstnanců, nemůže primárně (bez dalšího) dojít k aplikaci právní úpravy v intencích § 317 zákoníku práce. Příléhavým se v tomto smyslu jeví označení samotného institutu zahrnujícího kvazidomácké zaměstnance jako „*řízený homeoffice*“, popřípadě „*hybridní režim*“ v případě kombinace s „*homeoffice v režimu § 317 ZP*“.²⁷ Smluvní strany daného základního pracovního vztahu se totiž zcela přirozeně mohou na pro ně nejideálnějším nastavení vzájemně dohodnout.

Dá se nepochybně soudit, že především v kontextu pandemie onemocnění COVID-19 právě takové situace představují majoritní podíl laickou veřejností užívaného označení „práce na *homeoffice*“. Závěry obsažené v recentních analyticko-statistických studiích dokládají, že podíl osob pracujících z domova „*silně koreloval s vývojem epidemiologické situace*“.²⁸ Dotčení zaměstnanci totiž zřejmě ve valné většině případů mimo pracoviště svého zaměstnavatele pracují pouze dočasně (jakkoliv s plným vědomím, že časový horizont se s přihlédnutím k apriorně mnohdy zcela nepředvídatelným individuálním okolnostem může významnou měrou prodloužit). *Homeoffice* je v takových situacích tudíž nutno vnímat jako momentálně zcela nebývale aktuální fakultativní zaměstnanecký benefit.

V tomto kontextu se vybízí otázka možného přenesení se ze sféry motivačních výhod pro zaměstnance do zákonem presumované obligatorní roviny. Lze uvažovat, zda by mohla přicházet v úvahu případná aplikace § 241 odst. 2 zákoníku práce²⁹; jinými slovy řečeno, zdali v určitých případech

²⁷ BOČANOVÁ, V. a kol. Stanovisko CzELA k právním otázkám institutu home office – 3. část. *Epravo.cz* [online]. 12. 5. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stanovisko-czela-k-pravnim-otazkam-institutu-homeoffice-3-cast-112931.html>

²⁸ GROSSMANN, J., V. KORBEL a D. MÜNICH. *Práce z domova: možnost, nebo nutnost?* Praha: Národohospodářský ústav Akademie věd ČR, v. v. i., 2021, s. 1.

²⁹ Podle citovaného ustanovení platí: „*Požádá-li zaměstnankyně nebo zaměstnanec pečující o dítě mladší než 15 let, těhotná zaměstnankyně nebo zaměstnanec, který prokáže, že převážně sám dlouhodobě pečuje o osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo stupni IV (úplná závislost), o kratší pracovní dobu nebo jinou vhodnou úpravu stanovené týdenní pracovní doby, je zaměstnavatel povinen vyhovět žádosti, nebrání-li tomu vážné provozní důvody.*“

nemá být zaměstnavateli uložena povinnost diskutovanou alternativní formu výkonu práce některému z vydefinované skupiny zvláště chráněných zaměstnanců umožnit.³⁰ Názory praktické veřejnosti plédující za připuštění takového postupu³¹ však spíše nezbyvá než odmítnout. Povinnost vyhovět předmětné žádosti je totiž *de lege lata* determinována nejen tím, že jí ze strany zaměstnavatele nebrání vážné provozní důvody, nýbrž i evidentním charakterem požadavku zaměstnance, jenž musí být směřován ke sjednání „*kratší pracovní doby nebo jiné vhodné úpravy stanovené týdenní pracovní doby*“. Litera zákona tudíž nijak nepředjímá, že by daný postup měl být aplikován i pro případy změny místa výkonu práce, byť v jejím důsledku k modifikaci pracovní doby reálně dochází (avšak natolik podstatným způsobem, že tuto okolnost nejspíše nelze jako „*vhodnou úpravu pracovní doby*“ dovozovat ani extenzivním výkladem).

Samotná skutečnost, že zaměstnanec vykonává práci z domova, však zintenzivňuje problematické aspekty týkající se místa výkonu práce. Není záměrem tohoto textu zevrubněji rozebírat veškerá kritéria pro validní sjednání jmenované jedné z podstatných náležitostí pracovní smlouvy³² a opětovně tak omílat v zásadě konsolidovanou aplikační praxi, nýbrž naproti tomu toliko poukázat na vybrané praktické důsledky, jakkoli v návaznosti na vybrané závěry rozhodovací praxe. Pro úplnost se však sluší na tomto místě alespoň okrajově zmínit, že prvořadý krok pro aktivaci možnosti vykonávat práci z domova (a tím módu kvazidomáckého zaměstnance) bude ve většině případů orientován k vlastnímu vymezení místa výkonu práce, jehož modifikace bude především za předpokladu, že bylo nastaveno restriktivně a limitováno pouze na odpovídající prostory zaměstnavatele, nezbytná.

³⁰ Zde možno upozornit na návrh skupiny poslanců, jenž je v současné době předmětem legislativního procesu (jakkoliv aktuálně v počáteční fázi, navíc po vydání nesouhlasného stanoviska vlády), předpokládající v rámci zcela nové konstrukce § 317 ZP založení povinnosti zaměstnavatele vyhovět žádosti osoby spadající do kategorie veškerých zvláště chráněných zaměstnanců v intencích § 237–241 ZP o výkon práce mimo pracoviště, a to „*alespoň v rozsahu poloviny týdenní pracovní doby*“, ledaže by tomu bránily vážné provozní důvody nebo „*z povahy vykonávané práce vyplývá, že tato nemůže být mimo pracoviště*.“ (sic!) Viz navrhované znění § 317 odst. 3 ZP, sněmovní tisk 1167 (novela zákoníku práce); dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=1167>

³¹ Viz např. KYSELOVÁ, L. Homeworking, trend dnešní doby? *Bezpečnost a hygiena práce*, 2019, č. 1, s. 10.

³² Ve smyslu § 34 odst. 1 písm. b) ZP.

Zvláště v bezprostřední souvislosti s neutuchající popularitou fenoménu digitálního nomádství, umožněnému povšechným raketovým technologickým rozvojem, v současné době nabývá kromobyčejně na významu problematika výkonu práce ze zahraničí, jako zvláštní subkategorie práce z domova, potažmo práce na dálku vůbec. V perspektivě supranacionální právní úpravy přitom platí, že místo výkonu práce představuje pojem unijním právem nedefinovaný, který je proto nutno v souladu s konstantními závěry judikatury vykládat podle jeho obvyklého smyslu v běžném jazyce (primárního významu), s přihlédnutím k použitému kontextu, jakož i k cílům dotčeným příslušnou právní úpravou.³³ V nastíněných situacích, kdy se zaměstnanec (v nejideálnějším, a tudíž nejméně rizikovém případě na základě konsenzu, s plným vědomím svého zaměstnavatele) uchýlí k *homeoffice* z místa nacházejícího se mimo tuzemské území, se místem výkonu práce rozumí právě takové, „*keď ve skutečnosti dotčená osoba provádí úkony související s touto činností*“.³⁴ Při reflektování relevantního právního rámce na poli harmonizace a koordinace předpisů z oblasti sociálního zabezpečení³⁵ je přitom zřejmé, že uvedené může mít stěžejní navazující praktické dopady přímo se dotýkající především samotné existenční sféry zaměstnance.

4 Závěrem

Předložený text reaguje na aktuální značnou rezonanci institutu *homeoffice* na pozadí pandemie onemocnění COVID-19 napříč širokým společenským i politickým spektrem. V této souvislosti diferencuje dvě vysoce praktické situace, jejichž materiální podstatu sice v obou případech ztělesňuje totožný aspekt v podobě vykonávání práce zaměstnancem mimo pracoviště zaměstnavatele, avšak již s rozdílnými dalšími pracovněprávními konsekvencemi. V souladu s regulací *de lege lata* jsou formulovány elementární podmínky (determinanty) subsumce pod režim domáckého zaměstnance v intencích příslušného ustanovení zákoníku práce. Do kontrastu s tímto ryzím

³³ Srov. např. rozsudek Soudního dvora EU (I. senátu) ze dne 10. 3. 2005, *EasyCar (UK) Ltd proti Office of Fair Trading*, věc C-336/03, bod 21.

³⁴ Rozsudek Soudního dvora EU (IV. senátu) ze dne 27. 9. 2012, *Partena ASBL proti Les Tertes de Chaumont-Gistoux S.A.*, věc C-137/11, bod 57.

³⁵ Blíže viz např. nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

domáckým zaměstnancem je následně staven konstrukt kvazidomáckého zaměstnance, jenž se ke své práci odjinud než z pracoviště uchyluje primárně jakožto k formě s přihlédnutím k dobovému kontextu stále populárnějšího zaměstnaneckého benefitu, a nikoliv s úmyslem činit tak permanentně. K výkonu práce samotné zde tudíž dochází (princiipiálně má docházet) v pracovní době, která je dotyčnému zaměstnanci nadále rozvrhována výhradně ze strany zaměstnavatele. Právě zaměstnancův „samorozvrh pracovní doby“ však představuje zákonem explicitně předjímaný kumulativní předpoklad pro prvně jmenovaný model.

Platná právní úprava v rámci zvolené legislativní koncepce (zakotvené zásadně strohou a nepřiliš ideálně formulovanou dikcí ustanovení § 317 zákoníku práce) generuje v souvislosti s praktickou aplikací obsáhnutého režimu domáckého zaměstnance vícero problematických aspektů (zejm. dotýkajících se oblastí pracovní doby nebo překážek v práci). Určité interpretační nejasnosti, jakkoli se ve výsledku ukazují toliko iluzorními, lze detekovat rovněž při uplatňování modelu kvazidomáckého zaměstnance (v návaznosti na zvláštní protektivní úpravu vymezené kategorie zranitelných zaměstnanců). Uvedené však nemění nic na skutečnosti, že v důsledku pandemických dopadů doby covidové projevujících se ve sféře ekonomicky aktivního obyvatelstva spíše nedocházelo k intenzifikaci (ryzích) domáckých zaměstnanců (a tudíž ani domácké práce v tradičním smyslu), nýbrž právě zaměstnanců kvazidomáckých. Lze proto uzavřít, že na základě tohoto jevu je akcentována naléhavost potřeby zkvalitnění a zefektivnění odpovídající regulace *de lege ferenda*.

Literature

- BĚLINA, Miroslav, Ljubomír DRÁPAL a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2019, 1508 s.
- BOČANOVÁ, Veronika a kol. Stanovisko CzELA k právním otázkám institutu home office – 3. část. *Epravo.cz* [online]. 12. 5. 2021 [cit. 14. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/stanovisko-czela-k-pravnim-otazkam-institutu-homeoffice-3-cast-112931.html>

- DEAKIN, Simon a Frank WILKINSON. *The Law of the Labour Market. Industrialization, Employment and Legal Evolution*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 380 s.
- GROSSMANN, Jakub, Václav KORBEL a Daniel MÜNICH. *Práce z domova: možnost, nebo nutnost?* Praha: Národohospodářský ústav Akademie věd ČR, v. v. i., 2021, 48 s.
- HŮRKA, Petr a kol. *Zákoník práce. Komentář*. 6. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 810 s.
- KOMENDOVÁ, Jana. Právní rámec výkonu práce z domova. *Práce a mzda*, 2015, č. 11, s. 15 a násl.
- KOTÍKOVÁ, Jaromíra, Renata KYZLINKOVÁ a kol. *Flexibilní formy práce – homeworking v ČR a vybraných evropských zemích*. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2020, 92 s.
- KYSELOVÁ, Lucie. Homeworking, trend dnešní doby? *Bezpečnost a hygiena práce*, 2019, č. 1, s. 10 a násl.
- PICHRT, Jan a kol. *Zákoník práce. Zákon o kolektivním vyjednávání. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 1157 s.
- PICHRT, Jan a Martin ŠTEFKO. *Labour Law in the Czech Republic*. 3. vyd. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2018, 288 s.
- RAMM, Thilo. *Laissez-faire and State Protection of Workers*. In HEPPLER, Bob (ed.). *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*. London: Mansell Publishing Ltd., 1986 (Hart Publishing, 2010), 412 s.
- SELUCKÁ, Markéta a kol. *COVID-19 a soukromé právo. Otázky a odpovědi*. Praha: C. H. Beck, 2020, 103 s.

Contact – e-mail

roman.zapletal@law.muni.cz

COVID-19 A VEŘEJNÁ SPRÁVA

MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY K OCHRANĚ PŘED ONEMOCNĚNÍM COVID-19

Pavel Vetešník

Katedra veřejného práva a veřejné správy,
CEVRO Institut, z.ú., Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je vymezení jednotlivých opatření, která jsou orgány veřejné správy vydávána k zabránění či alespoň ke zmírnění šíření onemocnění COVID-19. Příspěvek bude zaměřen na posouzení právní povahy těchto opatření, přičemž bude kladen důraz na zákonné podmínky pro jejich vydávání. Příspěvek bude dále zaměřen na podmínky soudního přezkumu těchto mimořádných opatření.

Keywords in original language

Mimořádné opatření; právní předpis; opatření obecné povahy; omezení; zákaz; povinnost.

Abstract

The aim of the paper is to define the individual measures that are issued by public authorities to prevent or at least mitigate the spread of COVID-19. The contribution will be focused on the assessment of the legal nature of these measures, with an emphasis on the legal requirements for their issuance. Contribution will be focused on the rules of judicial review of these emergency measures.

Keywords

Emergency Measure; Legislation; General Measures; Restrictions; Prohibition; Obligation.

1 Úvod

Na onemocnění COVID-19 v České republice musela veřejná správa k zabránění či alespoň ke zmírnění jejímu šíření adekvátním způsobem reagovat, a přitom musela využít dosavadní způsoby a formy opatření. Až soudním přezkumem těchto mimořádných opatření bylo většinově vymezeno, jakou právní povahu tato opatření mají. I s ohledem na dopady těchto opatření do základní práv a svobod je logické, že tato mimořádná opatření jsou podrobována soudnímu přezkumu. S bojem s onemocněním COVID-19 by měl přispět i tzv. pandemický zákon, avšak s ohledem na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu je otázkou, zda je tento zákon u příslušných správních orgánů ve správných rukou¹.

2 Vymezení jednotlivých opatření, která jsou orgány veřejné správy vydávána k zabránění či alespoň ke zmírnění šíření onemocnění COVID-19

Prvním takovým opatřením je opatření podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění ústavního zákona č. 300/2000 Sb. (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti České republiky“), kdy vláda současně s vyhlášením nouzového stavu musí vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod¹ omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají, přičemž podrobnosti má stanovit zákon. Předpokladem pro vydání tohoto opatření je vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 a čl. 6 odst. 2 a 3 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Nouzový stav se může vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území (čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky).

K oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky Ústavní soud uvedl, že: „... je zvláštní úpravou vůči čl. 4 odst. 1 a 2 Listiny. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny povinnosti mohou být ukládány toliko na základě

¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Již zmíněný čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky nicméně umožňuje, aby zákon vymezil pouze základní práva a svobody, do nichž může být zasaženo povinnostmi stanovenými rozhodnutím vlády, a vládě tak ponechal uvážení, jaké konkrétní povinnosti a v jakém rozsahu stanoví. V tomto případě tedy ústavní zákon připouští, aby byl základ určité povinnosti vymezen nikoli v zákoně, ale teprve v rozhodnutí vlády, aniž by tím omezoval možnost stanovit zákonem meze tohoto oprávnění vlády (jak činí § 6 krizového zákona v jednotlivých pododstavcích, kde specifikuje možné typy krizových opatření). Obdobně lze nahlížet i na vztah uvedeného oprávnění k čl. 4 odst. 2 Listiny, podle něhož meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou upraveny pouze zákonem.“² Jaká práva a v jakém rozsahu může vláda omezit a jaké povinnosti může vláda uložit, jsou vymezeny v § 5 a § 6 zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krizový zákon“).

Pokud vláda vydá nejdříve samostatné rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu, a teprve následně stanoví konkrétní krizová opatření, jimiž implicitně omezí základní práva (a jejich rozsah) a ve kterých zároveň uloží povinnosti (a jejich rozsah), není takový postup protiústavní³. Druhým takovým opatřením je tak opatření podle § 5 a § 6 krizového zákona.

Třetím takovým opatřením je mimořádné opatření podle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“). Konkrétně podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví je Ministerstvo zdravotnictví k ochraně a podpoře veřejného zdraví oprávněno nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku. Nařizovat mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku je podle § 82 odst. 2 písm. m) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávněna i krajská hygienická stanice.

Čtvrtým takovým opatřením je mimořádné opatření podle zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „pandemický

² Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20 nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

zákon“). K tomu je zapotřebí dodat, že pandemický zákon, respektive ustanovení § 1 až 8 pandemického zákona pozbývají platnosti uplynutím dne 28. února 2022. Podle § 2 odst. 1 pandemického zákona Ministerstvo zdravotnictví, krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy může za účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku nařídit mimořádné opatření, kterým přikáže určitou činnost přispívající k naplnění uvedeného účelu, nebo zakáže nebo omezí určité činnosti nebo služby, jejichž výkonem by mohlo být šířeno onemocnění COVID-19, anebo stanoví podmínky provádění takových činností nebo poskytování takových služeb. Ministerstvo zdravotnictví může nařídit toto mimořádné opatření s celostátní působností nebo s působností na území několika krajů. Krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy může mimořádné opatření nařídit na území svého správního obvodu. Katalog omezení, zákazů a příkazů, které lze mimořádným opatřením stanovit je vymezen v § 2 odst. 2 pandemického zákona a osoby, na něž se mimořádné opatření vztahuje, jsou povinny se jím řídit⁴. Mimořádné opatření podle § 2 může být nařízeno pouze v době stavu pandemické pohotovosti⁵, přičemž skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření pozbývají platnosti⁶.

Pandemický zákon podřadil pod režim tohoto zákona i mimořádná opatření vydávaná podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, pokud je jejich účelem likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a pokud mají celostátní působnost⁷. Taková mimořádná opatření mohou být nařízena pouze v době stavu pandemické pohotovosti, přičemž skončením stavu pandemické pohotovosti mimořádná opatření pozbývají platnosti⁸.

⁴ § 2 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁵ Srov. § 1 odst. 3 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁶ § 2 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁷ Srov. § 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

⁸ § 2 odst. 4 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

3 K právní povaze mimořádných opatření

K právní povaze rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzové stavu, který bylo fakticky učiněno v podobě usnesení vlády, Ústavní soud uvedl, že se nejedná o opatření obecné povahy, protože: „... *nepředstavuje jednu z forem realizace veřejné správy přijatou správním orgánem. Vláda nouzový stav vyhláší na základě ústavního zákona, a činí tak v rámci své exekutivní funkce, která nemá charakter správní, nýbrž ústavní. Rozhodnutí o nouzovém stavu není primárně zaměřeno na jednotlivé fyzické nebo právnické osoby, neboť vyhlášení samotné pro ně není závažným aktem, který by jim ukládal, měnil či rušil konkrétní práva a povinnosti jakožto adresátům stojícím vně systému vztahů organizační nadřazenosti a podřízenosti ve veřejné správě. Vynutitelná pravidla chování obsahují až konkrétní realizační opatření, která jsou na základě rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu vydávána.*“⁹ Ze stejného důvodu Ústavní soud uvedl, že rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzové stavu není (jiným) právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků nebo § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Ústavní soud k tomu doplnil, že: „*Vyhlášení nouzového stavu je ad hoc rozhodnutím – týká se individuálního případu mimořádné situace a neobsahuje žádné opakovatelné pravidlo. Samotné rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu rovněž nemá právněnormativní obsah, v důsledku čehož neplní funkci právního předpisu.*“¹⁰

Usnesení vlády, kterým vláda stanoví konkrétní krizová opatření, má s ohledem na dosavadní rozhodovací činnost zejména Ústavního soudu povahu jiného právního předpisu. Ústavní soud k tomu doplnil, že: „*Nelze proto dospět k závěru, že by vláda měla (či musela) vydávat realizační krizová opatření formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy v postavení vrcholného orgánu výkonné moci [...]. Napadené usnesení o přijetí krizového opatření má právněnormativní obsah, který je vymezen obecným předmětem i třídou subjektů (viz bod 40). To znamená, že byt' není napadený akt nařízením ve smyslu čl. 78 Ústavy, má povahu obecného normativního právního aktu. Na základě uvedeného závěru o obecnosti předmětu i adresátů předmětného usnesení proto Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené krizové opatření*

⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

¹⁰ Ibid.

vlády má materiálně povahu jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.¹¹ Obdobně Ústavní soud uvedl, že: „Nelze proto dospět k závěru, že by vláda měla (či musela) vydávat realizační krizová opatření formou nařízení na základě generálního zmocnění v čl. 78 Ústavy v postavení vrcholného orgánu výkonné moci.“¹² K tomu je zapotřebí dodat, že rozsah oprávnění stanovit povinnosti a omezení základních práv a svobod rozhodnutím vlády podle čl. 6 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky tak: „... brání tomu, aby byla rozhodnutí vlády podle § 5 a 6 krizového zákona nejen formálně, ale i materiálně považována za nařízení vlády podle čl. 78 Ústavy, která mohou být vydávána výlučně k provedení zákona a v jeho mezích.“¹³ Je však zapotřebí zmínit, že na krizová opatření je zapotřebí nahlížet dle jejich obsahu. Z materiálního hlediska tak mohou mít povahu různých forem činnosti veřejné správy (tj. aktu individuální, normativními či smíšené povahy)¹⁴. Ústavní soud k tomu doplnil, že: „Rozhodnutí vlády o krizovém opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo, nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, mohou mít tedy různou podobu a obsah, protože je nelze souhrnně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů.“¹⁵

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví a krajské hygienická stanice je podle § 94a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví opatřeními obecné povahy. K tomu je zapotřebí doplnit, že tato opatření obecné povahy se vydávají bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Tato opatření obecné povahy nabývají účinnosti dnem vyvěšení na úřední desce orgánu ochrany veřejného zdraví, který opatření vydal, a vyvěšuje se na dobu nejmeně 15 dnů. Jde-li o opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví, zašle je Ministerstvo zdravotnictví též krajským hygienickým stanicím, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejmeně 15 dnů.

Mimořádné opatření podle § 2 pandemického zákona vydá Ministerstvo zdravotnictví, krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města

¹¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

¹² Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

¹³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

¹⁴ SVOBODA, T., HEJČ, D. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 9, s. 315–324.

¹⁵ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

Prahy podle § 3 odst. 6 pandemického zákona jako opatření obecné povahy, a to bez řízení o návrhu opatření obecné povahy. Toto opatření nabývá účinnosti čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce Ministerstva zdravotnictví, krajské hygienické stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy, nestanoví-li tyto správní orgány pozdější den nabytí jeho účinnosti. Hrozí-li nebezpečí z prodlení, mohou tyto správní orgány stanovit dřívejší den nabytí účinnosti mimořádného opatření než čtvrtým dnem ode dne vyvěšení na úřední desce. Mimořádné opatření se vyvěšuje na dobu nejméně 15 dnů. Ministerstvo zdravotnictví zašle opatření též krajským hygienickým stanicím a Hygienická stanice hlavního města Prahy, které jsou povinny jej bezodkladně vyvěsit na svých úředních deskách na dobu nejméně 15 dnů. Krajská hygienická stanice a Hygienická stanice hlavního města Prahy zašle jí vydané mimořádné opatření bezodkladně Ministerstvu zdravotnictví, které ho zveřejní na své úřední desce.

4 K soudnímu přezkumu mimořádných opatření

K soudnímu přezkumu rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu Ústavní soud uvedl, že nepodléhá jeho kontrole, ale jakožto akt aplikace ústavního práva; představuje „akt vládnutí“, který má normativní dopad, je „přezkoumatelný“ primárně demokraticky zvoleným politickým („nesoudním“) orgánem, kterým je Poslanecká sněmovna. Ústavní soud doplnil, že: „*Nestanovil-li zákonodárce vhodný standard soudního přezkumu formou speciálních procesních pravidel, nelze na politické rozhodnutí o nouzovém stavu aplikovat tradiční ústavněprávní přezkum proporcionality. Vláda za vyhlášení nouzového stavu nese politickou odpovědnost, neboť odpovídá Poslanecké sněmovně (čl. 68 odst. 1 Ústavy), která pak může naplnit kontrolní funkci ve smyslu čl. 5 odst. 4 ústavního zákona o bezpečnosti republiky.*“¹⁶ Ústavní soud k tomu dodal, že: „*Jde o mimořádný, specifický ústavní akt vydaný za situace, kdy existuje nebezpečí, které ve značném rozsahu obrožuje životy a zdraví. Ústavní soud nemá Ústavou ani zákonem o Ústavním soudu stanovenou pravomoc takové rozhodnutí vlády přezkoumávat, [...] Rozhodnutí o vyhlášení nouzového stavu je však - jako ústavní akt - oprávněna přezkoumat Poslanecká sněmovna (jde vlastně o ústavně politickou kontrolu v mimořádné situaci), která je může i zrušit. Existuje tedy relevantní parlamentní kontrola, která ostatně odpovídá i obecné konstrukci odpovědnosti vlády podle čl. 68*

¹⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

odst. 1 Ústavy.¹⁷ K soudnímu přezkumu ze strany Ústavního soudu by tak došlo pouze v případě, pokud by rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu bylo v rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenalo-li by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu¹⁸. Ústavní soud k tomu dodal, že: „*Absence soudní kontroly vyhlášení nouzového stavu není absolutní a lze si představit okolnosti, za kterých by sám Ústavní soud mohl (a měl) posoudit, zejména na základě návrhu politické menšiny, zda byl nouzový stav řádně vyhlášen, zda měl zamýšlené ústavněprávní účinky, a následně i rozhodnout o zákonnosti či ústavnosti navazujících realizačních aktů, a to s odkazem na čl. 1 odst. 1 a čl. 9 odst. 2 Ústavy, případně i na čl. 10 a 10a Ústavy.*“¹⁹ Přezkum rozhodnutí vlády o vyhlášení nouzového stavu by také nemohl být vyloučen v případě, pokud by obsahovalo konkrétní krizová opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla chování²⁰.

Vzhledem ke skutečnosti, že rozhodnutí (usnesení) vlády, kterým vláda stanoví konkrétní krizová opatření, je jiným právním předpisem, který lze napadnout v řízení o abstraktní kontrole norem²¹, k soudnímu přezkumu může dojít postupem podle § 64 odst. 2 nebo § 78 zákona o Ústavním soudu. Ačkoliv v dosavadní rozhodovací činnosti zejména Ústavního soudu v zásadě všechna posuzovaná krizová opatření měla normativní povahu, není vyloučeno, že v budoucnu budou některá mimořádná opatření posouzena jako akty individuální či smíšené povahy, od čehož se budou odvíjet i případné podmínky soudního přezkumu těchto opatření²².

Mimořádné opatření vydávané podle zákona o ochraně veřejného zdraví je přezkoumatelná návrhem podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). K řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je věcně příslušný krajský soud²³.

¹⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

²⁰ Shodně Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

²¹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

²² HEJČ, D. a T. SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 11, s. 391–400.

²³ § 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Mimořádné opatření podle pandemického zákona, které vydalo Ministerstvo zdravotnictví, a mimořádné opatření podle § 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví ve stavu pandemické pohotovosti, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost, jsou přezkoumatelná návrhem podle § 101a a násl. soudního řádu správního a k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je věcně příslušný Nejvyšší správní soud²⁴. Mimořádné opatření podle pandemického zákona, které vydalo krajská hygienická stanice nebo Hygienická stanice hlavního města Prahy, je přezkoumatelná návrhem podle § 101a a násl. soudního řádu správního a k řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je věcně příslušný krajský soud²⁵.

5 Závěr

Ačkoliv jsou mimořádná opatření ze strany veřejné správy vydávána jako na „běžícím pásu“, z rozhodovací činnosti soudů je zřejmé, že veřejná správa si s vydáváním těchto mimořádných opatření neví rady, respektive nedokáže zajistit naplnění zákonných podmínek pro jejich vydávání včetně jejich odůvodnění. K tomu bohužel nepomohl ani tzv. pandemický zákon, který tyto podmínky explicitně zakotvil. Právě z rozhodovací činnosti Nejvyššího správního soudu při přezkumu mimořádných opatření vydávaných podle pandemického zákona vyplývá, že příslušné orgány veřejné správy nedokážou zajistit nepřekročení věcného rozsahu pro vydání těchto mimořádných opatření²⁶, naplnění podmínek pro jejich nařízení²⁷ a jejich náležité odůvodnění²⁸. Jistě lze namítat, že s ohledem na účel těchto mimořádných opatření a zohlednění konkrétních okolností, za kterých jsou vydávána, je rozhodování Nejvyššího správního soudu formalisticky přísné. Lze tak de lege

²⁴ § 13 odst. 1 zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

²⁵ Ibid.

²⁶ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2021, čj. 6 Ao 22/2021-44 a ze dne 1. 7. 2021, čj. 1 Ao 5/2021-73.

²⁷ Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2021, čj. 6 Ao 11/2021-48.

²⁸ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2021, čj. 8 Ao 15/2021-65 a ze dne 27. 5. 2021, čj. 7 Ao 6/2021-112.

ferenda posoudit, zda byla zvolena vhodná forma těchto mimořádného opatření.

Literature

SVOBODA, T. a D. HEJČ. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 9, s. 315–324.

HEJČ, D. a T. SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). In: *Právní rozhledy*, 2021, č. 11, s. 391–400.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 7/20.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 3. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 12/21.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 20/20.

Contact – e-mail

pavel.vetesnik@vsci.cz

VÝCHODISKA A MEZE SOUDNÍHO PŘEZKUMU „COVIDOVÝCH“ OPATŘENÍ: ANEB SOUDNÍ MOC VE STAVU NOUZE

Jan Ferfecký, Natálie Dřínovská

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Česká republika se obdobně jako celý svět již přes rok potýká se šířením nového typu koronaviru, a se všemi s tím souvisejícími důsledky ve společenském, politickém či hospodářském životě země. Právní život je koronavirovou krizí dotčen tak, že jsou to právě nástroje práva, které musí být ke zvládnutí celé situace užívány. Výkonná moc (veřejná správa) reprezentovaná zejména Ministerstvem zdravotnictví (dále jen „MZdr“) a později vládou, byla na začátku celé epidemie postavena před bezprecedentní situaci, kdy musela za cenu ochrany lidských životů a zdravotnického systému země přistoupit k přijímání řady omezujících opatření, která ztížila život řady občanů. Přestože řešení krizí podobného charakteru dopadají především na bedra moci výkonné, celá krize byla bezprecedentní i pro moc soudní. Přinejmenším pro tu její část, která se musela k opatřením moci výkonné postavit a vypořádat se s tím, jak v této mimořádné době chránit práva jednotlivců, která byla těmito opatřeními dotčena. Zavřené restaurace a další provozovny, distanční výuka, roušky či dokonce omezení pohybu, to jsou jen některé z řady opatření, jež více či méně omezují práva všech obyvatel. Jakým způsobem ale nahlížet na nouzový stav jako takový, jak přistupovat k mimořádným opatřením MZdr a jak ke krizovým opatřením vlády (zvláště pokud se tato opatření neustále mění)? Jaká je vlastně role správních soudů a jaká toho Ústavního? Jak poskytovat ochranu veřejným subjektivním právům? Co změní pandemický zákon? To vše jsou otázky, s nimiž se soudní moc musela vypořádat, přičemž samozřejmě i pro jejich zodpovězení platilo, že s řadou vyvstalých problémů procesní předpisy úplně nepočítaly. A právě těmto otázkám se budeme v příspěvku věnovat, a to se snahou o komplexní a kritickou analýzu toho, jak soudy v průběhu posledního roku k problematickým okruhům přistupovaly.

Keywords in original language

Koronavirová opatření; soudní přezkum; krizová opatření; Ústavní soud; správní soudy.

Abstract

The Czech Republic, like the whole world, has been struggling for over a year with the spread of a new type of coronavirus, and with all the related consequences in social, political or economic aspects of life. The legal world is affected by the coronavirus crisis since it is the tools of law that must be used to deal with the situation. The executive (public administration), represented mainly by the Ministry of Health (hereinafter „MZdr“) and later by the government, was faced with an unprecedented situation at the beginning of the epidemic, when it had to take a number of restrictive measures making lives of many citizens more difficult.

Although the resolution of crisis mainly affects the executive, the whole crisis was unprecedented for the judiciary as well. At least for the part of it that had to stand up to the measures of the executive and deal with how to protect the rights of individuals. Closed restaurants and other establishments, distance learning, masks or even restrictions on movement are just some of the many measures that more or less restricted the rights of all residents. But how to view the state of emergency as such, how to approach emergency measures of the Ministry of Health and how to review crisis measures of the government (especially if these measures are constantly changing)? What is the role of administrative courts and the Constitutional court? How to provide protection of public subjective rights? Will the Pandemic Bill change anything? These are all questions that the judiciary had to deal with. These are the issues that we will address in this article, in an effort to provide a comprehensive and critical analysis of how the courts have approached problematic areas over the past year.

Keywords

Coronavirus Measures; Judicial Review; Emergency Measures; Constitutional Court; Administrative Courts.

1 Úvod

Česká republika se obdobně jako celý svět již přes rok potýká se šířením nového typu koronaviru¹, způsobujícího onemocnění COVID-19, a se všemi s tím souvisejícími důsledky ve společenském, politickém či hospodářském životě země. Právní život samozřejmě není výjimkou a přestože řešení krizí podobného charakteru dopadá především na bedra moci výkonné, jak nejlépe odpovídá její nařizovací povaze, celá krize byla bezprecedentní i pro moc soudní. Přinejmenším pro tu její část, která se musela k opatřením moci výkonné nějak postavit a vypořádat se s tím, jak v této mimořádné době chránit práva jednotlivců, která byla opatřeními Ministerstva zdravotnictví (MZdr) či vlády dotčena. Soudy na všech úrovních soudní soustavy (dokonce i ty mimo ni) se potýkaly a potýkají s přezkumem čtyř různých druhů právních aktů, kterými jsou (1) usnesení vlády o vyhlášení nouzového stavu podle čl. 5 a 6 úst. zákona o bezpečnosti²; (2) mimořádná a ochranná opatření ministerstva ve smyslu § 68 a 69 zákona o veřejném zdraví³; (3) krizová opatření vlády podle § 5 a 6 krizového zákona⁴; a (4) mimořádná opatření vydaná podle § 2 pandemického zákona⁵.

Zavřené restaurace a další provozovny, distanční výuka, roušky či dokonce omezení pohybu, to jsou jen některé z řady opatření, jež více či méně omezují práva všech obyvatel. Jakým způsobem ale nahlížet na nouzový stav jako takový, jak přistupovat k mimořádným opatřením MZdr a jak ke krizovým opatřením vlády? Jaká je vlastně role správních soudů a jaká toho ústavního? Co změnil pandemický zákon? To vše jsou otázky, které postupně jak mezi odbornou veřejností, tak v judikatuře vyvstávaly. V našem příspěvku představíme základní přehled toho, jak se vyvíjel náhled soudů na tyto problémy. Převážnou část pak věnujeme krizovým opatřením vlády. Jedná se totiž ze všech uvedených aktů o ten nejvíce problematický z hlediska jeho definice a jednotnosti jeho soudního výkladu. Z tohoto důvodu proto představíme základní rámec a možnosti jejich soudního přezkumu a představíme nejvýznamnější rozhodnutí správních soudů i soudu Ústavního. Naši snahou pak bylo předestřít možná řešení k jejich přezkumu i ze strany jednotlivců.

¹ Označovaný jako SARS CoV-2.

² Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

³ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

⁴ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19.

2 K počátečnímu vývoji

Správní soudy i Ústavní soud (ÚS) byly takřka vzápětí od vypuknutí koronavirové krize v České republice postaveny před řadu problémů spojených se shora popsanými nástroji řešení této krize. Řadu základních otázek vyřešil Ústavní soud ve svém plenárním usnesení ze dne 21. 4. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 8/20, proti jehož výroku či odůvodnění sice více než polovina soudců uplatnila odlišné stanovisko, přesto je však lze považovat za základní (byť ne zrovna pevný) kámen a východisko navazující judikatury ÚS a zprostředkovaně i soudů správních. ÚS v tomto usnesení především zásadně vyloučil přezkum vyhlášení nouzové stavu a v základních obrysech se vyjádřil i k povaze krizových opatření (k tomu a zejména dalšímu vývoji se podrobně věnujeme níže).

Z pohledu správní justice pak bylo důležité, že ÚS jednoznačně potvrdil, že mimořádná (potažmo ochranná) opatření podle zákona o veřejném zdraví jsou opatřeními obecné povahy a podléhají tak přezkumu ze strany správních soudů. Ve vztahu k mimořádným opatřením je tak v tomto judikatura jak správních soudů, tak ÚS jasná.⁶ Přesto nelze nezmínit, že ÚS v uvedeném usnesení zvolil minimalistický přístup a ponechal řadu otázek bez odpovědi. Nepochybně i v jeho případě, stejně jako uvnitř obecné justice, existovalo jakési úvodní „zděšení“, resp. neschopnost včasné a jasné reakce na situaci, s níž se soudy dosud nesetkaly.

Vláda v této době přitom podstatnou část omezení upravovala právě prostřednictvím mimořádných opatření (a to i v době nouzového stavu), symptomatické byly rovněž časté změny těchto opatření v řádu dnů či týdnů. Správní soudy zde řešily jednak otázku vlivu souběhu nouzového stavu a vyhlásování mimořádných opatření MZdr (nikoli krizových opatření vlády); stejně tak hledaly řešení toho, pokud jsou mimořádná opatření rušena a nahrazena novými obsahujícími obdobnou úpravu. Zpočátku totiž soudy v takových případech návrhy jednotlivců pro odpadnutí předmětu řízení odmítaly a soudní ochrana tak zůstávala fakticky iluzorní. První významnější krok v tomto směru nastal až v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, č. j. 14 A 41/2020-111. Soud dovodil, že v době

⁶ Např. i rozsudek NSS ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44. ÚS ovšem připouští, že v určitých případech je možné se proti opatření obecné povahy bránit přímo ústavní stížností.

nouzového stavu může zásadní a široká omezení základních práv⁷ přijímat jen vláda v souladu s čl. 6 odst. 1 úst. zákona o bezpečnosti a krizovým zákonem.⁸ Městský soud v uvedeném rozsudku rovněž připustil možnost změny návrhu („přežalování“) na přezkum aktuálně platných opatření.

Zatímco posledně uvedený postup byl posléze akceptován a označen za pravidlo i Nejvyšším správním soudem (NSS), který praxi okamžitého odmítání návrhů reprobval⁹, závěr o konkurenci zákona o veřejném zdraví a krizového zákona byl překonán v rozsudku ze dne 26. 2. 2021, č. j. 6 As 114/2020-63. K tomu všemu pak lze snad ještě doplnit, že podle posledně uvedeného rozsudku platí, že podmínkou řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a a násl. s. ř. s. není trvání účinků daného opatření obecné povahy.¹⁰

V souvislosti s otázkou umožnění „přežalování“ je nutné upozornit ještě na další rozsudek Městského soudu v Praze z května 2020¹¹, který se týkal přezkumu mimořádného opatření omezujícího provoz škol. Kromě toho, že zde soud vlastní omezení poprvé věcně posuzoval a testoval jeho přiměřenost, je z pohledu našeho příspěvku podstatné zejména upozornit na procesní postup soudu, který problematiku zrušení napadeného mimořádného opatření (odpadnutí předmětu řízení) řešil cestou upozornění na možnost změny návrhu na zásahovou žalobu, na základě níž by mohl deklarovat nezákonnost již neplatného mimořádného opatření. Jinými slovy dovodil, že vydání, resp. obecné účinky opatření obecné povahy (bez nutnosti konkrétního zásahu např. policie apod.) mohou být za jistých okolností nezákonným

⁷ Uvedeným rozsudkem byl zrušena některá mimořádná opatření, kterými byla omezena svoboda pohybu všech osob na celém území státu a také stanoven rozsáhlý zákaz maloobchodního prodeje a poskytování služeb v provozovnách.

⁸ Tento názor byl následován ostatními senáty městského soudu, které však na podkladě jiných mimořádných opatření uzavíraly, že u méně intenzivních omezení není pravomoc MZdr nouzovým stavem vyprázdněna -např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247.

⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 6. 2020, č. j. 6 As 88/2020-44, ve kterém bylo jednoznačně dovozeno, že pokud je v průběhu řízení mimořádné opatření zrušeno a nahrazeno obsahově obdobným, upravujícím totožné otázky, soud je povinen na návrh navrhovatele připustit změnu podle § 95 o. s. ř.

¹⁰ Ať již proto účinky opatření obecné povahy vyprší proto, že jsou časově omezeny, nebo je opatření fakticky nahrazeno jiným aktem, jeho přezkumu, pokud zůstane formálně nezrušeno, nic nebrání; viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140.

¹¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264.

zásahem podle § 82 soudního řádu správního (s. ř. s.). To by představovalo poměrně univerzální možnost ochrany veřejných subjektivních práv v takto turbulentním prostředí. Tento názor však v navazujícím rozsudku¹² překonal NSS, který vyloučil, že by vydání či samotné obecné účinky či důsledky opatření obecné povahy mohly představovat nezákonný zásah. NSS s odkazem na judikaturu ÚS¹³ dovodil, že ochranu práv jednotlivců je možné zajistit prostřednictvím obrany proti navazujícímu aktu (rozhodnutí či jinému postupu) a v rámci toho pak posoudit i zákonnost ve věci užitého opatření obecné povahy a příp. jej (či jeho část) neaplikovat. Zde pak dovodil možnost podání zásahové žaloby proti konkrétnímu vykonavateli – základní škole. Na tento právní názor, který však dosud v judikatuře jednoznačně nepřevážil (viz níže) pak navázal i Městský soud v Praze v mediáně poměrně známém rozsudku, kterým bylo za nezákonný zásah označeno zavření Gymnázia Na Zatlance v Praze.¹⁴

Za zmínku pak stojí určitě i postupné zpříšňování požadavků na přijímání mimořádných opatření a preciznost jejich zdůvodnění s přihlédnutím k postupujícímu času od vypuknutí epidemie. Zde lze poukázat zejména na rozsudky Městského soudu v Praze¹⁵ ve věci navazujících mimořádných opatření k nošení roušek – v obou případech soud kvalitu odůvodnění, zejména pokud jde o popis aktuální situace či zdůvodnění výjimek kritizoval, přičemž ve druhém z nich již mimořádné opatření pro nedostatky odůvodnění (nepřezkoumatelnost) zrušil.¹⁶ Pro nedostatečné zdůvodnění, tentokrát krizového opatření, posléze zasahoval i ÚS, který zrušil omezení v maloobchodu.¹⁷ V návaznosti na nově přijatý pandemický zákon pak i NSS již pro nedostatky odůvodnění zrušil jedno z mimořádných opatření.¹⁸

¹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100; shodně viz rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, č. j. 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS.

¹³ Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2634/18.

¹⁴ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2021, č. j. 17 A 126/2020-88 (NSS přiznal kasační stížností školy odkladný účinek).

¹⁵ Rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2020, č. j. 18 A 22/2020-140, a ze dne 13. 11. 2020, č. j. 18 A 59/2020-247.

¹⁶ Obdobně bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno i jedno z opatření obecné povahy Hygienické stanice hlavního města Prahy (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2020, č. j. 5 A 103/2020-50).

¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, Pl.ÚS 106/20.

¹⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021-133.

3 Přezkum krizových opatření

3.1 Právní rámec

Základním právním předpisem upravujícím v České republice mimořádné situace a jejich řešení je již zmiňovaný úst. zákon o bezpečnosti. Ten v čl. 2 odst. 1 upravuje možnost vyhlášení mimořádných stavů v podobě nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Nejmnějším z těchto mimořádných stavů je nouzový stav, který jsme za poslední rok zažili hned několikrát a prožili v něm dohromady téměř jeden rok. Nouzový stav vyhláší vláda.¹⁹ Dále pak platí, že nouzový stav je možné vyhlásit jen s uvedením důvodů na určitou dobu a pro určité území, přičemž „[s]oučasně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon.“ Co je již mediálně dobře známé je pak skutečnost, že ústavní zákon o bezpečnosti rovněž říká, že nouzový stav je možné vyhlásit nejdéle na dobu 30 dnů, kterou je možné prodloužit jen po předchozím souhlasu Poslanecké sněmovny.²⁰

Z uvedeného vyplývá, že nouzový stav je institutem svou povahou dočasným, resp. krátkodobým. Bližší provedení pak úst. zákon o bezpečnosti svěřuje zvláštnímu zákonu, kterým je krizový zákon. Ten ve svých § 5 a 6 upravuje jaká základní práva a svobody může vláda omezit, resp. jaké činnosti zakázat či nařídit – činí tak přitom prostřednictvím krizových opatření. Co to je krizové opatření, definuje § 2 písm. c) uvedeného zákona, podle kterého se jím rozumí „organizační nebo technické opatření určené k řešení krizové situace a odstranění jejích následků, včetně opatření, jimiž se zasahuje do práv a povinností osob.“ Krizový zákon již ale blíže nepopisuje formální povahu krizového opatření – v § 8 jen hovoří o vydání *rozhodnutí* vlády o krizových opatřeních, z čehož ovšem nelze dovozovat také vlastní povahu daného krizového opatření, jež teprve zasahuje do právního postavení fyzických a právnických osob. Právní doktrína²¹ i judikatura, jak bude představeno níže, nepředkládá

¹⁹ Čl. 5 odst. 1 ústavního zákona o bezpečnosti.

²⁰ Čl. 6 ústavního zákona o bezpečnosti.

²¹ Srov. HEJČ, D. a T. SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*, C. H. Beck, 2021, roč. 29, č. 9, s. 315–324.

jednu univerzální odpověď, ale přiklání se k důsledně materiálnímu náhledu na krizová opatření a jejich podobu, jež osciluje od aktů normativní povahy (ty jsou zcela nejčastější), přes akty smíšené, po akty individuální.

3.2 Vyhlášení nouzového stavu a jeho přezkum

Pokud jde o samotné usnesení o vyhlášení nouzového stavu, judikatura ÚS – i když se na první pohled nemusí zdát, že se jedná o optimální řešení – je jednotná v tom, zda a za jakých podmínek je možné jej soudně přezkoumávat. Plénum ÚS v očekávaném prvotním usnesení ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20, dovodil, že samotné vyhlášení nouzového stavu (neobsahující žádná krizová opatření) je ústavním aktem vládnutí a jako takové není soudně přezkoumatelné – podléhá kontrole Poslanecké sněmovny v podobě jeho zrušení či neprodloužení. Nicméně ÚS si vyhradil situace, ve kterých by k přezkumu ústavnosti vyhlášení nouzového stavu přistoupil: muselo by dojít k zásahu do materiálního jádra Ústavy zakotveného v čl. 9 odst. 2 Ústavy, tedy k „rozporu se základními principy demokratického právního státu a znamenali by změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu“.²²

3.3 Krizová opatření v judikatuře ÚS

Jak již bylo nastíněno v úvodu této kapitoly, problematika krizových opatření se stala v judikatuře ÚS (a následně i správních soudů), nejproblematičtější.²³ Vzhledem k absenci zákonem stanovené formy krizových opatření tak bylo nutné ji určit judikatorně a blíže osvětlit i další otázky, které se na takové určení formy vážou. Nejprve se budeme věnovat otázce **formy krizových opatření**. Z prvotních usnesení pléna ÚS²⁴ vyplývá, že se jedná o právní předpis *sui generis*. K tomuto závěru ÚS v daných případech dospěl poté, co na krizová opatření nahlížel z materiálního hlediska a uzavřel, že ze své povahy upravují obecný předmět regulace a jsou určena obecně vymezenému okruhu adresátů. Takto pevně stanovenou formu krizových opatření jako

²² Bod 27 usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/20.

²³ DŘÍNOVSKÁ, N. a Z. VIKARSKÁ. O rok starší, o rok moudřejší? První narozeniny prvního koronavirového usnesení Pl. ÚS 8/20. *Právo a krize* [online]. 21. 4. 2021, <https://pravoakrize.net/prvni-narozeniny/>

²⁴ Jedná se o usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/20, Pl. ÚS 8/20, Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20 a Pl. ÚS 15/20.

právních aktů ÚS brzy pozměnil v usnesení ze dne 12. 5. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 11/20. Právě vzhledem k výše zmíněné široké zákonné definici krizového opatření ÚS dovodil, že mohou nabývat „*nejrůznějších variant právních aktů*.“²⁵

Slovy J. Wintra²⁶ tak krizová opatření podle této definice nabývají své podoby „jak kdy“ – různou kombinací konkrétnosti a abstraktnosti předmětu regulace a adresátů krizového opatření by se mohly stát právním předpisem, opatřením obecné povahy, tak i individuálním právním aktem. Nutné je však upozornit, že k dnešnímu dni ÚS (snad kromě jediného náznaku)²⁷ nedospěl k jinému závěru, než že by napadená krizová opatření byla právě právním předpisem.

Pokud tedy uzavřeme, že krizová opatření jsou právním předpisem, nabízí se navazující otázka, jakou tedy mají **právní sílu**. Její zodpovězení je relevantní z více důvodů: 1) návrh na zrušení zákona a jiného právní předpisu se posuzuje z pohledu jiného referenčního rámce podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy; 2) k podání takového návrhu jsou aktivně legitimovány jiní subjekty podle § 64 odst. 1 nebo odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu; a 3) v případě podzákonných právních předpisů mohou jejich souladnost se zákonem posuzovat podle čl. 95 odst. 1 Ústavy i soudci obecných soudů. Na tento nedorozumění problém upozornil jako první soudce Sládeček už v odlišném stanovisku k pilotním usnesením sp. zn. Pl. ÚS 7/20 a Pl. ÚS 8/20 a navrhoval, aby krizová opatření byla právním předpisem s právní silou zákona. Tvrdil, že se v případě krizové situace řešené v rámci nouzového stavu nahrazuje činnost vlády zákonodárce. Zároveň také tvrdil, že krizová opatření jsou nástrojem k omezení základních práv, ke kterému by mělo docházet v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod na základě a v mezích zákona. Ke stejnému závěru, tedy že krizová opatření mají právní sílu zákona, dochází v odlišném stanovisku i soudce Filip.²⁸ Toho v jeho úvahách vede především myšlenka uvedená pod bodem 3) – poukazuje na to, že pokud by krizová opatření byla jiným (podzákonným) předpisem, pak by každý obecný soud mohl jejich zákonnost posoudit odlišně a nebylo by tak možné docílit jednotné podoby nouzového stavu na území celé republiky.

²⁵ Bod 25 usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

²⁶ WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, s. 282–297.

²⁷ V usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. 113/20, bodě 9 lze najít závěr, že dvě krizová opatření byla ryze interním aktem vlády.

²⁸ Usnesení Ústavního soudu ze dne 12. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 11/20.

Bod 3) vedl ke stejným úvahám i soudce Šimíčka a Šámala, nicméně z něj dovodili opačný závěr než soudce Filip. V jejich odlišných stanoviscích k usnesení ze dne 8. 12. 2020 sp. zn. Pl. ÚS 102/20 se tak dočteme, že krizová opatření by měla být podzákonnými právními předpisy, a to právě z toho důvodu, aby jejich zákonnost mohly vyhodnocovat všechny obecné soudy.²⁹ Jejich argument je postaven na zachování ochrany ústavně zaručených práv a nezávislosti justice. Je podle nich totiž jednodušší (zvláště v době krize) ovládnutí jediného tělesa ochraňující ústavně zaručená práva, než celé obecné justice, která je schopna ji zajistit stejným způsobem.

Plénium ÚS mělo možnost se k otázce právní síly krizových opatření jako právních předpisů vyjádřit v jediném koronavirovém nálezu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20. Jednalo se o návrh podaný skupinou 63 senátorů, která tak potenciálně splňovala hranici jak pro § 64 odst. 1 písm. a), tak písm. b) zákona o Ústavním soudu. Většina pléna ÚS však otázku aktivní procesní legitimace této skupiny „odbyla“ pouhým konstatováním „*Tento návrh podala skupina 63 senátorů. [...] Podmínku aktivní legitimace tedy skupina senátorů splňuje.*“³⁰ Otázka právní síly krizových opatření tak do dnešního dne nebyla v judikatuře ÚS zodpovězena a zůstává otevřena budoucím jednáním pléna. Jak bude ovšem níže představeno, odpověď na ni by byla žádoucí už v tuto chvíli vzhledem k tomu, že návrhy na zrušení krizových opatření se začaly objevovat i před obecnými právními soudy.

Třetí otázkou spojenou s přezkumem krizových opatření před ÚS jsou právě způsoby, jakými má k jejich přezkumu docházet. Jak již bylo uvedeno výše, v případě těchto konkrétních koronavirových krizových opatření se téměř výlučně jednalo o právní předpisy, a jako proti takovým jsou k návrhu na jejich zrušení aktivně procesně legitimovány pouze určité privilegované skupiny. Jelikož ale zásahy do základních práv jednotlivců dosahují v rámci těchto opatření značné intenzity, objevují se tak i snahy k jejich přezkumu v rámci **řízení o (jiném) zásahu**. Pokud by k „zásahovému“ přezkumu došlo, má se jednat o řízení o jiném zásahu veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, nebo o řízení o nezákonném zásahu podle § 82 s. ř. s.?

²⁹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2020, sp. zn. 102/20.

³⁰ Bod 35 nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

Tyto úvahy jako první přednesla v odlišných stanoviscích soudkyně Šimáčková a s odkazem na judikaturu ESLP uváděla, že i samotná existence normativního právního aktu může být ve vzácných případech zásahem do základních práv jednotlivce, a proto by měl být návrh na jeho zrušení jednotlivcem před Ústavním soudem projednatelný jako jiný zásah ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy a § 72 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.³¹ Tento přístup však nebyl v žádném z usnesení ÚS následován, rozvinul se naopak v judikatuře správních soudů ve vztahu k řízení o nezákonném zásahu podle § 82 s. ř. s. (srov. níže).

Koronavirová judikatura ÚS, která za poslední rok čítá téměř 30 rozhodnutí, není zcela jednoznačná a nedává jasné indicie ani účastníkům řízení ani obecným soudům. Tento přístup je tak přijímán kriticky³², nicméně autoři vždy přihlížejí k výjimečnosti situace, která se projevuje právě i v rozmanitých názorech (konstantně) vyjadřovaných v odlišných stanoviscích jednotlivých soudců.

4 Krizová opatření a správní soudy

Rovněž správní soudy (konkrétně Městský soud v Praze) se od počátku³³ musely potýkat s několika návrhy, jež mířily proti krizovým opatřením a vládě (popř. Úřadu vlády) jako žalovanému – tyto návrhy byly podány, resp. zapsány jako návrhy na zrušení opatření obecné povahy a posléze byly (pokud nebyla řízení zastavena) odmítány s tím, že se o opatření obecné povahy nejedná a jde o právní předpis.³⁴ Za zmínku zde stojí mj. přístup jednoho ze senátů Městského soudu v Praze, který v případě zrušení opatření obecné povahy (mimořádného opatření) v průběhu řízení připustil možnost deklarovat nezákonnost v režimu zásahové žaloby³⁵, zatímco v případě vyhlášení nouzového stavu, jakož i krizových opatření (jako právních předpisů *sui generis*) možnost přímé ochrany cestou zásahové žaloby vyloučil.³⁶

³¹ Odlišná stanoviska k usnesením Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 10/20, Pl. ÚS 13/20 a Pl. ÚS 15/20.

³² CHVOJKA, Š. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, Wolters Kluwer a.s., 2021. ISSN 1802-3843.

³³ První návrh napadl již dne 24. 3. 2020 (sp. zn. 11 A 34/2020).

³⁴ Proti Úřadu vlády směřovalo celkem 13 návrhů (z nich bylo 8 odmítnuto, 4 řízení byla zastavena a 2 věci vyřízeny jinak); proti vládě pak směřovalo 8, z nichž bylo 7 odmítnuto a 1 byl zamítnut (k tomu viz níže).

³⁵ Opět srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č. j. 10 A 35/2020-264.

³⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2020, č. j. 10 A 50/2020-25 a č. j. 10 A 52/2020-74.

Tyto závěry, podle nichž vydání či obecné důsledky právního předpisu (krizového opatření) nemohou být nezákonným zásahem pak v navazujících rozhodnutích aproboval i Nejvyšší správní soud (jakkoli již zde korigoval i přesvědčení městského soudu ve vztahu k opatřením obecné povahy).³⁷

Z též doby pocházel i návrh na zrušení omezení cestování z/do České republiky³⁸, podaný českou občankou, která pravidelně cestovala od Německa (tzv. pendlerka). V této věci Městský soud v Praze navrhovatelku z důvodu zrušení předmětného opatření poučil o možnosti změny žaloby (návrhu) na žalobu zásahovou (§ 82 s. ř. s.), kterou poté věcně projednal – a zamítl.³⁹ Příslušný senát městského soudu zde zvolil poměrně revoluční cestu, kdy v režimu zásahové žaloby přezkoumal zákonnost (a ústavnost) obecných důsledků právního předpisu, jinými slovy tedy rozlišoval mezi krizovým opatřením (právním předpisem *sui generis*) na straně jedné a jeho důsledky na straně druhé, zasahujícími do sféry jednotlivce (deklarace jejichž nezákonnosti se žalobkyně domáhala). Poté, co rekapituloval některé výše popsané závěry Ústavního a NSS, dovedil, že požadovaný přímý zásah vůči danému jednotlivci mohou ve výjimečných případech představovat i vlastní důsledky právního předpisu.⁴⁰

Své úvahy pak v dané věci opřel o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP), který i na bázi individuální stížnosti posuzuje přímo důsledky právního předpisu, a to „*v případech zvláštních okolností, pokud stěžovatel je v důsledku samotné existence právního předpisu nucen upustit od určitého chování, které je pro něj běžné a zároveň nelze po něm oprávněně vyžadovat, aby se vystavil nějaké individuální aplikaci práv vůči němu.*“⁴¹ Jinými slovy řečeno, musí být podle městského soudu dán užší vztah jednotlivce k danému právnímu předpisu, např. z důvodu, že jednotlivce je příslušníkem úzce definované skupiny,

³⁷ Rozsudky NSS ze dne č. j. 21. 5. 2020, 5 As 138/2020-80, č. 4033/2020 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2020, č. j. 2 As 141/2020-62; shodně pak i rozsudek NSS ze dne 8. 7. 2020, č. j. 10 As 166/2020-53.

³⁸ Krizové opatření vlády ze dne 30. 3. 2020, č. 334, vyhlášené pod č. 142/2020 Sb.

³⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 14 A 45/2020-141.

⁴⁰ Soud zde nepřekonal ty závěry nepřipouštějící tzv. *actio popularis*, tedy žaloby ve veřejném zájmu, kterou by mohl podat kdokoliv.

⁴¹ Městský soud zde vyšel z rozhodnutí bývalé Evropské komise pro lidská práva ze dne 13. 3. 1980 *Dudgeon proti Spojenému království*, č. 7525/76, rozsudek ze dne 29. 10. 1992, *Open Door a Dublin Well Woman proti Irsku*, č. 14234/88 a 14235/88, § 44 a rozsudek velkého senátu ze dne 1. 7. 2014, *S.A.S. proti Francii*, č. 43835/11.

na které pravidlo dopadá, a že přímo na základě něj musí upravit své chování, aby se nevystavil velmi nepříznivým důsledkům v podobě trestního nebo správního stíhání. V případě pendlerky závislé na možnosti cestování do Německa tento užší vztah dovodil, věcně však jejím námitkám nevyhověl, když ty posuzoval spíše omezeně (tzv. deferenčně).

Městský soud zde do značné míry konvenoval s disentuujícími stanovisky ústavní soudkyně Šimáčkové ve vztahu k posuzování zásahu ÚS (viz výše), ta pak jako soudkyně zpravodajka v usnesení ze dne 26. 1. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 1/21, na popsané závěry navázala, přičemž ústavní stížnost (zde provozovatele restaurace) odmítla z důvodu, že ten nepodal tzv. zásahovou žalobu ve správním soudnictví proti důsledkům krizového opatření a nevyčerpal tak prostředky ochrany ve správním soudnictví. Sám ÚS ovšem tyto úvahy blíže nerozvedl a nesnesl sám důvody pro to, že se skutečně jedná o cestu správnou. Z našeho pohledu tak (stejně jako městský soud) do jisté míry pominul otázku právní síly krizových opatření (viz výše). Judikatura ani doktrína se totiž dosud jednoznačně neshodla na tom, že se jedná o podzákonné právní předpisy, jejichž zákonnost (ústavnost) si může obecný soud v konkrétní věci sám posoudit.⁴² Pokud by ovšem měly sílu zákona, jejich zákonnost by obecné soudy mohly těžko posuzovat.

Ostatní senáty Městského soudu v Praze tento náhled nenásledovaly a zásahové žaloby proti pozdějším krizovým opatřením vztahujícím se k omezením služeb (restaurací apod.) odmítaly s tím, že pokud zde není dán konkrétní přímý zásah, zásahovou žalobou se proti obecným důsledkům právního předpisu bránit nelze – rozlišování právního předpisu a jeho účinků (v rovině obecné regulace) je rozlišením dosti umělým, neboť právní předpis a jeho obecné účinky spadají v jedno.⁴³ Jakkoli zde soud připustil, že ESLP za určitých okolností přezkoumává i obecné účinky vnitrostátních právních předpisů, z jeho judikatury nevyplývá, že takový prostředek ochrany musí poskytovat i vnitrostátní právní úprava. Poukázal také na skutečnost, že ESLP je nadán zcela jiným postavením, než vnitrostátní soud, neboť jeho

⁴² Viz čl. 95 odst. 1 Ústavy, podle kterého je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem nebo s takovou mezinárodní smlouvou (a případně je nepoužít).

⁴³ Zejména usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 18 A 87/2020-191; obdobně jeho usnesení ze dne 16. 12. 2020, č. j. 3 A 132/2020-85, nebo ze dne 19. 1. 2021, č. j. 8 A 134/2020-57.

pravomoc vychází ze zcela jiného zdroje (Úmluvy) stojí nad smluvními státy. Přitom i v případě, že by tomu tak být mělo městský soud odkázal na řízení před Ústavním soudem.⁴⁴ Tyto úvahy, aniž by se výslovně vyjádřil k názoru 14. senátu městského soudu pak v obecné rovině uvedl i NSS, který rovněž přezkum právních předpisů cestou zásahové žaloby v jednom ze svých rozhodnutí odmítl. Nadto dovodil, že opatření týkající se omezení provozu služeb měla v zásadě plošný dopad, neshledal proto ani potřebný užší vztah mezi touto úpravou a danou žalobkyní.⁴⁵

Tentýž senát NSS ovšem později posuzoval i jiný případ řešený dříve Městským soudem v Praze, v němž se nezletilá stěžovatelka společně se svou matkou – opět v režimu zásahové žaloby – dožadovala vyslovení nezákonnosti krizového opatření, kterým došlo k „zavření“ škol (zákazu prezenční výuky) i sportovních aktivit. Jako žalovaní byli označeni příslušná základní škola a dále sportovní spolek. Městský soud žalobu odmítl s odůvodněním, že rovněž žalovaní jsou adresáty předmětného krizového opatření, nevstupují zde jako správní orgány (spolek je pak zcela osobou soukromého práva).⁴⁶ Nedlouho poté NSS vydal shora připomínaný rozsudek sp. zn. 8 As 34/2020, ve kterém naopak v případě obrany proti důsledkům opatření obecné povahy umožnil cestu zásahové žaloby přímo proti škole.

V řízení o kasační stížnosti proti popsanému usnesení městského soudu ovšem NSS dospěl k odlišnému názoru, vycházejícímu z toho, že základní škola je jen adresátem předmětné regulace, jíž je povinna se řídit – původcem zásahu není škola, ale orgán, který opatření vydal (vláda). K uplatnění stanoveného pravidla tak dochází bez dalšího jen na základě samotných účinků právního předpisu bez toho, aniž by muselo dojít ke konkrétní realizaci tohoto pravidla správním orgánem: *„Bylo to totiž samotné krizové opatření vlády ve formě podzákonného právního předpisu, které stanovilo zcela konkrétní pravidlo chování, které zcela konkrétně vymezilo, na koho dopadá – šlo o obecné pravidlo přímo dopadající mj. na všechny žáky základních škol. Základní škola nijak dál neindividualizovala zásah přímo proti žalobkyni a), nečinila nic, co by bylo přímo proti ní zaměřeno. Informaci, kterou rozeslala adresně rodičům žáků včetně žalobkyně b),*

⁴⁴ Na řízení proti jinému zásahu veřejné moci ve smyslu § 72 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu.

⁴⁵ Viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2021, č. j. 9 As 296/2020-69.

⁴⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2020, č. j. 18 A 71/2020-230.

devátý senát shodně s městským soudem považuje jen za plošně distribuovanou informaci o existenci krizového opatření a jeho dopadech na školy a žáky, nikoli za úkon mířící konkrétně proti stěžovatelkám.“⁴⁷ Tuto argumentaci pak NSS velmi přílehavě doplnil i odkazem na to, že i bez jednání ředitele školy by se na postavení žáků nezměnilo nic, neboť ti by s ohledem na znění daného opatření výuku nemohli (pod hrozbou sankce) navštěvovat; sankci by byla vystavena i samotná škola. NSS přitom odkázal na shora podrobně popsanou cestu 14. senátu městského soudu, když podle jeho názoru je právě i jím posuzovaný druh krizového opatření (kategorický zákaz prezenční výuky na základních školách) příkladem, kdy je zde dán onen bližší vztah mezi regulací a právní sférou jednotlivce.

Předmětná věc proto byla postoupena rozšířenému senátu NSS, který o ní ke dni sepsání tohoto příspěvku dosud nerozhodl. Po našem soudu přitom rozšířený senát bude postaven před volbu mezi dvěma ne zcela vhodnými a uspokojivými řešeními. Je nepochybné, že základní škola (a tím méně soukromý sportovní spolek) v daném případě nevystupují jako vykonavatelé veřejné správy, kteří by individualizovali dané opatření ve vztahu ke konkrétním jednotlivcům – jsou stejně tak adresáty těchto restriktivních opatření jako samotní žáci (a jejich rodiče). Původcem potenciálního zásahu je zde vláda či u mimořádných opatření MZdr. Toto řešení by také mohlo vést k celé řadě sporů napříč Českou republikou, mnohdy jistě s diametrálně rozdílnými výsledky posouzení ze strany soudu. Potenciálně bychom zde proto měli rozsudky deklarující nezákonnost zavření škol či přímo příkazujících obnovení prezenční výuky a vedle toho pak rozsudky zamítavé. Ani jedna z těchto rozhodnutí by nadto nebyla závazná pro vládu či MZdr, kteří by nebyli účastníky řízení.

Cesta osmého senátu NSS akcentující roli onoho mezičlánku (zde školy), fakticky zprostředkujícího dopad právní regulace na jednotlivce, na druhou stranu resp. dosavadní judikatorně i doktrinárně ustálenou tezi, že jednotlivec se nemůže u soudu bránit před obecnými důsledky právního předpisu. K tomu je určen abstraktní přezkum právních norem s přesně daným okruhem oprávněných navrhovatelů.⁴⁸

⁴⁷ Předkládací usnesení ze dne 19. 2. 2021, č. j. 9 As 264/2020-29.

⁴⁸ Srov. § 64 zákona o Ústavním soudu.

Jako možný způsob zajištění účinné soudní ochrany si dovedeme představit i vnímání tohoto druhu krizových opatření, tj. těch stanovujících zcela konkrétní pravidla chování bez nutnosti jejich další individualizace, jako opatření obecné povahy, jež jsou přezkoumatelná dle § 101a a násl. s. ř. s. Možnou formou krizových opatření jsme se zabývali výše, podrobně se nad ní zamýšlí i D. Hejč s T. Svobodou⁴⁹; jakkoli se přitom u krizových opatření stanovujících relativní plošnou regulaci s celostátní působností jistě nabízí spíše forma právního předpisu, po našem soudu nelze zcela vylučovat ani možnost smíšeného právního aktu – založeného na obecnosti adresátů (neurčitého okruhu žáků a potažmo pedagogů) a konkrétnosti předmětu regulace (v podobě zcela konkrétního zákazu prezenční výuky ve školách). Takový přístup by totiž umožnil zákonem předvídaný způsob soudní ochrany, jenž by zároveň nevedl k popření dosud daných a „neměnných“ východisek.

5 Závěr

V předkládaném příspěvku jsme se zaměřili na reakci soudní moci na zcela bezprecedentní důsledky epidemie koronaviru. Popsali jsme úvodní „překvapení“ soudů a částečnou neschopnost přijít včas s efektivními způsoby zajištění řádné soudní ochrany. Zabývali jsme se jak rozhodovací praxí pléna ÚS, tak správních soudů, přičemž jsme se zaměřili na nejproblematictější druh opatření krizová opatření vlády dle krizového zákona.

Ústavní soud opakovaně odmítl přezkoumávat obecné důsledky krizových opatření, přestože by to vzhledem k naznačeným problémům bylo zřejmě řešení nejsystémovější (namísto soudů správních). V jejich případě již byla možná cesta naznačena, na odpověď si však musíme počkat až po rozhodnutí rozšířeného senátu NSS. V závěru předchozí pasáže textu jsme přitom popsali náš pohled na v úvahu přicházející výstupy a předestřeli též určitý náznak možných důsledků.

⁴⁹ Opět viz HEJČ, D. a T. SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. C. H. Beck, 2021, roč. 29, č. 9, s. 315–324.

Literature

- DŘÍNOVSKÁ, N. a Z. VIKARSKÁ. O rok starší, o rok moudřejší? První narozeniny prvního koronavirového usnesení Pl. ÚS 8/20. *Právo a krize* [online]. 21. 4. 2021, <https://pravoakrize.net/prvni-narozeniny/>
- HEJČ, D. a T. SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*. C. H. Beck, 2021, r. 29, č. 9, s. 315–324.
- CHVOJKA, Š. Role Ústavního soudu v koronakrizi. *Jurisprudence*, Wolters Kluwer a.s., 2021, č. 2, s. 14–27. ISSN 1802-3843.
- WINTR, J. K ústavnosti a zákonnosti protiepidemických opatření na jaře 2020. *Správní právo*, 2020, č. 5–6, s. 282–297.

Contact – e-mail

467756@mail.muni.cz

MIMOŘÁDNÁ OPATŘENÍ MINISTERSTVA ZDRAVOTNICTVÍ VYDÁVANÁ V OBDOBÍ OD 24. 3. 2020 DO 24. 4. 2020 A ZÁSADA NEMO TURPITUDINEM SUAM ALLEGARE POTEST¹

Jan Malý

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

V souvislosti s globální pandemií koronaviru přijala Česká republika počátkem roku 2020 opatření, která měla šíření koronaviru zabránit, nebo jej alespoň zpomalit. Zprvu se jednalo o usnesení vlády České republiky, kterým se v souladu s ústavním zákonem č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů, vyhlásil pro území České republiky nouzový stav, následně se jednalo o usnesení vlády České republiky přijatá podle zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*krizový zákon*“), která zaváděla určité restrikce, jako například zákaz prodeje ubytovacích služeb, zákaz provozu restauračních zařízení a mnohé další. Krizový zákon však ve svém § 36 upravuje náhradu škody, ke které je stát povinen v případě, že tato vznikla v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle krizového zákona.

Odborná i neodborná veřejnost tak nedlouho po vyhlášení usnesení vlády České republiky dle krizového zákona započala s diskusí, zda i v tomto případě dojde k aplikaci § 36 krizového zákona. Odpověď vlády na sebe však nenechala dlouho čekat, když s účinností od 24. 3. 2020 počala být namísto usnesení vlády České republiky vydávána mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o ochraně veřejného zdraví*“), který ustanovení upravující náhradu škody neobsahuje.

¹ Tento příspěvek byl zpracován v rámci řešení projektu specifického výzkumu na téma „Pronikání trestního práva do ostatních právních odvětví II. (MUNI/A/1304/2020).“

Mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví byla však zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020, který byl však následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021 sp. zn. 6 As 114/2020.

Předkládaný příspěvek si tak klade za cíl zodpovědět otázku, zda mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví byla v souladu s právním řádem České republiky, anebo zda se jednalo o obcházení náhrady škody hrozící vládě České republiky, resp. České republice.

Keywords in original language

Koronavirus; nouzový stav; usnesení vlády České republiky; mimořádná opatření Ministerstva zdravotnictví; nemo turpitudinem suam allegare potest.

Abstract

In the context of the global coronavirus pandemic, the Czech Republic took measures in early 2020 to prevent or at least slow down the spread of coronavirus. At first it was a resolution of the Government of the Czech Republic declaring a state of emergency for the territory of the Czech Republic in accordance with Constitutional Act No. 110/1998 Coll., On the Security of the Czech Republic, as amended, then it was a resolution of the Government of the Czech Republic adopted pursuant to Act No. 240/2000 Coll., on Crisis Management and on Amendments to Certain Acts (Crisis Act), as amended (hereinafter the „*Crisis Act*“), which introduced certain restrictions, such as a ban on the sale of accommodation services, a ban on operation restaurants and much more. However, Section 36 of the Crisis Act regulates compensation for damage to which the state is obliged in the event that it arose in a causal connection with crisis measures and exercises carried out in accordance with the Crisis Act.

Shortly after the promulgation of the resolution of the Government of the Czech Republic pursuant to the Crisis Act, the professional and non-professional public began discussing whether Section 36 of the Crisis Act would be applied in this case as well. However, the government's response did

not take long when, with effect from 24. 3. 2020, instead of a resolution of the Government of the Czech Republic, extraordinary measures of the Ministry of Health pursuant to Act No. 258/2000 Coll., On Public Health Protection and on Amendments to Certain Related Acts, as amended, began to be issued. subsequent regulations (hereinafter referred to as the „*Public Health Protection Act*“), which does not contain provisions governing damages.

However, the extraordinary measures of the Ministry of Health were annulled by a judgment of the Municipal Court in Prague of 23. 4. 2020, file no. 14 A 41/2020, which was subsequently annulled by a judgment of the Supreme Administrative Court of 26. 2. 2021 file no. 6 As 114/2020.

The aim of this paper is to answer the question whether the extraordinary measures of the Ministry of Health issued under the Public Health Protection Act were in accordance with the legal order of the Czech Republic, or whether it was a circumvention of compensation for damages threatening the government of the Czech Republic, resp. Czech Republic.

Keywords

Coronavirus; State of Emergency; Resolution of the Government of the Czech Republic; Extraordinary Measures of the Ministry of Health; *nemo turpitudinem suam allegare potest*.

1 Úvod

Předkládaný příspěvek si klade za cíl aplikovat právní zásadu *nemo turpitudinem suam allegare potest* na stav vyvolaný pandemií koronaviru v období tzv. první vlny pandemie koronaviru (tzn. v období od 24. 3. 2020 do 24. 4. 2020), resp. na krizová opatření,² která byla v období první vlny vydávána.

Ačkoli judikatura českých soudů disponuje judikáty, které se jmenovanou zásadou jakož i její aplikací zabývají³ a stejně tak existují odborné články, které

² Legislativní zkratka zavedena níže.

³ K tomu srov. např. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 23 Cdo 3014/2017 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012.

se zabývají aplikací jmenované zásady v konkrétních případech⁴, je nutno konstatovat, že pandemická situace a s ní spojená krizová opatření byly v českém právním prostředí naprosto bezprecedentní, tudíž at' už právní praxí či teorií řešené případy nelze aplikovat na předkládaný skutkový základ první vlny pandemie koronaviru v České republice.

S ohledem na výše uvedené tak nezbývá, než zevrubně prostudovat přijatá krizová opatření, zanalyzovat jejich dopad na právní poměry adresátů krizových opatření a následně vyvodit závěr, zda krizová opatření vydávaná podle zákona o ochraně veřejného zdraví byla v souladu s právním řádem České republiky, anebo zda se jednalo o obcházení náhrady škody hrozící vládě České republiky, resp. České republice.

K samotnému meritu příspěvku předkládanému níže si dovolím ještě poznamenat, že z širokého „portfolia služeb,“ na které se krizová opatření vztahují/vztahovala, bude (s ohledem na rozsah příspěvku) kladen důraz toliko na služby související s poskytováním ubytovacích služeb. Příspěvek je možné číst jako modelový případ poškozeného podnikajícího v oblasti prodeje ubytovacích služeb, který byl přímo dotčen krizovými opatřeními a který se domáhá náhrady vzniklé škody.

2 Shrnutí vydaných krizových opatření

Představme si poškozeného, který se zaměřuje, resp. zaměřoval na podnikání v oblasti poskytování služeb krátkodobého ubytování. Článkem 26 Listiny základních práv a svobod je zaručeno právo podnikat, přičemž do tohoto základního práva poškozeného bylo zasaženo následujícími opatřeními či usneseními (opatření a usnesení společně dále jen „*pandemická opatření*“):

- Usnesení vlády České republiky č. 194 ze dne 12. března 2020, kterým se v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhláší pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru

⁴ K tomu srov. např. ELIÁŠ, Karel. Obcházení zákona. Právní rozhledy, 2018, č. 15–16, s. 515–521 nebo PILÍK, Václav. Výklad právních jednání contra proferentem. Právní rozhledy, 2013, č. 6, s. 199–202).

(označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky nouzový stav na dobu od 14.00 hodin dne 12. března 2020 na dobu 30 dnů;⁵

- Usnesení č. 84/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 214 o přijetí krizového opatření; účinné od 15. 3. 2020 do 24. 3. 2020, usnesení přijaté podle krizového zákona, které s účinností ode dne 16. 3. 2020 od 6:00 hod. zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních podle bodu II/7 a školských ubytovacích zařízeních;
- Usnesení č. 99/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 241 o přijetí krizového opatření; účinné od 16. 3. 2020, usnesení přijaté podle krizového zákona, kterým vláda nařizuje, že zákaz prodeje ubytovacích služeb, stanovený v bodě V/1 usnesení vlády ze dne 15. 3. 2020 č. 214, vyhlášeném pod č. 84/2020 Sb., se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 12746/2020-1/MIN/KAN; účinné od 24. 3. 2020 do 27. 3. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 13361/2020-1/MIN/KAN; účinné od 27. 3. 2020 do 01. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a

⁵ Vláda vyhlásila nouzový stav – a vyvolala pochybnosti, zda postupovala v souladu s ústavním pořádkem. *Právní rozhledy*, 2020, č. 7, s. I–II.

- cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 13361/2020-2/MIN/KAN; účinné od 30. 3. 2020 do 02. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti a
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 13361/2020-3/MIN/KAN; účinné od 02. 4. 2020 do 07. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky a
 - osobám, kterým z důvodu předchozího pobytu v zahraničí nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 15190/2020-3/MIN/KAN; účinné od 07. 4. 2020 do 20. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,

- cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky a
- osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 16193/2020-1/MIN/KAN; účinné od 20. 4. 2020 do 20. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky a
 - osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu,
 - osobám ohroženým domácím násilím;
- Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví č. j.: MZDR 16193/2020-2/MIN/KAN; účinné od 20. 4. 2020 do 24. 4. 2020, opatření přijaté na základě zákona o ochraně veřejného zdraví, kterým Ministerstvo zdravotnictví zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních. Tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky a
 - osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu,
 - osobám ohroženým domácím násilím;
- Usnesení č. 196/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 454 o přijetí krizového opatření; účinné od 24. 4. 2020 do 27. 4. 2020, usnesení přijaté podle krizového zákona, kterým vláda zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích

zařízeních; tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:

- osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky,
 - osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu, a
 - osobám ohroženým domácím násilím;
- Usnesení č. 195/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 453 o přijetí krizového opatření; účinné od 27. 4. 2020 do 11. 5. 2020, usnesení přijaté podle krizového zákona, kterým vláda zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních a školských ubytovacích zařízeních; tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky,
 - osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu, a
 - osobám ohroženým domácím násilím;
 - Usnesení č. 224/2020 Sb., Usnesení vlády České republiky č. 493 o přijetí krizového opatření; účinné od 11. 5. 2020 do *de facto* 25. 5. 2020, usnesení přijaté podle krizového zákona, kterým vláda zakazuje mj. prodej ubytovacích služeb, s výjimkou osob poskytujících ubytování v ubytovnách, lázeňských zařízeních (pro účely poskytování lázeňské léčebně rehabilitační péče) a školských ubytovacích zařízeních; tento zákaz se nevztahuje na prodej a poskytnutí ubytovacích služeb:
 - osobám za účelem výkonu povolání, podnikatelské nebo jiné obdobné činnosti,
 - cizincům do doby opuštění území České republiky a cizincům s pracovním povolením na území České republiky,

- osobám, kterým nařídil orgán ochrany veřejného zdraví karanténu, a
- osobám ohroženým domácím násilím.

K výčtu pandemických opatření je vhodné na tomto místě podotknout, že Česká republika nebyla při přijímání pandemických opatření anomálií, když k přijetí opatření jejichž smyslem a účelem bylo zamezení šíření pandemie koronaviru, přistoupily i jiné státy. Zaměříme-li se na státy sousedící s Českou republikou.

Tak například na Slovensku⁶ byl zákaz prodeje ubytovacích služeb od 13. 3. 2020, posléze, od 8. 4. 2020 byl navíc zaveden nouzový stav a byla omezena svoboda pohybu zákazem vycházení.⁷

V sousedním Polsku byl prodej ubytovacích služeb zakázán od 12. 3. 2020, od 20. 3. 2020 byl následně vyhlášen stav epidemie, k vyhlášení nouzového stavu v Polsku z důvodu pandemie koronaviru až ke dni sepsu tohoto příspěvku nedošlo.⁸

V sousedním Německu docházelo k postupnému omezování „chodu“ různých oblastí, k zákazu prodeje ubytovacích služeb došlo od 22. 3. 2020.⁹

Konečně v Rakousku došlo k zákazu prodeje ubytovacích služeb (shodně jako v České republice) od 16. 3. 2020.¹⁰

Zpět k pandemickým opatřením přijatým v České republice. Ačkoli se terminologie jednotlivých pandemických opatření vlády České republiky (dále jen „vláda“), či mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví v dílčích aspektech drobně odlišují, je jejich společným jmenovatelem zákaz prodeje mj. ubytovacích služeb s určitými výjimkami, které se však na poškozeného nutně vztáhnout nemusí, neboť například postačí, aby poškozený ubytovací služby v rozsahu výjimek stanovených pandemickými opatřeními v době jejich účinnosti neposkytoval.

⁶ Přehled opatření přijatých na Slovensku je dostupný např. zde: Prehľad opatrení Ústredného krízového štábu SR a vlády SROV. *Národné centrum zdravotníckych informácií* [online]. 2020 [cit. 8.9. 2021]. Dostupné z: <https://korona.gov.sk/prevadzky-sluzby-a-hromadne-podujatia/>

⁷ KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 24, Právní monografie. ISBN 9788075988188.

⁸ Ibid., s. 26.

⁹ Ibid., s. 29.

¹⁰ Ibid., s. 30.

Jak již bylo výše uvedeno, představme si poškozeného, který se zaměřoval na podnikání v oblasti poskytování služeb krátkodobého ubytování (tj. představme si situaci, kdy poškozený prezentoval možnost ubytování na webových stránkách, přičemž ubytování bylo určeno širokému, de facto neomezenému okruhu potenciálních zákazníků), přičemž typickými cílovými zákazníky poškozeného by nebyly osoby uvedené ve výjimkách stanovených pandemickými opatřeními. Není tak možné konstatovat, že např. poškozený by mohl upravit nabídku ubytování a cílit na zákazníky ze skupiny osob, na které se zákaz nevztahoval, a to i s ohledem na nepredikovatelnost nově přijímaných opatření, jejichž znění poškozený předem neznal a znát nemohl. V období od 16. 3. 2020 od 6:00 hod. do minimálně 25. 5. 2020 tak bylo zasaženo do práva poškozeného na podnikání, neboť na základě pandemických opatření nemohl v tomto období bez svého zavinění prodávat ubytovací služby, čímž na jeho straně vznikla škoda v podobě ušlého zisku (*lucrum cessans*).

Domnívám se, že v takovém případě by poškozenému vznikl nárok na náhradu škody dle krizového zákona za celé rozhodné období (tzn. za období od 16. 3. 2020 od 6:00 hod. do minimálně 25. 5. 2020). K podrobnostem viz další kapitoly příspěvku.

3 Uplatnění nároku poškozeného, věcná a místní příslušnost soudu

Věcnou příslušnost okresního (obvodního) soudu dovozuje poškozený z ustanovení § 9 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*o. s. ř.*“).

V souladu s ustanovením § 85 odst. 5 o. s. ř. je obecným soudem státu okresní soud, v jehož obvodu má sídlo organizační složka státu příslušná podle zvláštního právního předpisu, a nelze-li takto místně příslušný soud určit, soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo.

Pandemická opatření nařídila vláda (některá pandemická opatření byla nařízena Ministerstvem zdravotnictví, k tomu více viz níže), jakožto orgán krizového řízení ve smyslu hlavy II. dílu 1. krizového zákona.

Krizový zákon v § 36 odst. 4 konstatuje následující „*peněžní náhradu poskytne ten orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření nebo cvičení, při němž anebo v jehož důsledku vznikla škoda či újma*“.¹¹

Dle § 12 odst. 1 písm. m) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*kompetenční zákon*“) je mj. pro úkoly spojené s krizovým řízením ústředním orgánem státní správy Ministerstvo vnitra. Dle právní věty rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009. sp. zn. 25 Cdo 1649/2007 odpovídá za škodu vzniklou fyzickým a právnickým osobám v příčinné souvislosti s pandemickým opatřením stát, nikoliv orgán krizového řízení, nicméně ve sporu o náhradu této škody vystupuje za stát v občanském soudním řízení Ministerstvo vnitra.¹²

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy, mj. pro úkoly spojené s krizovým řízením, jakož i vzhledem k tomu, že judikatura konstatuje, že Ministerstvo vnitra vystupuje za stát ve sporu o náhradu škody vzniklé v příčinné souvislosti s pandemickým opatřením, je místně příslušným soud určený dle sídla Ministerstva vnitra, tedy Obvodní soud pro Prahu 7.

¹¹ Mezi klíčovou odbornou literaturou k tzv. první vlně pandemie koronaviru lze zařadit např.:

- MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13–22;
 - MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 15–23;
 - SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 211;
 - HANDRLICA, Jakub, Jana BALOUNOVÁ a Vladimír SHARAPAEV. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, s. 784–791;
 - ODEHNALOVÁ, Jana. Možnosti náhrady škody vzniklé v důsledku protiepidemiologických opatření. *Právní rozhledy*, 2021, č. 2, s. 64–67;
 - SVOBODA, Tomáš a David HEJČ. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 9, s. 315–324;
 - SVOBODA, Tomáš. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348–357;
 - HEJČ, David a Tomáš SVOBODA. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 11, s. 391–400.
- V neposlední řadě taktéž KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Právní monografie. ISBN 9788075988188.

¹² ODEHNALOVÁ, Jana. Možnosti náhrady škody vzniklé v důsledku protiepidemiologických opatření. *Právní rozhledy*, 2021, č. 2, s. 64–67.

4 Důvody pro odpovědnost státu, pasivní legitimace žalovaného

Poškozený by v soudním sporu svůj nárok na náhradu škody opíral o ustanovení § 36 odst. 1 krizového zákona, který konstatuje následující: „*Stát je povinen nahradit škodu způsobenou právníckým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona. Této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám*“. Stát je tak v daném případě pasivně legitimován.

Poškozený by v soudním sporu konstatoval, že v nastalé situaci byly dány všechny předpoklady pro vznik škody, jakož i všechny předpoklady pro její náhradu. Jednáním v nastalé situaci bylo vydání pandemických opatření, následkem byla škoda spočívající v ušlém zisku poškozeného, přičemž byla dána i příčinná souvislost mezi jednáním a následkem (škoda by poškozenému nevznikla, pokud by pandemická opatření nebyla vydána).

Otázka příčinné souvislosti a její prokázání může být v předmětném případě poměrně složitá, neboť otázka, zda je pandemické opatření ve vztahu k nastalé újmě *conditio sine qua non*, je otázkou komplikovanou, když v konkrétních případech může vznikat celá řada nejasností či sporných otázek. Příčinnou souvislost tak není možné hledat mezi krizovou situací a vzniklou škodou či vydáním pandemického opatření. Krizová situace je totiž předpokladem uplatnění pandemického opatření, příčinnou souvislost je tak nutné hledat mezi pandemickým opatřením a vzniklou škodou. To však nijak nevyklučuje právo na náhradu škody. Stát by totiž pak odpovídal jen za taková pandemická opatření, která přijal za účelem řešení krizové situace, kterou sám vyvolal.¹³

Výše uvedené vyplývá rovněž z ustanovení § 36 odst. 7 krizového zákona, který opravňuje orgán krizového řízení požadovat uhrazení nákladů, které vynaložil jako náhradu škody, po původci havárie nebo jiné události, v jejímž důsledku vznikla krizová situace a musela být nařízena pandemická opatření. Ustanovením je krizovému orgánu dána možnost regresního nároku

¹³ K tomu srov. MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13–22; a dále MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 15–23.

po původci havárie nebo jiné události. Aby mohl mít krizový orgán regresní nárok k původci havárie nebo jiné události, musí nejprve uhradit náklady, které vynaložil jako náhradu škody.

Vyvstává otázka, zda opatření vydávána podle zákona o ochraně veřejného zdraví byla vydána v rámci mezi působnosti a pravomoci orgánů, které k jejich vydání přistoupily. „*Typickým příkladem absence působnosti a pravomoci může být dána v případě, kdy krajská hygienická stanice vydá mimořádné opatření podle § 69 zákona o ochraně veřejného zdraví pro celé území státu, přestože celostátní působnost je v tomto smyslu podle § 80 odst. 1 písm. g) zákona o ochraně veřejného zdraví nadána toliko Ministerstvu zdravotnictví.*“¹⁴

Osobně se domnívám, že tento příklad by bylo možné analogicky použít i na ta pandemická opatření, která byla vydávána podle zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť Ministerstvo zdravotnictví nemělo dostatek věcné působnosti k vydání takových opatření, když dle mého názoru jediným věcně příslušným orgánem byla vláda, která měla vydávat pandemická opatření v režimu krizového zákona.

Ačkoli některá pandemická opatření nebyla vydána podle krizového zákona, ale podle zákona o ochraně veřejného zdraví, uplatňoval by poškozený náhradu škody i za období, ve kterém byla účinná pandemická opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, neboť tato pandemická opatření byla zrušena rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020 z toho důvodu, že dané povinnosti měly být státem ukládány prostřednictvím pandemických opatření podle krizového zákona. Uvedené tak vedlo k závěru, že náhrada škody žalobci náleží, a to na základě analogické aplikace krizového zákona.¹⁵

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020 byl však následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020, kdy hned ve výroku rozsudku Nejvyšší správní soud zcela jasně konstatoval, že „*Vyhlášením nouzového stavu vládou*

¹⁴ KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 178–186, Právní monografie. ISBN 9788075988188.

¹⁵ Byť rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020 byl však následně zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021 sp. zn. 6 As 114/2020, analogická aplikace krizového zákona zůstává nedotčena.

podle ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, se nemění pravomoc Ministerstva zdravotnictví k vydání opatření podle § 69 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, plynoucí z § 80 odst. 1 písm. g) téhož zákona.“

I přes citovaný výrok Nejvyššího správního soudu se domnívám, že i v našem předmětném případě by bylo možné o absenci působnosti a pravomoci Ministerstva zdravotnictví možné hovořit, a to s ohledem vůbec poslední bod rozsudku Nejvyššího správního soudu, ve kterém je uvedeno, že „*Městský soud se měl proto zabývat tím, co může být obsahem mimořádných opatření podle § 69 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví z naznačených hledisek a tento výsledek porovnat s obsahem napadených opatření.*“¹⁶ Osobně se tak domnívám, že při případném lepším odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze by následně Nejvyšší správní soud mohl dospět k závěru, že Ministerstvo zdravotnictví skutečně nemuselo být nadáno působností a pravomocí.

Důvodem pro takovou aplikaci je právní zásada *nemo turpitudinem suam allegare potest* (nikdo nemůže mít prospěch ze své vlastní nepoctivosti). V předmětném případě je nutno zásadu vykládat tak, že ze své nepoctivosti nemůže těžit vláda, resp. stát, neboť pandemická opatření měla být vydána pouze a jenom podle krizového zákona, nicméně vláda se „lekla“ náhrady škody zakotvené v krizovém zákoně a snažila se poškozené obejít tím, že opatření byla vydána Ministerstvem zdravotnictví podle zákona o ochraně veřejného zdraví, ve kterém není zakotvena náhrada škody způsobené vydanými opatřeními. Z takového nepoctivého jednání vlády, resp. státu, nemůže mít vláda, resp. stát, zcela jistě prospěch spočívající v tom, že by nebylo možné za období účinnosti pandemických opatření vydaných Ministerstvem zdravotnictví přiznat poškozeným náhradu škody.

Odpovědnost státu je objektivní, přičemž smysl a účel odpovědnosti státu v souvislosti s pandemickými opatřeními spočívá v principu obecného dobra, neboť při rychlém šíření nákazy bez vydaných pandemických opatření by došlo k jejímu rychlejšímu ukončení, tedy i k menším ekonomickým ztrátám pro poškozeného. Záchrana životů a zdraví realizovaná prostřednictvím pandemických opatření je tak vykoupena ekonomickými ztrátami (mj. ekonomickými ztrátami poškozeného), za které je odpovědný stát,

¹⁶ K tomu srov. bod 150 odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020.

když krizový zákon nepočítá s odpovědností územně samosprávných celků či jiných subjektů.^{17, 18}

Poškozený by však svým žalobním návrhem nebrojil proti samotnému principu pandemických opatření a proti přípustnosti dočasného omezení práv a svobod v době epidemie, nicméně je však přesvědčen, že i když se jednalo o opatření v krizové situaci, nenastalo právní vakuum a stát má zákonnou povinnost nahradit škody poškozeným.

5 Důvody pro přiznání náhrady škody, aktivní legitimace poškozeného

S ohledem na skutečnost, že poškozenému by vznikla škoda v příčinné souvislosti s pandemickými opatřeními, jakož i s ohledem na skutečnost, že této odpovědnosti za způsobenou škodu se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám (k tomu srov. § 36 odst. 1 krizového zákona), nezbyvá než konstatovat, že požadavek poškozeného na náhradu škody by byl zcela legitimní a povinným k náhradě škody by byl v celém rozsahu stát, neboť pokud se prokáže, že mezi vznikem škody a opatřením je příčinná souvislost, odpovědnost státu vznikne,¹⁹ *a contrario*, pokud se prokáže, že mezi vznikem škody a opatřením není příčinná souvislost, odpovědnost státu nevznikne.

Prokázání příčinné souvislosti může být problematické, neboť pandemická prokázání by měla směřovat vůči konkrétním subjektům, což v případě absence individuálního právního (správního) aktu je těžké prokázat.²⁰ Některými autory je předmětné ustanovení krizového zákona ustanovení chápáno jako liberační důvod s určitými aplikačními specifiky.

Dalším souvisejícím problémem může být hodnocení příčinné souvislosti mezi pandemickými opatřeními a vzniklými škodami, kdy může docházet k omezení poskytovaných náhrad v rozsahu ušlého zisku, a to ze dvou

¹⁷ KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. *COVID-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 207, Právní monografie. ISBN 9788075988188.

¹⁸ Viz také rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007.

¹⁹ HANDRLICA, Jakub, Jana BALOUNOVÁ a Vladimír SHARAPAEV. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, s. 784–791.

²⁰ Ibid.

důvodů/limitů (uplatnění teorie podmínky - krizové opatření jako *conditio sine qua non* vzniku škody a dále uplatnění teorie adekvátnosti příčinné souvislosti, vyjadřující požadavek předvídatelnosti vzniku škody).²¹ To však neznamená, že by podaná žaloba poškozeného byla předem odsouzena k neúspěchu, nicméně je vhodné dané riziko neúspěchu (popř. částečného neúspěchu) zmínit.

Aktivně legitimován k podání případné žaloby nemůže být nikdo jiný než poškozený, kterému škoda vznikla, neboť právě on je nositelem subjektivního práva, kterého by se případnou žalobou domáhal.

6 Závěr

Závěrem nezbyvá než dodat, že pomocí shora uvedeného modelového případu bylo dostatečně poukázáno (jakož i argumentačně podloženo) na to, že uvedenou zásadu *nemo turpitudinem suam allegare potest* je možné na předmětný případ uplatnit.

Jak již bylo výše uvedeno, je sice pravdou, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu²² zrušil citovaný rozsudek Městského soudu v Praze,²³ čímž Nejvyšší správní soud mj. konstatoval, že Ministerstvo zdravotnictví disponovalo v předmětném případě potřebnou pravomocí a příslušností k vydání pandemických opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví. Osobně se však domnívám, že v případě detailnějšího odůvodnění rozsudku Městského soudu v Praze by Nejvyšší správní soud mohl v tomto rozsahu dospět k opačnému závěru. Tak či onak, ač Nejvyšší správní soud konstatoval, že Ministerstvo zdravotnictví disponovalo v předmětném případě potřebnou pravomocí a příslušností k vydání pandemických opatření podle zákona o ochraně veřejného zdraví, neznamená takový závěr, že by Ministerstvo zdravotnictví bylo oprávněno tato pandemická opatření vydat, že se ještě nejedná o tzv. „úhybný manévř“ vlády, neboť podle zákona o ochraně veřejného zdraví není stát povinen k náhradě škody, zatímco podle krizového zákona je. Tudíž i kdyby pandemická opatření vydaná

²¹ SVOBODA, Tomáš. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348–357.

²² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021, sp. zn. 6 As 114/2020.

²³ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020.

Ministerstvem zdravotnictví byla shledána jako formálně bezvadná (tzn. vydaná příslušným orgánem, zákonem požadovaným postupem, obsahující všechny vyžadované náležitosti, atd...), domnívám se, že materiálně se jedná o zmíněný „úhybný manévř“ vlády, který nemůže požívat právní ochrany, a to právě s ohledem na aplikaci zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest*.²⁴

Osobně se tak domnívám, že by obecné soudy měly rozhodovat s ohledem na tuto zásadu a přiznat náhradu škody poškozeným, jenž byli adresáti pandemických opatření, v plném rozsahu i za období, kdy byla pandemická opatření vydávána nikoli podle krizového zákona, ale podle zákona o ochraně veřejného zdraví.

Jedním dechem je však nutno dodat, že nelze hovořit o bezbřehé odpovědnosti státu a dále že nelze hovořit o aplikaci v přechozích odstavcích uvedené zásady bez kontextu, neboť právě kontext celé situace je mimořádně důležitý.²⁵

Ač je České republice v „boji s koronavirem“ zcela jistě co vytýkat (nejen ve srovnání s ostatními evropskými státy), je nutno si uvědomit, že bezbřehé vycházení vstříc všem poškozeným (jakkoli na svém závěru o aplikovatelnosti shora uvedené zásady na pandemická opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví trvám) poměrně jednoznačně povede k zatížení státního rozpočtu, což negativně ovlivní všechny občany České republiky.²⁶

Ani jeden přístup (bezbřehé odškodňování či absolutní neodškodňování) nevnímám jako šťastný. Osobně se domnívám, že by měl být nalezený vhodný kompromis, kdy Česká republika nebude popírat své chyby, kterých se při řešení pandemie koronaviru dopustila, na druhé straně by obecné soudy neměly dát zapravdu každé žalobě, kterou se bude poškozený domáhat náhrady škody, ale pouze těm žalobám, kdy argumenty poškozeného a skutkové okolnosti případu budou přiznání náhrady škody rozumně odůvodňovat (v to počítaje i aplikaci zásady *nemo turpitudinem suam allegare potest* a domáhání se náhrady škody i za období, ve kterém byla platná a účinná pandemická opatření vydávaná Ministerstvem zdravotnictví). Nalezení

²⁴ S napětím očekávám první rozsudek v této věci, který uvedený teoretický závěr buďto potvrdí, anebo vyvrátí.

²⁵ SVOBODA, Tomáš. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348–357).

²⁶ Ibid.

takové hranice je však úkolem pro obecné soudy a v příštích měsících či letech budeme zcela nepochybně svědky jejího hledání.

Literature

Knihy

KEISLER, Ivo, Andrej LOBOTKA a Lenka KOTULKOVÁ. COVID-19: přijatá opatření a náhrada újmy. Praha: Wolters Kluwer, 2020, Právní monografie. ISBN 9788075988188.

SIMON, Pavel. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2019, s. 211.

Časopisecké zdroje

ELIÁŠ, Karel. Obcházení zákona. *Právní rozhledy*, 2018, č. 15-16, s. 515–521.

HANDRLICA, Jakub, Jana BALOUNOVÁ a Vladimír SHARAPAEV. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie. *Právní rozhledy*, 2020, č. 22, s. 784–791.

HEJČ, David, SVOBODA, Tomáš. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (3. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 11, s. 391–400.

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13–22.

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 15–23.

ODEHNALOVÁ, Jana. Možnosti náhrady škody vzniklé v důsledku protiepidemiologických opatření. *Právní rozhledy*, 2021, č. 2, s. 64–67.

PILÍK, Václav. Výklad právních jednání contra proferentem. *Právní rozhledy*, 2013, č. 6, s. 199–202).

REDAKCE. Vláda vyhlásila nouzový stav – a vyvolala pochybnosti, zda postupovala v souladu s ústavním pořádkem. *Právní rozhledy*, 2020, č. 7, s. I–II.

SVOBODA, Tomáš a David HEJČ. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (1. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 9, s. 315–324.

SVOBODA, Tomáš. K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část). *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348–357.

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 5. 2015, sp. zn. 31 Cdo 3617/2012.

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 20. 9. 2017, sp. zn. 23 Cdo 3014/2017.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2020, sp. zn. 14 A 41/2020

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2021 sp. zn. 6 As 114/2020.

Contact – e-mail

jan.maly@law.muni.cz

PROBLEMATIKA OMEZENÉHO PŘÍSTUPU OBČANŮ K ORGÁNŮM VEŘEJNÉ SPRÁVY V DOBĚ PANDEMIE NEMOCI COVID-19

Malvína Urbánková, Adéla Sklenářová, Jan Hrbek

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek zpracovává právní problematiku omezení úředních hodin správních orgánů na území České republiky v době celosvětové pandemie nemoci COVID-19. Nabízí náhled do praktického fungování českých úřadů a samosprávných stavovských organizací a zabírá se důsledky vzniklé jejich redukováním fungováním. Práce rovněž poukazuje na novější i starší stanoviska Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu k daným záležitostem. Cílem tohoto příspěvku bylo zhodnotit aktuální opatření jak z pohledu jejich právního základu, tak z pohledu principů dobré správy a správy jako služby občanům.

Keywords in original language

Veřejná správa; správní orgány; principy dobré správy, COVID-19; pandemická opatření; fungování správních orgánů; úřední hodiny.

Abstract

This paper focuses on the legal issue of limiting the office hours of administrative authorities in the Czech Republic during the global pandemic of COVID-19. It offers an insight into the practical functioning of Czech administrative authorities and self-governing professional organizations and deals with the consequences of their reduced functioning. The paper also points to current and older decisions of the Supreme Administrative Court and the Constitutional Court. The aim of this paper was to evaluate the current measures both in terms of their legal basis and in terms of the principles of good administration and administration as a service to citizens.

Keywords

Public Administration; Administrative Authorities; Principles of Good Administration; COVID-19; Pandemic Measures; Functioning of administrative Authorities; Office Hours.

1 Úvod

V případě omezeného přístupu občanů k orgánům veřejné správy za doby pandemie nemoci COVID-19 z důvodů redukce úředních hodin je možné vycházet především ze dvou základních úvahových rovin. První rovinu tvoří již dobře známé principy dobré správy, dle kterých je možné spíše filozoficky přemýšlet nad tím, zdali je možné omezené fungování veřejné správy považovat stále za dobrou správu tak, jak ji popisuje právní věda či samotný ochránce práv. Druhá rovina se pak pohybuje na úrovni čistě praktické. V tomto ohledu je nutno posoudit, zdali se veřejná správa se svou nelehkou úlohou během pandemie vypořádala dobře či nikoliv.

Tento příspěvek zpracovává jak směr úvahový, tak směr praktický. Poukazuje nejenom na základní principy dobré správy, ale rovněž umožňuje náhled do běžného fungování správních úřadů během pandemie jak z právního pohledu, tak z pohledu běžných občanů. K tomuto účelu značně napomohla také judikatura Nejvyššího správního soudu, Ústavního soudu a ESLP.

2 Právní základ vydaných opatření omezujících úřední hodiny

Prvotně se tedy zaměříme na právní stránku vydaných opatření, na jejichž základě došlo k omezení úředních hodin správních orgánů na území České republiky.

V rámci opatření zavedených v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19 je možné vyzorovat jejich větší či menší vliv na působení české veřejné správy jako takové. Zde se již nepohybujeme v rovině nejcitelněji omezených práv, která jsou garantována listinou základních práv a svobod či jinými ústavními zákony, a mezi něž můžeme zařadit např. svobodu pohybu či právo shromažďovací. Přesto se však jedná o opatření, která mohou znatelně zasáhnout do života běžného občana, a to především v případech, kdy je nutné využít služeb veřejné správy jakýmkoliv způsobem. Omezení úředních hodin

orgánů státní správy se může touto regulací v určitých situacích stát nepříjemnou komplikací. Zvláště hovoříme-li o veřejné správě jako o službě občanům či jako o nástroji sloužící k ochraně práv jednotlivce.¹

2.1 Krizový zákon

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů v účinném znění (dále jen „krizový zákon“) byl zpracován především z důvodů společenské potřeby zvláštní právní úpravy, která by vytvořila podmínky pro řešení situací vyvolaných mimořádnými událostmi velkého rozsahu. Důvodová zpráva se k tehdejšího návrhu zákona vyjadřuje tak, že právní úprava v oblasti integrovaného záchranného systému je nedostatečná a problematika krizového řízení není dokonce řešena žádným způsobem. Potřeba vytvoření odpovídající právní úpravy vyplynula zvláště naléhavě rovněž při řešení rozsáhlých ničivých povodní v roce 1997, které postihly 1/3 území republiky a zasáhly také území sousedních států. Z tohoto kontextu lze tedy vyvozovat, že krizový zákon tak, jak byl využit pro boj s pandemií, byl vytvořen především pro co nejeftivnější vypořádání se s živelnými a jinými přírodními pohromami. Obsahoval tedy zákonitě při boji s pandemií poměrně značné množství mezer.

Jednou z těchto mezer mohla být i nedostatečná informovanost občanů, a to především z toho důvodu, že krizový zákon počítá s veřejnými sdělovacími prostředky, kterými jsou kupříkladu televizní či rádiové vysílání, při rozšiřování zásadních informací a dalších údajů důležitých pro povědomí o krizové situaci.² Bohužel takové množství opatření, které bylo v rámci koronavirové krize vydáno, (a rovněž jejich nezvyklá délka) z charakteru věci nemohlo být dostatečně pokryto pomocí veřejných sdělovacích prostředků. Dnešní doba však přináší řadu nových technologických možností, skrze které mohlo (a také mělo) dojít k rychlému a efektivnímu rozšíření nutných informací. Nutno však k této věci podotknout, že v otázce vytváření přehledných webových systémů, je značně na pováženou, zdali došlo k rychlé a efektivní reakci. V tomto ohledu třeba zmínit např. webové stránky

¹ TOMOSZEK, M. Principy dobré správy v zemích EU – srovnání. In: HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 97–106.

² VANÍČEK, J. a O. VODEHNAL. *Krizový zákon: Komentář*. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO240_2000CZ. Dostupné z: <http://www.aspi.cz> [28. 8. 2021].

Ministerstva vnitra spravované Národní agenturou pro komunikační a informační technologie, s. p., prostřednictvím kterých jsou v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., O svobodném přístupu k informacím, poskytovány informace široké veřejnosti o aktuálních opatřeních. Zarážející však může být skutečnost, že takováto opora pro běžného občana začala fungovat až téměř 8 měsíců po prvním vyhlášení nouzového stavu dne 12. března 2020. Přesto však ani dnes nelze považovat zdroje informací pro širokou veřejnost zcela za uspokojivou (s ohledem na to, že kupříkladu mladší generace spoléhala především na sociální sítě). Komplikovanost dané situace a nedostatečná informovanost tak mohou spolu s redukováním fungováním správních úřadů vyústit v komplikovanější komunikaci se správními orgány a dále prohlubovat problém fungování veřejné správy v daném ohledu.

K omezení úředních hodin správních orgánů se můžeme nejčastěji setkat ve formě usnesení vlády o přijetí opatření. Usnesení lze vnímat jako výsledek hlasování členů vlády jakožto kolegiálního orgánu. Dle čl. 76 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“), je k přijetí usnesení potřeba nadpoloviční většina všech členů vlády. Usnesení je samo o sobě interním aktem, který zavazuje vládu a její členy, jakož i ministerstva a ostatní ústřední orgány státní správy³ a jejich prostřednictvím i ostatní orgány, a tedy i správní úřady. Za stanovených podmínek zavazují usnesení vlády rovněž obce a kraje, a to v přenesené působnosti, nejde-li o vydávání předpisů formou nařízení.⁴ Daná opatření pro omezení úředních hodin jsou přijímána na základě vyhlášení nouzového stavu v souladu s čl. 5 a 6 ústavního zák. č. 110/1998 Sb., O bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti ČR“) a dle zák. č. 240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů jako opatření pro řešení vzniklé krizové situace ve smyslu ustanovení § 5 písm. c) a 6 odst. 1 písm. b).

Krizová opatření jsou tedy formálně vydávána formou usnesení vlády, materiálně vzato však mohou mít podle Ústavního soudu povahu obecného normativního aktu – *„jiného právního předpisu ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b)*

³ § 21 zák. č. 2/1969 Sb., Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

⁴ § 61 odst. 2 písm. b) zák. č. 128/2000 Sb., O obcích (obecní zřízení), § 30 písm. b) zák. č. 129/2000 Sb., O krajích (krajské zřízení), § 31 odst. 3 písm. b) zák. č. 131/2000 Sb., O hlavním městě Praze.

Ústavy nebo ustanovení § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu“. O něco obecněji se k povaze krizových opatření vyjádřil Ústavní soud v usnesení ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20, kde stojí, že „[k]rizová opatření, kterými je zasahováno do základních práv a svobod přímo nebo která pro takovýto zásah prostřednictvím individuálního správního aktu vytvářejí právní základ, sice mohou mít různou podobu a obsah, protože je nelze souborně podřadit pod jedinou kategorii právních aktů, z hlediska řízení před Ústavním soudem však musí být vždy v závislosti na svém obsahu přezkoumatelná buď jako právní předpis, nebo jako rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci.“

Nelze však konstatovat, že by přijetí krizových opatření bylo bezproblémovým aktem. Jednalo zde především o několik zásadních nedostatků jak z materiální, tak z formální stránky. Materiální problémy vznikaly především na úrovni nepřiměřenosti, což do jisté míry souvisí i s problémem formálním a tím je neodůvodněnost.⁵

2.2 Zákon o ochraně veřejného zdraví

Jasnější právní podklad pak představují opatření vydávaná na základě zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Jedná o opatření Ministerstva zdravotnictví jejichž právní formu zákon stanoví jako závazné opatření obecné povahy, které není ani předpisem, ani rozhodnutím. Opatření obecné povahy je správním aktem s konkrétně určeným předmětem a s obecně vymezeným okruhem adresátů. Nemůže však nahrazovat podzákonnou normotvorbu ani nad rámec zákona stanovovat nové povinnosti; slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.⁶ V tomto rámci tedy Ministerstvo zdravotnictví omezuje úřední hodiny správních orgánů pod ustanovením § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Využití zákona o ochraně veřejného zdraví pro vydávání opatření při boji proti epidemii není na rozdíl od tzv. krizových opatření popsaných výše vázáno na vyhlášení nouzového stavu. Z tohoto důvodu se tedy

⁵ KEISLER, I. a kol. *Covid-19: Přijatá opatření a nábrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 64.

⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005.

nepředpokládá intenzivnější zásah do základních práv občanů. Rovněž otázka přezkoumatelnosti těchto správních aktů není v tomto případě příliš komplikovaná. K tomuto poslouží § 174 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a následně řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s násl. zákona č. 150/2000 Sb., soudní řád správní.

I zde je však zmínit námitky, které byly vznášeny proti těmto opatřením, a to především jejich nedostatečnou odůvodněnost a nekoncepčnost.⁷ Odůvodnění většiny opatření bylo vágní a rozhodně jej nešlo považovat za dostačující či argumentačně zvládnutou. K otázce odůvodnění se vyjádřil rovněž Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 7. května 2020 sp. zn. 10 A 35/2020: „Na mimořádná opatření vydaná v době epidemie jistě nelze mít přepjaté formalistické požadavky, a v souvislosti na okolnostech, který může postačovat i odůvodnění relativně stručné. Na druhé straně je však potřeba zdůraznit, že by ministerstvo vždy měla svá opatření odůvodnit co nejkratší možně míře tak, aby veřejnosti bylo zřejmé, jakých důvodů dochází k omezení práv. Obecně přitom platí, že s postupujícím časem od začátku epidemie lze předpokládat vyšší informovanost ministerstva o ohrožujících rizicích i o něco nižší potřebu rychlých reakcí, a proto by měla být mimořádná opatření odůvodňována podrobněji.“

2.3 Pandemický zákon

Poslední část této trojkolejnosti v oblasti vydávání protiepidemických opatření představuje zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19. Tento nový právní předpis představuje jakýsi mezistupeň mezi nouzovým stavem a běžným režimem a zavádí tak stav pandemické pohotovosti.⁸ Tímto způsobem reaguje zákonodárce na nedostatečnou právní úpravu v oblasti (nejenom) celorepublikově rozšířených nemocí, kdy pandemie nemoci COVID-19 představovala zcela novou a neznámou situaci.

Opatření vydávaná v tomto rámci mají rovněž jako v případě zákona o ochraně veřejného zdraví formu opatření obecné povahy, a to dle § 3

⁷ WINTR, J. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády. *Jan Wintř* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/>

⁸ § 2 odst. 4 říká: „§ 69 odst. 1 písm. b) nebo i) zákona o ochraně veřejného zdraví, jehož účelem je likvidace epidemie COVID-19 nebo nebezpečí jejího opětovného vzniku a které má celostátní působnost je možné použít za stavu pandemické pohotovosti.“

odst. 6. Akt vydávání těchto opatření v sobě obsahuje poměrně silný prvek kontroly, kdy kupříkladu § 3 konstatuje, že mimořádná opatření podle § 2 nařídí ministerstvo nebo krajská hygienická stanice po předchozím souhlasu vlády. V případě nebezpečí z prodlení může ministerstvo nebo krajská hygienická stanice naříditi mimořádná opatření podle § 2 i bez předchozího souhlasu vlády. Pokud ale vláda s mimořádným opatřením nařízeným podle věty první nevysloví do 48 hodin od jeho vyhlášení souhlas, opatření pozbývá platnosti uplynutím této lhůty.

Obecně však je nutno konstatovat, že podle výčtu omezení, která v sobě obsahuje § 2 odst. 2, nelze v rámci pandemického zákona omezit úřední hodiny správních orgánů. V tomto ohledu se pandemický zákon obrací zpět na ustanovení § 69 odst. 1 písm. i) a odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

3 FUNGOVÁNÍ SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ

3.1 Opatření omezující činnost veřejné správy

Výkon veřejné správy během pandemie v loňském roce upravovala především Usnesení vlády č. 217 ze dne 15. března 2020, na něž navazovalo Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR č. j. MZDR 12745/2020-3/MIN/KAN ze dne 24. 3. 2020, a č. 994 ze dne 8. 10. 2020. Přijatá omezení lze dle jejich předpokládaného cíle rozdělit do tří kategorií:

- a) **Personální omezení** – Jejich cílem bylo snížit na minimum kontakt úředních osob mezi sebou a jejich přítomnost na pracovišti.
- b) **Věcná omezení** – Měla limitovat činnost pouze na ty agendy, jež jsou bezpodmínečně nutné, a pozastavit výkon ostatních agend.
- c) **Omezení kontaktu s veřejností** – Spočívalo především ve zkrácení úředních hodin a preferencí jiného než osobního kontaktu úředních osob s adresáty veřejné správy.

V rámci této práce se zabýváme především třetí kategorií opatření, jelikož k věcným omezením u námi zkoumaných subjektů nedošlo a konkrétní data k personálním omezením nám prozatím nebyla poskytnuta.

3.1.1 Usnesení vlády ČR č. 217 ze dne 15. března 2020

Usnesení patřilo k první vlně vydaných omezení, o jejichž přijetí rozhodla dle krizového zákona vláda v návaznosti na vyhlášení nouzového stavu z 12. března. Jak bylo v tomto období zvykem krizové opatření nabývalo účinnosti o půlnoci nadcházející jeho vyhlášení. Ne všechny úřady byly potom schopny včas zareagovat, nebo alespoň upozornit veřejnost na změnu poměrů⁹.

Z hlediska věcného krizové opatření uložilo orgánům veřejné správy povinnost omezit veřejnou službu zejména na agendy, jejichž výkon musí být bezpodmínečně kontinuálně zajišťován k zajištění chodu veřejné správy v nezbytném rozsahu a k plnění úkolů, které směřují k dosažení cílů nouzového stavu¹⁰. Ostatní agendy bylo možno vykonávat pouze, neohrožoval-li by jejich výkon opatření k ochraně zdraví zaměstnanců¹¹.

Úřední hodiny orgánů byly plošně stanoveny na pondělí a středu, v každém dni tři hodiny. O změně měly úřady vhodně informovat a zveřejnit ji na úředních deskách.¹² Mimo to měl být osobní kontakt s veřejností pokud možno nahrazen elektronicky či telefonicky¹³. K příjmu veškerých fyzických dokumentů mělo docházet výlučně prostřednictvím podatelny.¹⁴

Personální omezení spočívala primárně ve snaze o zajištění chodu jednotlivých útvarů s co nejnižším počtem zaměstnanců přítomných na pracovišti a doporučení k zavedení odlišných skupin zaměstnanců, které se na pracovišti střídají, nebo k práci úředníků v tzv. „*home office*“ režimu, aby případné karanténní opatření neohrozilo fungování orgánu.¹⁵ Navíc se pravidla pro omezení styku s veřejností na vnitřní poměry úřadů přiměřeně aplikovala také.

⁹ Web Finanční správy začal o mimořádném provozu občany informovat až 20. 3. 2020. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nouzovy-stav/Mimoradny_provoz

¹⁰ Odst. 1 Usnesení č. 217/2020.

¹¹ Odst. 2 písm. a) Usnesení č. 217/2020.

¹² Odst. 3 Usnesení č. 217/2020.

¹³ Odst. 2 písm. b).

¹⁴ Odst. 2 písm. c).

¹⁵ Odst. 4 a 5 Usnesení č. 217/2020.

Po skončení platnosti bylo usnesení nahrazeno obsahově totožnými mimořádnými opatřeními ministerstva zdravotnictví¹⁶. V režimu Usnesení vlády č. 217 správní orgány fungovali až do pondělí 20. dubna, kdy účinností mimořádného opatření MZ č. j. MZDR 15757/2020-3/MIN/KAN odpadla veškerá omezení týkající se agendy a úředních hodin.

3.1.2 Usnesení vlády ČR č. 994 ze dne 8. října 2020

V reakci na „druhou vlnu“ pandemie vyhlásila vláda Usnesením č. 957 ze 30. září 2020 nouzový stav, na který navazovalo toto krizové opatření upravující výkon veřejné správy. Na rozdíl od prvně zmíněného Usnesení č. 217 byla regulaci činnosti úřadů ve druhé vlně dodržena alespoň nějaká (4denní) legisvakanční lhůta. Úřady proto byly schopny dodržet informační povinnost vůči adresátům.¹⁷¹⁸

Oproti březnovým omezením se počátek druhé vlny žádným způsobem nedotknul věcné působnosti státních orgánů.

Pro kontakt s veřejností užila vláda stejných nástrojů jako na jaře. K omezení úředních hodin ale tentokrát přistoupila volněji. Úřady mohly mít otevřeno libovolné dva dny v týdnu, každý den po pěti hodinách.¹⁹ Oproti březnovému usnesení byly z omezení stanoveny výjimky. Zásadní podmínkou, pro neuplatnění bylo nepřiměřené omezení práv klientů či veřejnosti²⁰, dalšími pak byly předem sjednané termíny k dostavení se na pracoviště²¹ a případy, kdy již předchozí rozvrh úředních hodin nepřesahoval vládou stanovený rozsah.²²

Na personální úrovni vláda neuvedla konkrétní doporučení ke střídání skupin či „home office“, kdy nejspíše vycházela ze zkušeností, které orgány v rámci vnitřní organizace v přechodném období nabyly, ale znovu upozornila na přiměřenou aplikaci pravidel pro styk s veřejností.²³

¹⁶ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR č. j. MZDR 12745/2020-3/MIN/KAN ze dne 23. března 2020 a a násl.

¹⁷ Informační povinnost vyplývá z odst. 2. Usnesení č. 994.

¹⁸ <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2020/20201009-Upozorneni-Covid.aspx>

¹⁹ Odst. 2 Usnesení č. 994.

²⁰ Odst. 2 písm. b) Usnesení č. 994.

²¹ Odst. 2 písm. c) Usnesení č. 994.

²² Odst. 2 písm. a) Usnesení č. 994.

²³ Odst. 1 písm. e) Usnesení č. 994.

Dne 21. října 2020 vydala vláda **Usnesení č. 1080**, jímž zrušila Usnesení č. 994 a zavedla podmínky provozu obdobně jako v březnovém Usnesení č. 217 s tím rozdílem, že úřední hodiny zůstaly v režimu stanoveném Usnesením č. 994.

3.2 Konkrétní opatření přijatá jednotlivými subjekty

Pro analýzu přijatých opatření v rámci konkrétních správních orgánů vybrali autoři příspěvku dva nejvýznamnější a nejčastěji zmiňované správní orgány v rámci dotazníku. Je samozřejmě pravděpodobné, že byl-li by dotazník místo studentů právnické fakulty vyplněn běžnými občany, šlo by s největší pravděpodobností o správní orgány jiné.

3.2.1 Finanční správa

Finanční úřady mají za normálního stavu shodně nastavené úřední hodiny na 39 hodin týdně, každý všední den alespoň 6 hodin.²⁴ Kromě standardních územních pracovišť provozuje finanční správa taktéž pracoviště v tzv. režimu 2+2, jejichž provoz je omezen na 2 dny v týdnu po 9 hodinách.

V první vlně pandemie omezila finanční správa úřední hodiny na standardních pracovištích dle usnesení vlády č. 217 na dvakrát 3 hodiny týdně, v pondělí a ve středu od 8.00 do 11.00, a zcela uzavřela finanční úřady pracující v režimu 2+2.^{25,26} Tiskové zprávy finanční správy občanům též doporučují, aby v maximální možné míře využívali dálkové formy komunikace, zejm. aby svá podání činili elektronicky nebo prostřednictvím pošty.²⁷

Ke zmírnění dopadu redukce fyzického přístupu do úřadů zavedla územní pracoviště (mimo ty v režimu 2+2) tzv. sběrné boxy, které umožnily osobní podání, aniž by došlo k osobnímu kontaktu s úředníky²⁸ a zřídila speci-

²⁴ <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/organy-financni-spravy/financni-urady>

²⁵ https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/Financni_sprava_reaguje_na_aktualni_situaci-10454

²⁶ https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2020/Financni_sprava_omezuje_uredni_hodiny_podatelen_pro_verejnost-10462

²⁷ https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/S_Financni_spravou_muzete_komunikovat_i_na_dalku-10450

²⁸ <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/FS-apeluje-na-verejnost-aby-vyuzivala-e-formu-komunikace-10549>

ální telefonní infolinku k odpovídání dotazů týkajících se daňových priznání a informací o mimořádném provozu finančních úřadů vč. informací o omezení úředních hodin.²⁹

Během druhé vlny postupovaly finanční úřady obdobně. Nebyla využita žádná z výjimek přípustných dle vládního usnesení a úřední hodiny se tedy omezily na dvakrát týdně po 5 hodinách (v pondělí a ve středu od 8.00 do 13.00). Umožnění přístupu k úřadům i v jiných hodinách pak přišlo 14. 1. 2021, kdy se otevírací doba ve středu posunula na odpoledních 12.00–17.00.³⁰ Pracoviště v režimu 2+2 přečkala i druhou vlnou veřejnosti uzavřená, dokonce bez sběrných boxů.³¹

3.2.2 Český úřad zeměměřičský a katastrální

V první vlně pandemie omezil ČÚZK na všech katastrálních pracovištích úřední hodiny podatelen dle nařízení na dva dny v týdnu, přičemž v bezpandemickém stavu nejsou na všech pracovištích totožné, ale kupř. katastrální pracoviště pro Brno-město je veřejnosti otevřeno 34 hodin týdně.³² Kromě omezení úředních hodin se katastrální úřady uzavřely též pro osobní žádosti o výpisy a informace z katastru nemovitostí či o poskytnutí informací o katastrálním řízení. Ve webovém upozornění ČÚZK informuje o možnosti získat tyto informace na webu katastru, možnosti činit veškerá podání v elektronické formě a žádá, aby omezené úřední hodiny lidé využívali pouze v naléhavých případech.³³ Během prvního pololetí 2020 nezřídil ČÚZK ani infolinku, ani sběrné boxy.

Druhá fáze pandemie znamenala pro jednotlivá katastrální pracoviště nejen omezení úředních hodin dle nařízení, ale též postupné zavádění sběrných

²⁹ <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nouzovy-stav/mimoradna-infolinka/info-o-provozu-10485>

³⁰ <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2021/zmena-urednich-hodin-20210114-11179>

³¹ <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/fs-omezuje-provoz-svych-pracovist-10943>

³² <https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Jihomoravsky-kraj/Katastralni-pracoviste/KP-Brno-mesto/Katastralni-pracoviste-Brno-mesto.aspx>

³³ <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2020/20200316-Dulezite-upozorneni.aspx>

boxů vybíraných každou hodinu během provozních hodin³⁴ a připuštění užití výjimky u přetížených pracovišť.³⁵

sběrných boxů na katastrálních pracovištích či finančních úřadech. Podmínku transparentnosti pak naplnily správní orgány většinou sdílením mimořádných omezení na svých webových stránkách.

4 PROBLEMATIKA PRINCIPŮ DOBRÉ SPRÁVY

Právní základ přijatých opatření je sám o sobě tématem značně komplikovaným. Pro naše účely však výše popsany stručný výklad dozajista postačí. Mnohem údernější otázkou se totiž v dané chvíli nestávají opatření samotná, ale především jejich důsledky pro společnost i stát. Nelze si nepoložit otázku, zdali veškerá opatření, která ovlivnila chod veřejné správy, totiž nezapříčinila jakýsi rozpad, či chceme-li stagnaci veřejné správy a jejího systému, a nezasáhla tak do jejích základních principů, které dnešní právní věda nazývá principy dobré správy.

Dobrá správa by správně měla představovat v první řadě právní koncept, ze kterého vyplývá právo občana dovolávat se spravedlnosti před národními soudy.³⁶ Jak zmiňuje Maxim Tomoszek, „[j]e pozoruhodné, že i laik dokáže poměrně přesně vyhodnotit a kriticky vnímat, kdy při aplikaci práva některé ze základních hodnot, typicky tedy spravedlnost, chybí.“³⁷ Pozitivně se k principům dobré správy vyjadřuje i Soňa Skulová, jež sice upozorňuje, že principy dobré správy nemohou převážit nad zákonem, ale zároveň ovlivňují správní uvažování a působí ke kultivaci veřejné správy směrem k vyšší úrovni správnosti a spravedlnosti.³⁸

³⁴ Např.: https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Plzensky-kraj/O-uradu/Aktuality/sberny_box.aspx či https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Jihomoravsky-kraj/Katastralni-pracoviste/KP-Znojmo/Oznameni-o-omezeni-provozu-od-06-04-2020/Sberny-box_3.aspx

³⁵ <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2020/20201009-Upozorneni-Covid.aspx>

³⁶ ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 42.

³⁷ TOMOSZEK, M. Ústavní právo jako prostředník mezi hodnotami, principy a pravidly. In: HAMULÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010.

³⁸ SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 146.

Odhlédneme-li však od úvah, můžeme se konkrétněji zaměřit na pozitivní právo. Principy dobré správy sice do dnešního dne nejsou kodifikované, ale jejich vliv je možno vnímat ve vícero předpisech či soudní praxi.

Jednou z podstat veřejné správy je její služební charakter, což přímo zmiňuje i § 4 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v účinném znění (dále jen „správní řád“). Tento služební charakter byl ovšem dovozen již před účinností správního řádu, a to judikaturou Nejvyššího správního soudu. Konkrétně v rozsudku ze dne 13. ledna 2015, č. j. 7 A 79/2002, Nejvyšší správní soud uvedl, že je možné princip dobré správy mimo jiné dovodit z čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, který uvádí, že státní moc slouží všem občanům. Zmíněný princip ale není jediný, který se váže k námi řešené problematice. Souvisí s ním totiž i právo na dobrou správu, které je konkrétnějším (byť stále obsáhlým) vyjádřením tohoto obecného principu. Na národní úrovni je zakotveno v § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv. Nejedná se však pouze o národní úpravu, která by tyto hodnoty obsahovala. Pod názvem „právo na řádnou správu“ lze nalézt tyto principy i v čl. 41 Listiny základních práv Evropské unie. Pro jednotlivce z něj vyplývá nejen nárok na to, aby jejich záležitosti byly orgány a institucemi Evropské unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě, ale také právo být vyslechnut, právo na přístup ke spisu a povinnost veřejné správy odůvodnit svá rozhodnutí. V rámci integrace mezi členskými státy následně došlo i k vytvoření tzv. Evropského správního prostoru, jenž představuje jakýsi souhrn principů a pravidel, která jsou uplatňována ve všech členských státech Evropské unie při výkonu veřejné správy.

K dnešnímu dni radíme mezi principy dobré správy nestrannost, zákonnost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Již na první pohled můžeme konstatovat, že nejvíce zasaženými principy v důsledku přijetí koronavirových opatření jsou především zákonnost, včasnost, otevřenost a vstřícnost.

4.1 Princip zákonnosti

V otázce zákonnosti, či chceme-li souladu s právem, se dostáváme do poměrně složitých protichůdných situací. Na jednu stranu je patrné, že veřejná správa musí vždy jednat v souladu s právem jako celkem (nikoli tedy pouze

se zákonem, jak dokládá kupříkladu rozsudek ESLP *Silver proti Spojenému království*), čímž mj. sjednocuje postup veřejné správy. Na druhé straně mu přesně toto právo (v našem případě pandemické opatření) ukládá povinnost omezit svou činnost na minimum, čímž značně zasáhne do jeho dalších principů. V tomto ohledu je tedy nutné nahlížet na princip zákonnosti jako jakousi zatěžkávací zkoušku. Správní orgány na základě protiepidemických opatření zredukovaly svou funkci v rámci úředních hodin a cíleně zamezily veřejnosti osobně se dostavit na úřady. Tím se naskýtá možnost silnější elektronizace a dálkové komunikace s občany, která může omezení úředních hodin napravit. Nelze však zapomínat, že se ve společnosti vyskytuje značná část obyvatelstva, která může mít s jiným než osobním přístupem problémy (typicky senioři).

Autoři článku se tedy k principu zákonnosti vyjadřují toliko, že přestože je v daném ohledu nutné zmínit jistou protichůdnost a problematičnost, a přestože bylo kvůli naplnění principu zákonnosti nutné upozadit plnění ostatních principů, nepřinesla tato skutečnost s sebou jejich naprostou anulaci. Především z toho důvodu, tedy nelze na základě prostého omezení přístupu občanů ke správním orgánům hovořit o „nedobré správě.“

4.2 Princip včasnosti

Princip včasnosti jde dle některých právních názorů ruku v ruce s principem efektivnosti veřejné správy³⁹, a právě zde je na první pohled zřejmé, že tento princip mohl omezenými úředními hodinami a dalším redukováním fungováním správních orgánů utrpět nejvíce. Jde právě o právo adresáta veřejné správy na vyřízení záležitosti v rozumném čase.⁴⁰ Zajímavý je také poznatek ESLP v případech *Ettl proti Rakousku* či *Francesko Lombardo proti Itálii*, které popisují, že princip včasnosti ani efektivnosti nemůže být žádným způsobem ovlivněn vytížeností daného úřadu, neboť je čistě věcí státu, aby si efektivně zorganizoval své záležitosti. Zmíněná rozhodnutí tedy naskýtají jasnou odpověď pro nevyváženou vytíženost správních orgánů, která mohla být pandemickou situací ještě podpořena.

³⁹ POSPÍŠILOVÁ, S. *Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení*. In: HUMBULÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges 2010.

⁴⁰ Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. *Švédská agentura pro veřejnou správu* [online]. 2005. [cit. 30. 8. 2021].

Některé orgány začaly redukované fungování a následné předejití dlouhému vyřizování řešit pomocí nejrůznějších časových úlev občanům. Kupříkladu výměna propadnutého řidičského průkazu nebo průkazu profesní způsobilosti řidiče byla odložena až do konce prvního nouzového stavu. Značný problém pro princip včasnosti mohla znamenat komplikovaná komunikace mezi zaměstnanci úřadu či úřady samotnými. Kupříkladu vyřízení podnětů zaslaných Exekutorské komoře ČR mohlo i v některých jednoduchých případech trvat několik měsíců, neboť někteří zaměstnanci zcela ztratili přístup ke spisové službě. Obecně je však možno k principu včasnosti podotknout, že samotné vyřízení konkrétních záležitostí se prodloužilo spíše minimálně. Veřejná správa se tedy s tímto nelehkým úkolem popasovala se ctí a autoři příspěvku jsou toho názoru, že až na několik výjimek je stále možno v daném ohledu hovořit o zachování principu.

4.3 Princip otevřenosti

Otevřenost je dalším principem, který mohl být omezeným přístupem občanů ke správním orgánům citelněji zasažen. Pod heslem otevřenost je možno najít sdružení principů jak závazné, tak spíše doporučující povahy, která umožňují adresátům přístup k dokumentům a informacím v držení úřadu. Velmi dobře se zde demonstruje teze, že síla konceptu dobré správy spočívá právě ve spojování právních a mimoprávních požadavků a popisování jejich průniků a přechodů z jedné kategorie do druhé a vzájemného ovlivňování.⁴¹ Naskýtá se logická otázka: jakým způsobem se občan dostane k dokumentům v držení úřadu, není-li žádoucí, aby se vyskytoval na úřadě samotném? V případě spisů se elektronické přeposílání může jevit jako ne zcela optimální řešení, neboť obsah spisu velice často obsahuje citlivé informace. Přesto však se k tomuto kroku uchýlil například Úřad na ochranu hospodářské soutěže⁴² a samotná opatření jej dokonce doporučují. Důležité je však zmínit otázku technického zázemí pro dálkové nahlížení do spisu, kterým nemusí všechny orgány disponovat. To by mohlo mít vliv na jejich

⁴¹ ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 137.

⁴² „Primární úřad nyní zpřístupňuje obsah spisu doručením do datové schránky žadatele o nahlížení do spisu.“ Změny v nahlížení do správního spisu v době nouzového stavu. Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže [online]. 21. 10. 2020. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejna-podpora/2754-zmeny-v-nahlizeni-do-spravniho-spisu-v-dobe-nouzoveho-stavu.html>

zatížení a efektivitu, jak je popsáno výše. Proto jiné orgány zvolily cestu ujednaných schůzek mimo úřední hodiny.

Z výše uvedeného je tedy patrné, že přestože je osobní styk pro princip otevřenosti důležitý, není nepostradatelný. Osobní styk mohl být do jisté míry nahrazen elektronicky, osobní schůzky ujednané dopředu zase mohly poskytnout větší zdravotní jistotu. V ostatních případech, bylo-li to nutné, zůstal přístup k dokumentům a informacím v rukou úřadu přístupný v úředních hodinách. Z tohoto důvodu i v tomto případě hovoří autoři o zachování principu otevřenosti.

4.4 Princip vstřícnosti

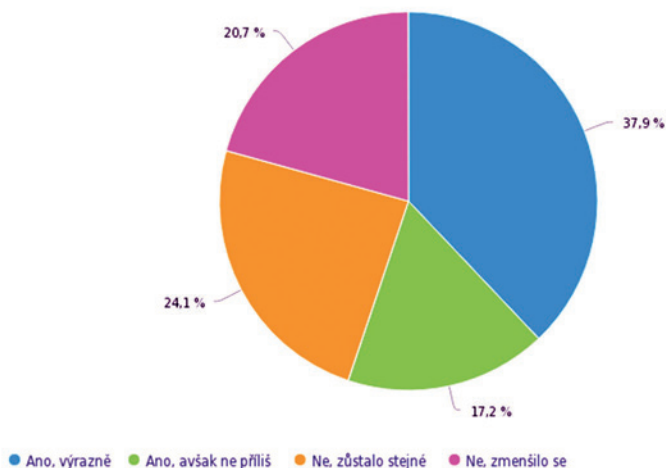
Poslední dotčený princip je princip vstřícnosti. Princip vstřícnosti hovoří poměrně jasně o tom, jakým způsobem by se měl celý systém chovat k adresátům veřejné správy přívětivě. Právě zde nejčastěji hovoříme o „službě veřejnosti“, o níž jsme hovořili již na počátku. A právě z tohoto důvodu navážeme na princip vstřícnosti nejzásadnější problém omezeného fungování orgánů pro běžného občana. Tímto problémem je samotná nakumulovaná přítomnost občanů na úřadech právě během omezených úředních hodin.

Dle našeho názoru nelze tuto problematiku vyloženě podřadit pod konkrétní princip, lze se ale důvodně domnívat, že hovoříme-li o službě veřejnosti, jedná se o jakýsi obecný princip či tezi, která se všech principů dotýká. Tyto úvahy lze rozšířit rozhodnutím Nejvyššího správního soudu známým jako *Visapoint*. Jedná se zde o požadavek na to, aby orgány veřejné správy umožnily osobám přístup za účelem učinění podání a vyřízení svých záležitostí je však (byť ve skutkově odlišné záležitosti). Soud se jím zabýval v souvislosti s problematickými Visapointy. Jejich cílem bylo zajištění rovného a spravedlivého přístupu ke každému žadateli o vízum, zajištění stejných podmínek pro podání žádostí o dlouhodobé vízum na zastupitelském úřadě, ale i zvýšení efektivitu vízového procesu.⁴³ Stanovených cílů ale systém nedosáhl a objevily se situace, kdy zastupitelské úřady zkracovaly své

⁴³ VISAPOINT. *Generální konzulát České republiky v Jekatěrinburgu* [online]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/yekaterinburg/cz/viza_a_konzularni_informace/vizova_informace/dlouhodobé_vizum/visapoint.html

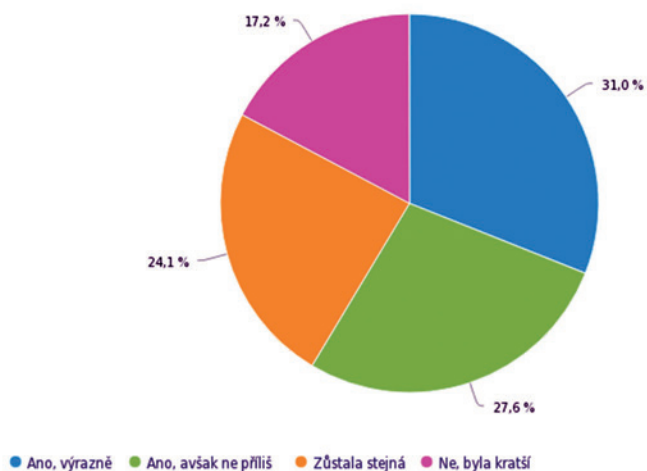
úřední hodiny, ve kterých mohli žadatelé podat svou žádost nebo požadavek předchozí registrace prostřednictvím přeplněného, nefunkčního systému. Vzniklými problémy se zabýval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, který uvedl, že je hlavně na úřadech, aby si technicky uspořádaly vyřizování žádostí tak, aby žadatelé mohli svá podání učinit lidsky důstojným způsobem a v přiměřeném čase.⁴⁴ Ve své následující, související judikatuře, uvedl, že za situace, kdy registrační systém dlouhodobě nefunguje, je nutné považovat za řádně podané i takové žádosti, které se k zastupitelskému úřadu dostaly nestandardním způsobem, neboť se ze strany žadatele jedná o obranu před nezákonným postupem orgánů veřejné správy spočívajícím ve znemožnění podání žádosti v přiměřené lhůtě.

**Zaznamenal/a jste v rámci návštěvy správního orgánu velké množství lidí?
(fronty, větší množství čekajících lidí apod.)**

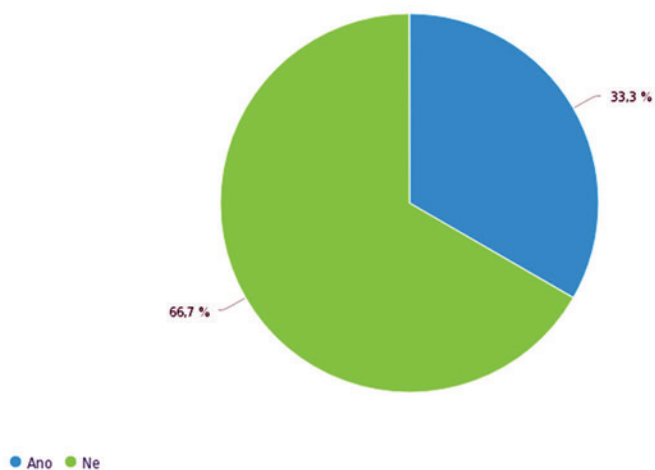


⁴⁴ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu řešil systém Visapoint. *Nejvyšší správní soud* [online]. Poslední aktualizace 8. 6. 2017 [cit. 30. 5. 2021]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Rozsireny-senat-Nejvyssiho-spravniho-soudu-resil-system-Visapoint/art/15445?tre_id=205

Byla čekací doba delší, než je obvyklé?



Stalo se Vám v tomhle roce, že jste z úřadu odešel/la, aniž byste vyřídil/a, co jste potřeboval/a? (např. z důvodu dlouhé fronty)



5 ZÁVĚR

Porovnáme-li rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s výše uvedenou pandemickou situací, lze konstatovat, že z právního hlediska můžeme i omezenou správu považovat za dobrou správu, zvláště v případech, kdy se správní orgány snaží aktivně zacelit své nedostatky buď rychlým napravením situace, nebo jiným adekvátním nahrazením. Klíčovým pojmem stále zůstává efektivita a vstřícný přístup, které jsou pro běžného občana zjevně nejdůležitějšími body. Jak jsme již upozorňovali na rozhodnutí ESLP, nelze zohledňovat vytíženost orgánu jako důvod pro jeho neefektivitu. Domníváme se, že i přetížení orgánů v tom slova smyslu, že není možné vyřídit vlastní záležitost z důvodu několikahodinového čekání, lze pod toto tvrzení podřadit. Jde přeci jenom o jeden z nejzákladnějších kroků, které musí adresát veřejné správy učinit, nemůže-li využít žádný náhradní prostředek, který mu veřejná správa nabídla. Je tedy ryze věcí názoru, zdali i přes způsobené komplikace během úředních hodin, které vyústily v některých případech v nepřiměřenou časovou náročnost, lze z pohledu adresáta veřejné správy hovořit o „dobré správě.“

ANALÝZA VZORKU

Autoři příspěvku vytvořili souhrnný dotazník, jenž byl rozdělen mezi 30 studentů Právnické fakulty Masarykovy univerzity, o nich bylo známo, že každý z nich pracuje v různých brněnských advokátních kancelářích s jiným odvětvovým zaměřením, a tedy i spolupráce s různými správními orgány byla v některých ohledech rozdílná.

VÝZNAM

Aby došlo k zodpovězení základní otázky, bylo položeno několik klíčových dotazů daným respondentům. Jaký úřad navštívili a jak byli s návštěvou spokojeni v tom slova smyslu, jak dlouho museli čekat a zdali se jim tato doba zdála delší či kratší oproti běžnému režimu fungování správních orgánů. Jakým způsobem s nimi správní orgán jednal. K tomu také zdali vnímali větší přítomnost ostatních občanů, a nakonec zda se jim podařilo danou záležitost vyřešit. Na závěr byla zhodnocena obecná spokojenost s daným orgánem.

Literature

- ČERNÍN, K. *Principy dobré správy*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, Právní monografie. ISBN 978-80-7598-300-8.
- KEISLER, I., A. LOBOTKA a L. KOTULKOVÁ. *Covid-19: přijatá opatření a náhrada újmy*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, Právní monografie. ISBN 978-80-7598-818-8.
- SKULOVÁ, S. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003. ISBN 80-210-3237-5.

Sborníky z konference

- POSPÍŠILOVÁ, S. Několik poznámek k zásadě rychlosti ve správním řízení. In: HUMULÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-59-2
- TOMOSZEK, M. Ústavní právo jako prostředník mezi hodnotami, principy a pravidly. In: HAMULÁK, O. (ed.). *Principy a zásady v právu – teorie a praxe. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků 2010*. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-59-2
- TOMOSZEK, M. Principy dobré správy v zemích EU – srovnání. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4001-7.

Elektronické zdroje

- Finanční úřady | Orgány finanční správy. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/organy-financni-spravy/financni-urady>
- Finanční správa reaguje na aktuální situaci. *Finanční správa* [online]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/Financni-sprava-reaguje-na-aktualni-situaci-10454>

Finanční správa omezuje úřední hodiny podatelen pro veřejnost. *Finanční správa* [online]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2020/Financni_sprava_omezuje_uredni_hodiny_podatelen_pro_veřejnost-10462

S Finanční správou můžete komunikovat i na dálku. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/S_Financni_spravou_muzete_komunikovat_i_na_dalku-10450

Finanční správa apeluje na veřejnost, aby maximálně využívala elektronickou formu komunikace pro podání daně z příjmů fyzických osob. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/FS-apeluje-na-verejnost-aby-vyuzivala-e-formu-komunikace-10549>

Informace o provozu – Infolinka. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nouzovy-stav/mimoradna-infolinka/info-o-provozu-10485>

Změna úředních hodin na finančních úřadech. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/novinky/2021/zmena-urednich-hodin-20210114-11179>

Finanční správa omezuje provoz svých pracovišť. *Finanční správa* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy/tz-2020/fs-omezuje-provoz-svych-pracovist-10943>

Katastrální úřad pro Jihomoravský kraj, Katastrální pracoviště Brno-město. *ČÚZK* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Jihomoravsky-kraj/Katastralni-pracoviste/KP-Brno-mesto/Katastralni-pracoviste-Brno-mesto.aspx>

Důležité upozornění. *ČÚZK* [online]. 16. 3. 2020 [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2020/20200316-Dulezite-upozorneni.aspx>

- ČÚŽK [online]. Dostupné z: https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Plzensky-kraj/O-uradu/Aktuality/sberny_box.aspx či https://www.cuzk.cz/Urady/Katastralni-urady/Katastralni-urady/Katastralni-urad-pro-Jihomoravsky-kraj/Katastralni-pracoviste/KP-Znojmo/Oznameni-o-omezeni-provozu-od-06-04-2020/Sberny-box_3.aspx
- Upozornění Covid. ČÚŽK [online]. 9. 10. 2020 [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.cuzk.cz/Aktuality-resort/2020/20201009-Upozorneni-Covid.aspx>
- Principles of Good Administration. In the Member States of the European Union. *Statskontoret - myndigheten för en effektiv statsförvaltning* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2000-2005-english/200504.pdf>
- Změny v nahlížení do správního spisu v době nouzového stavu. *Úřad na ochranu hospodářské soutěže* [online]. Dostupné z: <https://www.uohs.cz/cs/informacni-centrum/tiskove-zpravy/verejna-podpora/2754-zmeny-v-nahlizeni-do-spravniho-spisu-v-dobe-nouzoveho-stavu.html>
- VISAPOINT. *Generální konzulát České republiky v Jekatěrinburgu* [online]. Dostupné z: https://www.mzv.cz/yekaterinburg/cz/viza_a_konzularni_informace/vizova_informace/dlouhodob_e_vizum/visapoint.html
- Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu řešil systém Visapoint. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 9. 9. 2021]. Dostupné z: http://www.nssoud.cz/Rozsireny-senat-Nejvyssiho-spravniho-soudu-resil-system-Visapoint/art/15445?tre_id=205
- VANÍČEK, J. Krizový zákon: komentář [online]. Praha: Wolters Kluwer, 2017, Komentáře. ISBN 978-80-7552-787-5. Dostupné z: <http://www.aspi.cz>
- WINTR, J. Přehled problémů a rizik spojených s nouzovým stavem a krizovými opatřeními vlády. *Jan Wintř* [online]. [cit. 25. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.wintr.cz/>

Právní předpisy

Zákon. č. 2/1969 Sb., Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (kompetenční zákon).

Zákon č. 94/2021 Sb., Zákon o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 240/2000 Sb., Zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

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

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky.

Usnesení vlády ČR č. 994 ze dne 8. října 2020.

Usnesení vlády ČR č. 217 ze dne 15. března 2020.

Judikatura

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. května 2017, sp. zn. 10 Ažs 153/2016-52.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 5. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 10/20.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. května 2020, sp. zn. 10 A 35/2020.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *Silver a další proti Spojenému království* z roku 1983.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 3. července 1985, *Ettl proti Rakousku*, 9273/81.

Rozhodnutí Soudního dvora pro lidská práva ze dne 26. listopadu 1992, *Francesco Lombardo proti Itálii*, 11519/85.

Contact – e-mail

urbankova.mal@gmail.com; 455686@mail.muni.cz

DOHLED VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV V PSYCHIATRICKÝCH ZAŘÍZENÍCH A ZAŘÍZENÍCH SOCIÁLNÍCH SLUŽEB V DOBĚ PANDEMIE

Adéla Frédy, Tereza Hanelová

Kancelář veřejného ochránce práv, Česká republika

Abstract in original language

Cílem příspěvku je představit činnost veřejného ochránce práv v oblasti provádění tzv. systematických návštěv v zařízeních, kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, konkrétně v psychiatrických zařízeních a zařízeních sociálních služeb, v době pandemie COVID-19. Tyto návštěvy ochránce provádí z pozice tzv. národního preventivního mechanismu s cílem odhalovat a přecházet špatnému zacházení, jemuž mohou být osoby umístěné v zařízeních vystavovány. Během pandemie se ochránce soustředil především na aspekty špatného zacházení, které souvisí s dopady pandemie COVID-19.

Keywords in original language

Veřejný ochránce práv; národní preventivní mechanismus; špatné zacházení; systematické návštěvy; covidové návštěvy; pandemie; COVID-19; psychiatrické zařízení; zařízení sociálních služeb.

Abstract

The article aims to present the activities of the Ombudsman in the field of so-called systematic visits to facilities where persons deprived of their liberty are or may be found, specifically in psychiatric facilities and social care establishments, during the COVID-19 pandemic. The Ombudsman conducts systematic visits as a national preventive mechanism in order to detect and prevent ill-treatment to which persons placed in these facilities may be exposed. During the pandemic, the Ombudsman focused mainly on aspects of ill-treatment that are related to the impacts of the COVID-19 pandemic.

Keywords

Ombudsman; National Preventive Mechanism; Ill-Treatment; Systematic Visits; Covid Visits; Pandemic; COVID-19; Psychiatric Facilities; Social Care Establishments.

1 Právní základ návštěv a jejich průběh

Od roku 2006 veřejný ochránce práv plní úkoly národního preventivního mechanismu podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.¹ Současný veřejný ochránce práv JUDr. Stanislav Křeček tuto část své působnosti převodl na svou zástupkyni, Mgr. Moniku Šimůnkovou (dále jen „zástupkyně veřejného ochránce práv“ nebo „zástupkyně ombudsmana“).²

Zástupkyně ombudsmana tak systematicky navštěvuje místa (zařízení), kde se nacházejí nebo mohou nacházet osoby omezené na svobodě, a to jak z moci úřední, tak v důsledku závislosti na poskytované péči. Cílem těchto návštěv je posílit ochranu lidí žijících v zařízení před špatným zacházením.³

Návštěvy probíhají zásadně neohlášeně a jejich provedením zpravidla pověřuje pracovníky Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „Kancelář“),⁴ konkrétně právníky a další externí odborníky v závislosti na druhu navštíveného zařízení.⁵ Zpravidla se jedná o vícedenní návštěvy. Šetření spočívá

¹ Na základě § 1 odst. 3 a 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“).

² Podle § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv. Více k působnosti zástupkyně veřejného ochránce práv viz <https://www.ochrance.cz/o-nas/deputy/>

³ Špatným zacházením se rozumí jednání, které nerespektuje lidskou důstojnost a dosahuje určitého stupně závažnosti (samo o sobě, nebo při kumulativním účinku jednotlivých zásahů).

V **zařízeních sociálních služeb** může mít špatné zacházení například podobu nezajištění bezpečí, nerespektování lidské důstojnosti, práva na soukromí, posilování závislosti na poskytované péči, nerespektování sociální autonomie, práva na spoluúčast při rozhodování o vlastním životě, anebo podobu neodůvodněného používání omezovacích prostředků.

V **psychiatrických nemocnicích** může mít špatné zacházení například podobu šikany, nezajištění bezpečí, nerespektování stůdu a práva na soukromí, neoprávněného zásahu do fyzické a psychické integrity, nerespektování sociální autonomie a práva na spoluúčast při rozhodování o léčebném postupu.

⁴ V souladu s § 25 odst. 6 zákona o veřejném ochránci práv.

⁵ Ve zdravotnických zařízeních se jedná především o psychiatrické sestry a lékaře, v zařízeních sociálních služeb o odborníky z oblasti sociálních služeb a všeobecné psychiatrické sestry.

v prohlídce zařízení, pozorování, rozhovorech s vedoucím, zaměstnanci a klienty, studiu vnitřních předpisů zařízení a dokumentace včetně zdravotnické.⁶ Návštěvy jsou preventivní, s cílem působit do budoucna a zvyšovat standard poskytované péče.

Ve vztahu k sociálním službám návštěvy probíhají pouze v zařízeních pobytového typu. Jedná se zejména o domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem.⁷ V těchto zařízeních žijí lidé, kteří mají sníženou soběstačnost a potřebují vysokou míru podpory, ať již z důvodu věku, zdravotního postižení, chronického duševního onemocnění či ohrožení závislostí na návykových látkách.

Z každé návštěvy se následně vyhotovuje zpráva, která se zasílá zařízení se žádostí o vyjádření k popsáním zjištěním a navrženým opatřením.⁸ Pokud vyjádření zařízení nebo dalších oslovených orgánů nebudou považována za dostatečná, vyrozumí o tomto zástupkyně ochránce nadřízený úřad (vládu, není-li nadřízeného úřadu), případně informuje veřejnost.⁹ Rovněž může přijet na kontrolní návštěvu.

Po ukončení vzájemné komunikace je anonymizovaná zpráva z návštěvy zařízení (s výjimkou jmen osob pověřených vedením zařízení) a obdržená vyjádření zveřejněna v databázi Evidence stanovisek ochránce (ESO), která je dostupná na webových stránkách ochránce.¹⁰

2 Návštěvy psychiatrických zařízení v době pandemie

Návštěvy v psychiatrických nemocnicích byly realizovány i v době pandemie, při vyhlášeném nouzovém stavu i mimo něj.¹¹ Smysl těchto návštěv byl umocněn závažností situace, kdy činnost jiných kontrolních mechanismů byla utlumena (např. krajského úřadu či blízkých pacientů). Důvodem pro jejich provádění byly mimo jiné i informace získané z individuálních

⁶ Podle § 21a ve spojení s § 15 zákona o veřejném ochránci práv.

⁷ Dle ustanovení § 48, 49 a 50 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“).

⁸ Ustanovení § 21a odst. 3 a 4 zákona o veřejném ochránci práv.

⁹ Tzv. sankční opatření, u kterých se postupuje obdobně podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

¹⁰ Evidence stanovisek ochrany (ESO). Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz>

¹¹ Zde již tedy nezařazují návštěvy, které byly realizovány ve stavu pandemické pohotovosti, který byl vyhlášen na základě ustanovení § 1 odst. 3 pandemického zákona.

podnětů a sdělení osob, které mají s pobytem v psychiatrických nemocnicích v době pandemie osobní zkušenost, z nichž bylo zřejmé, že v nemocnicích dochází k situacím, které mohou představovat riziko špatného zacházení. Oproti běžným návštěvám se tyto návštěvy lišily zejména v tématech, na něž byly zaměřeny. Odchytky však lze spatřovat i v samotném průběhu a organizaci návštěv.

Zástupkyně veřejného ochránce práv prostřednictvím pracovníků Kanceláře provedla v psychiatrických nemocnicích celkem čtyři návštěvy zaměřené na tzv. covidová témata, a to na jaře 2020 a na začátku roku 2021. Tyto návštěvy budou pro účely příspěvku označovány jako tzv. covidové návštěvy. Se zlepšením epidemiologické situace proběhla v létě 2020 za dodržení epidemiologických opatření i jedna standardní systematická návštěva. Na podzim 2020 pak bylo od veškerých návštěv upuštěno, a to s ohledem na rostoucí závažnost epidemiologické situace po celé České republice, kdy by provedení systematické návštěvy představovalo pro nemocnice enormní zátěž.

2.1 Průběh návštěv

K pravidlům provádění systematických návštěv v době pandemie COVID-19 byl v Kanceláři vytvořen interní metodický dokument reagující na pandemická opatření.

Oproti běžným návštěvám byly covidové návštěvy telefonicky ohlašovány, a to s jednodenním předstihem. Při oznámení návštěvy se pověřený pracovník Kanceláře vždy dotazoval, zda situace, které v době ohlášení nemocnice čelila, nebyla natolik kritická, že by provedení návštěvy vážně ohrozilo péči o pacienty. S ředitelem nemocnice bylo předem projednáno, na jaká oddělení pracovníci Kanceláře nebudou vstupovat, přičemž zpravidla se jednalo o oddělení, která byla vyčleněna jako karanténní, na nichž byli hospitalizováni nakažení a suspektní pacienti. Důvodem nevstupování na tato oddělení byla snaha o minimalizaci rizika nákazy pracovníků Kanceláře. Výjimečně by však bylo možné na takové oddělení vstoupit v případě, že by měla zástupkyně ombudsmana informace o tom, že zde dochází k situaci představující riziko špatného zacházení. V takovém případě by toto oddělení bylo navštíveno jako poslední, aby se minimalizovalo riziko zavlečení infekce na ostatní oddělení v nemocnici.

Pověření pracovníci Kanceláře byli vybaveni ochrannými pomůckami a v telefonátu s ředitelem nemocnice předem konzultovali, jaké pomůcky mají během návštěvy používat. Samozřejmostí bylo rovněž dodržování stanovených preventivních opatření, podstoupení testování na COVID-19 nejdéle 24 hodin před realizací návštěvy s negativním výsledkem a absence jakýchkoliv příznaků onemocnění.

Návštěvy byly oproti běžně dvoudenním návštěvám jednodenní, a to jednak proto, aby pracovníci Kanceláře co nejméně zasahovali do již tak komplikovaného chodu zařízení, ale i proto, že okruh témat, na něž byly návštěvy zaměřeny, byl oproti tématům v režimu běžných návštěv užší.

Poslední odchylka oproti běžným systematickým návštěvám spočívala v tom, že se jich neúčastnili externí odborníci z oboru psychiatrie, neboť okruh témat, na něž byly covidové návštěvy zaměřeny, nezahrnoval medicínská témata a témata bezprostředně související s poskytováním psychiatrické péče.

Ve zbytku návštěvy probíhaly stejně jako běžné systematické návštěvy. Pracovníci Kanceláře tak mohli vstupovat na oddělení, provádět rozhovory s vedením nemocnice, se zdravotnickým personálem a pacienty, pořizovat fotografie prostor, studovat vnitřní předpisy (zejména předpisy související se zvládáním pandemie v nemocnici) a nahlížet do dokumentace včetně zdravotnické dokumentace pacientů (se zaměřením zejména na používání omezovacích prostředků v době pandemie či stížností pacientů na opatření související s pandemií).

Výstupem z návštěvy je stejně jako z běžné návštěvy zpráva zaměřená na možné nedostatky, obsahující návrhy opatření k nápravě. Anonymizovaná zpráva je po ukončení vzájemné komunikace s navštíveným zařízením spolu s jeho vyjádřením k navrženým opatřením a zjištěným nedostatkům zveřejněna v databázi Evidence stanovisek ochránce (ESO).

2.2 Témata návštěv

Jak již bylo zmíněno výše v tomto příspěvku, cílem systematických návštěv je odhalování a prevence špatného zacházení. Předmětem šetření tak nejsou veškeré aspekty poskytování péče, ale pouze ty, které souvisí se špatným

zacházením. V režimu covidových návštěv se pak zástupkyně veřejného ochránce práv zabývala tématem špatného zacházení v souvislosti s pandemií COVID-19. Okrajově se však zabývala i jinými důležitými tématy, pokud dospěla k závěru, že daná zjištění byla natolik závažná, že bylo potřeba na ně nemocnici upozornit.

Během návštěv se zástupkyně ombudsmana zaměřila zejména na režimová opatření související s COVID-19, a to především na kontakt pacientů s vnějším světem, kompenzaci omezení, přístup pacientů na vzduch a vycházky či opatření při příjmu a během hospitalizace. Zjištění učiněná během návštěv jsou blíže popsána v následujících podkapitolách.

Vedle režimových opatření se zástupkyně ombudsmana zabývala i informovaností pacientů o nich a vývoji pandemie. Pacienti (především dlouhodobě hospitalizovaní) mohou dopady pandemie v podobě omezení návštěv, zákazu opuštění nemocnice či izolování od ostatních pacientů pociťovat velice výrazně, a to zejména nyní, kdy omezení trvají už déle než rok a opakovaně dochází k jejich prodlužování. Je proto nutné jim tato opatření vysvětlit, aby rozuměli důvodům jejich zavedení, a to způsobem, který je přiměřený jejich zdravotnímu stavu a individuálním schopnostem.

V následujících částech příspěvku autorky odkazují mimo jiné i na poznatky uvedené ve zprávě ze systematické návštěvy, která dosud nebyla zveřejněna v Evidenci stanovisek ochránce, neboť do data uzávěrky příspěvku nebyla ukončena komunikace s příslušnou nemocnicí. Jedná se o nemocnici navštívenou na začátku roku 2021. Informace uvedené v této zprávě nicméně považují autorky pro účely příspěvku za významné, zejména s ohledem na rozdílnou praxi napříč navštívenými nemocnicemi.

2.2.1 Kontakt pacientů s vnějším světem

Pokud jde o kontakt pacientů s vnějším světem v době pandemie, považuje zástupkyně ombudsmana toto téma za stěžejní. Během návštěv se tak zabývala omezením návštěv v nemocnicích, výjimkami ze zákazu návštěv a omezením možnosti krátkodobého opuštění zařízení.

Z návštěv realizovaných v květnu a červnu 2020 (mimo nouzový stav) vyplynulo, že obě navštívené nemocnice v souladu s mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví umožňovaly po dobu nouzového stavu návštěvy

zákonných zástupců nezletilých pacientů, návštěvy opatrovníků pacientů omezených ve svéprávnosti, návštěvy pacientů v terminálním stadiu onemocnění a návštěvy soudních úředníků, advokátů a soudních znalců.¹² Od 25. 5. 2020 byly návštěvy opět povoleny, a to za dodržení zvýšených hygienických opatření¹³, přičemž v jedné z nemocnic mohly návštěvy probíhat v parku nemocnice bez časového omezení a na oddělení byly omezeny na 45 minut.¹⁴

Od 4. listopadu 2020 pak byly na základě usnesení vlády návštěvy ve zdravotnických zařízeních až na výše uvedené výjimky opět plošně zakázány¹⁵ a k tomuto zákazu přistoupily i obě nemocnice navštívené na začátku roku 2021. Tyto nemocnice nicméně omezovaly návštěvy nad rámec usnesení vlády¹⁶ účinného od 11. ledna 2021, které za dodržení protiepidemických hygienických opatření umožňovalo návštěvy všem pacientům ve všech zdravotnických zařízeních. Obě nemocnice však zmíněné usnesení vlády vnímaly jen jako doporučující a návštěvy umožnily jen v případě výše zmíněných výjimek.

Zástupkyně veřejného ochránce práv je nicméně toho názoru, že návštěvy lze v širším rozsahu, než vyplývá z usnesení vlády, omezit jen výjimečně, a to v případě, že se situace v konkrétní nemocnici liší od průměrné situace v ostatních nemocnicích, na něž usnesení vlády dopadá. I tehdy však návštěvy musí být omezeny odůvodněně a způsobem předpokládaným právním řádem, přičemž nástrojem pro takové omezení nemůže být vnitřní řád nemocnice. Vnitřním řádem jakožto interní instrukcí může nemocnice upravit průběh návštěv, nemůže však úpravou pravidel průběhu návštěvy zcela znemožnit. To vyplývá z dílky § 28 odst. 3 písm. i) zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách

¹² Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, sp. zn. 6/2020/NZ/MSŘ. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 13 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8268>; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, sp. zn. 16/2020/NZ/PB. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 13 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8240>

¹³ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. března 2020, č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN.

¹⁴ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 13.

¹⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 30. října 2020 č. 1115 o přijetí krizového opatření.

¹⁶ Usnesení vlády České republiky ze dne 7. ledna 2021 č. 14 o přijetí krizového opatření.

a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že pacient má právo přijímat návštěvy v souladu s vnitřním řádem, pokud zákon nebo jiný právní předpis nestanoví jinak. Kdyby zákonodárce zamýšlel umožnit nemocnicím zakázat návštěvy vnitřním řádem, uvedl by v závěru ustanovení vnitřní řád vedle jiného právního předpisu.¹⁷

Jako vhodný se dle zástupkyně ombudsmana jeví postup omezení, resp. zákazu návštěv podle § 69 odst. 1 písm. b) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“), případně podle § 2 odst. 2 písm. h) zákona č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „pandemický zákon“). Uvedená ustanovení totiž umožňují příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví plošně zakázat návštěvy v nemocnicích mimořádným opatřením.¹⁸

Co se týče kontaktu pacientů se soudem, setkali se pracovníci Kanceláře v jedné z nemocnic s tím, že pacientům bylo umožněno se soudem komunikovat dálkově, neboť nemocnice disponovala místností vybavenou pro konání videokonferencí.¹⁹ V jiné nemocnici však bylo zjištěno, že zde vůbec neprobíhalo zhlédnutí pacientů soudci či soudními úředníky pro účely detenčního řízení, a to navzdory tomu, že nemocnice měla možnost tato setkání zajistit prostřednictvím videokonference. Z dalšího šetření nicméně vyplynulo, že od zhlédnutí upustil příslušný okresní soud, nikoliv nemocnice.²⁰

Specifickou skupinou, na kterou však vládní usnesení ani opatření Ministerstva zdravotnictví v případě výjimek ze zákazu návštěv nepamatují, jsou zástupci, důvěrníci či podpůrci pacientů. Z § 108 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů vyplývá, že pacient hospitalizovaný bez souhlasu má právo na osobní rozhovor s těmito osobami, přičemž

¹⁷ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, sp. zn. 3/2021/NZ/MSŘ. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, s. 13–14 [10. 5. 2021]. Dostupné z: zpráva bude zveřejněna na adrese <https://eso.ochrance.cz/> pod výše uvedenou spisovou značkou; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, sp. zn. 5/2021/NZ/TC. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, s. 14 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9754>

¹⁸ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 13–14; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 14.

¹⁹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 15.

²⁰ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 13.

takovéto setkání má stejnou právní povahu jako setkání s právním zástupcem a nemělo by proto být omezoáno. Zástupkyně ombudsmana se proto obrátila na Ministerstvo zdravotnictví ohledně výkladu výjimek z omezení návštěv ve vztahu k této specifické skupině. Ukázalo se, že Ministerstvo zdravotnictví toto stanovisko sdílí, a přislíbilo, že bude nemocnice o tomto výkladu informovat metodickým pokynem.²¹

Pokud jde o krátkodobý pobyt pacienta mimo nemocnici v podobě víkendových pobytů v domácím prostředí či vycházek mimo areál nemocnice, došlo v důsledku pandemie k jeho omezení. Právo na krátkodobý pobyt mimo nemocnici sice nevyplývá ze zákona, pro pacienty je však takový pobyt důležitý, neboť během dovolenek či vycházek mají pacienti i terapeutický personál možnost ověřit efektivnost léčby při zvládání každodenních situací. Jedna z nemocnic navštívených na začátku roku 2021 nicméně v individuálních případech krátkodobé opuštění nemocnice umožňovala, a to například na Vánoce, kdy udělila propustku většině pacientů, kteří o ni požádali.²² Jiná nemocnice propustky nepovolovala v počátku pandemie, v době návštěvy, tj. v červnu 2020 však již byly propustky povolovány. Po návratu do nemocnice byla pacientům preventivně změřena teplota a zjištěna epidemiologická anamnéza.²³

Obzvláště významnou úlohu však propustky plní zejména u pacientů vykonávajících ochrannou léčbu, neboť právě prostřednictvím propustek mají pacienti možnost prokázat v řízení o přeměně ochranného léčení z ústavní formy na ambulantní, že se v léčbě osvědčili. Jeden z oslovených pacientů, který v nemocnici navštívené na začátku roku 2021 vykonává ochranné léčení, pověřeným pracovníkům sdělil, že v nemocnici pobývá již rok a za celou dobu své hospitalizace nemohl nemocnici opustit na propustku, přičemž nemocnici mu mělo být sděleno, že o ni má požádat, až se zlepší epidemiologická situace.²⁴

Zástupkyně veřejného ochránce práv samozřejmě respektuje, že udělováním propustek se nemocnice vystavuje zvýšenému riziku zanesení nákazy

²¹ Autorky dosud nemají informace o dalším postupu Ministerstva zdravotnictví v této věci. S ohledem na aktuální vytiženost ministerstva je pravděpodobné, že ve věci dosud žádné kroky neučinilo.

²² Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 17.

²³ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 12.

²⁴ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 16.

do nemocnice. Takovým situacím je však možné předejít úpravou pravidel pro pacienty vracející se z propustky postupem dle § 67 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví.

2.2.2 Kompenzace omezení

Jelikož se pandemie výrazně projevila v omezení kontaktu pacientů s vnějším světem, zaměřili se pracovníci Kanceláře i na to, zda nemocnice pacientům toto omezení kompenzovaly, zejména pak na odděleních s restriktivním režimem, kde běžně dochází k výraznému omezení práv pacientů bez ohledu na pandemii. V souvislosti s tím zástupkyně ombudsmana upozornila, „že zákaz návštěv, způsobený epidemií spolu s nemožností pacienta spojit se se svými blízkými, může bez jakékoliv kompenzace vést k úplnému zbláznění pacienta přímého soukromého kontaktu s vnějším světem. To může být velmi tvrdé, a odpadá tím možná pojistka proti špatnému zacházení, kterou za normálních okolností pozornost příbuzných pacienta představuje.“²⁵ Během návštěv proto pracovníci Kanceláře zjišťovali, zda nemocnice pacientům umožňují využívat alternativních cest komunikace s jejich blízkými, především formou telefonických hovorů.

Přístup ke kompenzaci omezení kontaktu s blízkými se napříč nemocnicemi i jednotlivými odděleními značně lišil. Zatímco někde u sebe pacienti běžně měli svůj mobilní telefon, který mohli používat bez omezení či nepřímě-řeň restriktivních pravidel²⁶, jinde mohli pacienti používat mobilní telefony jen ve vymezeném čase.²⁷ V jedné z nemocnic pak na oddělení, kde probíhá výkon ochranné léčby, mohli pacienti ve vymezený čas po dobu 10 minut používat pouze ústavní telefon a mobilní telefon mohli používat jen na vycházce, někteří pacienti nicméně vycházky neměli povoleny.²⁸ Několik oddělení v jedné z nemocnic pacientům, kteří neměli vlastní mobilní telefon, umožňovalo používat ústavní telefon, a personál na geriatrickém oddělení aktivně vybízel rodiny pacientů, aby jim telefon zajistily. Ve stejné nemocnici však na jiném oddělení nebylo pacientům povoleno používat ústavní telefon, a to z hygienických důvodů a z důvodu přetížení linky.²⁹

²⁵ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 14.

²⁶ Tamtéž; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, op. cit., s. 15.

²⁷ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 18.

²⁸ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, op. cit., s. 15.

²⁹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 14.

Co se týče dětských pacientů, které zástupkyně ombudsmana považuje za zvláště zranitelnou skupinu pacientů, ani v jejich případě nebyla praxe jednotná. V jedné nemocnici byli dětské pacienti na oddělení zařazeni do několika režimů, přičemž pacienti nacházející se v přísnějším režimu mohli používat pouze ústavní pevnou linku, a to pouze ve vymezený čas v délce 30 minut. Pacienti v mírnějším režimu mohli po vymezený čas používat mobilní telefon.³⁰ V jiné nemocnici pak dětské pacienti neměli přístup k mobilním telefonům vůbec a telefonovat mohli jen z ústavní pevné linky 15 minut denně. V době, kdy byla část dětského oddělení v karanténě z důvodu výskytu nákazy COVID-19, nemohli pacienti v karanténě přijímat návštěvy svých zákonných zástupců a bylo jim proto umožněno používat ústavní telefon 20 minut denně. Ani tehdy však neměli k dispozici své mobilní telefony. Zároveň však na tomto oddělení bylo zavedeno používání Skype hovorů.³¹

Z uvedeného je zřejmé, že v případě některých pacientů může kombinací protiepidemických opatření a poměrně restriktivních pravidel používání komunikačních prostředků docházet k nepřiměřenému omezení jejich práv, když dochází k omezení jejich kontaktu s blízkými. Zástupkyně ombudsmana proto nemocnicím doporučila umožnit všem pacientům přístup ke komunikačním prostředkům alespoň ve stanovenou denní dobu, pokud to není v rozporu s jejich zdravotním stavem.

2.2.3 Přístup pacientů na vzduch a vycházky po areálu

„Současný evropský standard pro psychiatrickou a sociální péči, včetně péče o forenzní pacienty, je denní přístup na vzduch s požadavkem na zajištění dohledu a zabezpečení, pokud jsou nezbytné, náhradního oblečení a obuvi, pokud pacient nemá vlastní; minimum hodiny denně již bylo opuštěno jako nemístná vězeňská paralela a nyní je doporučení bez časového limitu, jen s odkazem na podřízené se ordinovaným procedurám a aktivitám.“³²

Tématem přístupu pacientů na vzduch a vycházek se ochránce dlouhodobě zabývá v rámci běžných systematických návštěv. Zástupkyně veřejného

³⁰ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, op. cit., s. 15.

³¹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 20.

³² Ochranné léčení, omezovací prostředky a další témata: Zpráva ze systematických návštěv. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, s. 73 [10. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/2019_SZ-ochranne_leceni_web.pdf

ochránce práv však toto téma považuje za klíčové i v případě návštěv uskutečňovaných v době pandemie, kdy nemocnice potenciálně mohou přístup pacientů na vzduch omezit s ohledem na protiepidemická opatření.

I v tomto případě se praxe lišila napříč nemocnicemi i navštívenými odděleními. V jedné z nemocnic například měli pacienti zajištěn přístup na vzduch pobytem na terasách, dvorcích, ohrazených zahradách a balkónech v rámci oddělení,³³ zatímco v jiné nemocnici neměla všechna oddělení tyto prostory k dispozici a na vzduch se tak pacienti pobývající na těchto odděleních dostali pouze během vycházek po areálu. V druhé z uvedených nemocnic mohli pacienti dle interního opatření chodit na samostatné vycházky do areálu nemocnice vždy ve stanovený čas, který je určen pro každé oddělení zvlášť, aby nedocházelo k setkávání pacientů napříč odděleními.³⁴ V podobném režimu probíhaly na začátku pandemie vycházky i v jiné nemocnici, s tím rozdílem, že neprobíhaly samostatně, ale společně pro jednotlivá oddělení. Ve stejné nemocnici rovněž došlo k 14dennímu zákazu vycházek na oddělení, které bylo v režimu tzv. červené zóny, neboť zde došlo k hromadné nákaze jiným virem.³⁵ V další nemocnici pak na jednom z navštívených oddělení mohli někteří pacienti dvakrát týdně na skupinové vycházky, ostatní pacienti ze stejného oddělení nicméně tuto možnost neměli. Na jiných odděleních pak zaměstnanci Kanceláře obdrželi nejednotné informace, z nichž nebylo zřejmé, jak často se pacienti dostanou na vzduch.³⁶

2.2.4 Opatření při příjmu a během hospitalizace

Co se týče procesu přijímání nových pacientů, i zde lze napříč všemi navštívenými nemocnicemi vyzorovat jisté odchylky. Až na jednu nemocnici navštívenou na jaře 2020 všechny nemocnice prováděly testování všech přijímaných pacientů.

Nemocnice, která neprováděla plošné testování, k testování přistupovala jen v případě suspektních pacientů a pacientů, kteří z nemocnice odcházeli do zařízení sociálních služeb. Všem pacientům i personálu nicméně

³³ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, op. cit., s. 13.

³⁴ Ibid.

³⁵ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 12.

³⁶ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 15.

byla pravidelně měřena teplota.³⁷ Při příjmu byla pacientům změřena teplota a zjištěna epidemiologická anamnéza. Suspektní pacienti byli přijímáni na pro ně vyčleněné oddělení, kde do výsledku testu pobývali samostatně na pokojích s vlastním sociálním zařízením. Pacienti byli na pokojích zamykáni a k dispozici jim byla předem určená sestra, na níž se mohli z vlastního telefonu v případě potřeby obracet.³⁸

V jiné nemocnici byli pozitivní a suspektní pacienti umístováni na pro ně vyčleněné oddělení, kde měli k dispozici dvoulůžkové pokoje s vlastním sociálním zařízením, přičemž pozitivní pacienti byli umístěni na jiné patro než pacienti suspektní. Suspektní pacienti zde pobývali do výsledku testu, tedy zpravidla ne více než 24 hodin.³⁹

Další nemocnice nově přijatého pacienta otestovala a umístila na vyčleněný pokoj na oddělení. V případě pozitivního výsledku byl pacient přeložen na covidové oddělení, na němž se pacienti mohou volně pohybovat. V případě negativního výsledku musel pacient na uzamčeném pokoji setrvat po dobu čtyř dnů (na jednom oddělení dokonce sedm dnů), což nemocnice odůvodnila tím, že nemá důvěru k výsledkům antigenních testů u bezpříznakových pacientů.⁴⁰ Pracovníci Kanceláře navštívili jeden z izolačních pokojů a zjistili, že tento pokoj nedisponuje vlastním sociálním zařízením. Pacienti zde měli k dispozici pouze přenosné toaletní křeslo a plastovou nádobu na moč (nikoliv společné), ne však zástěnu, která by je oddělila od dalších pacientů v případě, že by zde bylo hospitalizováno více pacientů najednou. Pro přivolání pomoci zde měli pacienti k dispozici signalizační tlačítko.⁴¹

V poslední nemocnici bylo zřízeno oddělení, kam byli umístováni pacienti, u nichž byla nákaza prokázána již před přijetím do nemocnice, a pacienti, kterým byla nákaza zjištěna při vstupních PCR testech či v průběhu hospitalizace v nemocnici. Na tomto oddělení pobývají do 15. dne bez příznaků onemocnění. V případě, že by byla překročena kapacita covidového oddělení, vyčlenila nemocnice speciální pokoje na vybraných odděleních. Pacienti s negativním výsledkem PCR testu ne starším tří dnů byli umístováni

³⁷ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 10.

³⁸ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, op. cit., s. 9.

³⁹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, op. cit., s. 10.

⁴⁰ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 9–10.

⁴¹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 11–12.

na příslušná oddělení. Pacienti, kterým byl proveden PCR test na příjmu, byli umístěni do samostatného uzamčeného pokoje, kde pobývali do výsledku testu, nejdéle 30 hodin. Pracovníci Kanceláře navštívili izolační pokoje na dvou odděleních a zjistili, že pokoje byly vybaveny odlišně. V prvním případě šlo o standardní pokoj disponující signalizačním zařízením, v druhém případě pak o izolační místnost s matrací, stolkem a židlí, tureckým záchodem a kamerou.⁴²

Co se týče zamykání pacientů na izolačních pokojích, nepovažovaly je nemocnice za použití omezovacího prostředku, s čímž zástupkyně ombudsmana souhlasí. V případě uzamykání pacientů z protiepidemických důvodů totiž nejsou naplněny zákonné požadavky pro použití omezovacího prostředku ve smyslu § 39 odst. 2 zákona o zdravotních službách, tedy riziko bezprostředního vážného rizika pro život a zdraví pacienta či jiných osob a neúčinnost mírnějších alternativ. Jedna z nemocnic nicméně uvedla, že umístění na izolaci z protiepidemických důvodů nepovažuje za omezovací prostředek proto, že byl pacientům důvod jejich izolace vysvětlen a ti s ní souhlasili, k čemuž má zástupkyně ombudsmana práv výhrady nejen s ohledem na výše uvedený § 39 odst. 2 zákona o zdravotních službách.⁴³

Ačkoliv zástupkyně ombudsmana rozumí snaze nemocnic předejít šíření nákazy, domnívá se, že i v současné krizové situaci by mělo k omezování osobní svobody docházet pouze v souladu se zákonem a pouze v případě, že se pacient odmítá na pokoji zdržovat dobrovolně. Souhlas pacienta s jeho uzamčením však nelze považovat za zákonný důvod k jeho uzamčení, neboť nelze předpokládat, že bude jednou vyslovený souhlas platit po neomezeně dlouhou dobu.⁴⁴ Podvýbor pro prevenci mučení k tomuto uvádí, že souhlas pacienta se zbavením osobní svobody lze považovat za souhlas jen po dobu, kdy má pacient možnost z vlastní vůle odejít.⁴⁵

⁴² Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 10–11.

⁴³ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 11.

⁴⁴ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 10; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 11–12.

⁴⁵ Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent. *Podvýbor pro prevenci mučení* [online]. Štrasburk: SPT, 2019, bod 6, CAT/OP/27/2 [cit. 11. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=CAT/OP/27/2

Dle zástupkyně ombudsmana je možné pacienta na pokoji uzamknout v odůvodněných případech podle § 67 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví v rámci karanténních opatření, přičemž uložení takového opatření musí být přezkoumatelné. Nadto zástupkyně ombudsmana konstatuje, že uzamykáním pacientů bez jasného právního podkladu se nemocnice vystavuje riziku postihu, například za situace, v níž by došlo k náhlému zhoršení pacientova zdravotního stavu nebo vzájemnému napadení pacientů.⁴⁶

3 Návštěvy zařízení sociálních služeb v době pandemie

Za tzv. covidové návštěvy zařízení sociálních služeb lze označit návštěvy, které byly realizovány na jaře 2021 po skončení nouzového stavu⁴⁷. Tyto návštěvy byly obdobně jako v případě psychiatrických nemocnic úzce tematicky zaměřeny na aspekty života klientů bezprostředně souvisejících s dopady pandemie onemocnění COVID-19 a opatřeními přijatými v souvislosti s pandemií (více viz *Témata návštěv*). Konkrétně se jednalo o jednu návštěvu domova pro osoby se zdravotním postižením⁴⁸ a jednu návštěvu domova pro seniory.⁴⁹

S rozvolněním opatření a zlepšení epidemiologické situace byly následně realizovány návštěvy již ve standardním rozsahu, tj. nikoliv zaměřené pouze na dopady pandemie, ale i na další oblasti, které jsou běžně předmětem šetření. Vzhledem k tomu, že pandemie i nadále ovlivňovala život klientů v zařízení a nebylo možné posuzovat některá témata izolovaně, tak i zjištění v těchto zprávách do jisté míry souvisejí s pandemickou situací.⁵⁰

⁴⁶ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, op. cit., s. 11; Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, op. cit., s. 12.

⁴⁷ Covidové návštěvy zařízení proběhly ve dnech 18. a 20. května 2020. V době nouzového stavu, který trval od 12. března 2020 do 17. května 2020, bylo od realizace návštěv zcela upuštěno.

⁴⁸ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 15. června 2020, sp. zn. 11/2020/NZ/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8242>

⁴⁹ Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 26. června 2020, sp. zn. 13/2020/NZ/TF. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9050>

⁵⁰ I tyto návštěvy byly realizovány za dodržování přísných bezpečnostních opatření.

Na podzim roku 2020 pak byla kvůli zhoršení epidemiologické situace realizace návštěv dočasně zcela pozastavena. Důvodem byla zejména snaha nezatěžovat poskytovatele sociálních služeb v této době, kdy se většina zařízení potýkala s výskytem nákazy onemocnění COVID-19. Oproti psychiatrickým nemocnicím zde bylo zároveň vyhodnoceno zvýšené bezpečnostní riziko s ohledem na cílovou skupinu klientů zařízení pobytových sociálních služeb. Vzhledem k nemožnosti osobní návštěvy zařízení se tak pracovníci Kanceláře snažili získávat poznatky o dění v zařízení alespoň alternativními způsoby, a to především prostřednictvím tzv. distančního monitoringu (viz níže). Předmětem tohoto příspěvku jsou tedy jak zjištění z jednotlivých návštěv, tak i poznatky z další související činnosti zástupkyně ombudsmana.⁵¹

3.1 Průběh návštěv

Tzv. covidové návštěvy zařízení sociálních služeb byly realizovány vždy obezřetně a s respektem k situaci v zařízení a s důkladným zvážením možných rizik. Stejně jako v případě psychiatrických nemocnic byly návštěvy dopředu telefonicky ohlašovány a s vedením byla projednána aktuální situace v zařízení. V případě výskytu nákazy v zařízení by bylo od realizace návštěvy upuštěno, k této situaci však nedošlo.⁵²

S ohledem na tematicky úzké zaměření návštěvy (a rovněž snahu nezatížit poskytovatele při již komplikovaném chodu zařízení) byly návštěvy koncipovány pouze jako jednodenní, s cílem pobývat fyzicky v zařízení co nejkratší možnou dobu potřebnou ke zjištění poznatků. Návštěvy se zároveň účastnil co nejnížší možný počet pověřených pracovníků Kanceláře.⁵³ Samozřejmostí bylo používání ochranných pomůcek, dodržování stanovených preventivních opatření, negativní výsledek testování na onemocnění COVID-19 a absence jakýchkoliv příznaků onemocnění.

Návštěvy spočívaly v prohlídce zařízení, pozorování, rozhovorech s vedoucím, zaměstnanci a klienty, studiu vnitřních předpisů zařízení a dokumentace

⁵¹ Zde již nepočítám návštěvy, které byly realizovány ve stavu pandemické pohotovosti, který byl vyhlášen na základě ustanovení § 1 odst. 3 pandemického zákona.

⁵² Jednalo se o pravidlo, které se uplatnilo při realizaci covidových návštěv. V následující době.

⁵³ Návštěv se v těchto případech z důvodu potřeby zhodnocení zajištění zdravotní péče v zařízení účastnil i externí odborník z oblasti zdravotnictví.

včetně zdravotnické obdobně jako při standardních návštěvách zařízení. Základním východiskem návštěv ve standardním režimu je snažit se při realizaci těchto oprávnění co nejméně narušit chod zařízení, v případě covidových návštěv bylo však toto pravidlo s ohledem na aktuální stav ještě umocněno. Pracovníci Kanceláře se pohyb v zařízení snažili skutečně omezit na nejnížší nutnou míru. Návštěvy jednotlivých domácností, stejně jako s rozhovory s pracovníky a klienty tak realizoval vždy pouze nejmenší možný počet osob.

3.2 Distanční monitoring

Jako tzv. distanční monitoring označují pracovníci Kanceláře proces získávání informací od zařízení odlišným způsobem než realizací systematických návštěv, nebo prostřednictvím podnětů adresovaných veřejnému ochránci práv v původní působnosti, kterou je ochrana osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, či neodpovídá principům dobré správy.⁵⁴ Nelze však v tomto případě hovořit o realizaci šetření, neboť tento způsob získávání informací neslouží k vyhotovení zprávy, která by danou problematiku popisovala a která by eventuálně ukládala zařízení opatření k nápravě zjištěného stavu. Ovšem obdobně jako v případě systematických návštěv se touto aktivitou sledovala možnost zlepšení poskytované péče v zařízeních, a to především prostřednictvím oslovení příslušných odpovědných orgánů, do jejichž gesce zařízení náleží.

Realizace distančního monitoringu probíhala v období podzimu 2020 až jara 2021, přičemž v jeho rámci proběhlo několik různých samostatných aktivit.

Jednalo se jednak o výzvu, kterou zástupkyně veřejného ochránce práv adresovala lidem žijícím v zařízeních, stejně jako jejich rodinám a blízkým, aby

⁵⁴ Dle ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.

V rámci této působnosti se ve vztahu k psychiatrickým nemocnicím a zařízením sociálních služeb ochránce může zabývat pouze podněty pacientů, kteří jsou umístěni v psychiatrických nemocnicích z důvodu výkonu ochranného léčení. Není oprávněn prošetřovat stížnosti pacientů, pokud jsou umístěni v psychiatrické nemocnici z jiného důvodu. Obdobně se nemůže zabývat ani stížnostmi klientů, či jejich blízkých na poskytovanou sociální službu. Jedná se v tomto případě o soukromoprávní vztah mezi poskytovatelem služby a klientem, do kterého ochránce nemůže žádným způsobem vstupovat. Individuální podněty, kterými se ochránce nemůže zabývat, však mohou být důvodem pro zohlednění výběru zařízení při plánování systematických návštěv (viz kapitola *Právní základ návštěv a jejich průběh*).

se podělili o své zkušenosti z aktuální situace v zařízeních.⁵⁵ Vyzvala je tak, aby se ochránce obraceli se svými zkušenostmi, dobrou praxí, či nedostatky, se kterými se setkali. Účelem této aktivity bylo mj. i získání informací přímo od lidí žijících v zařízení z důvodu nemožnosti jejich přímého kontaktování, respektive ani následného zajištění důvěrnosti rozhovoru, která je základním předpokladem pro jeho realizaci. V opačném případě není zajištěna dostatečná ochrana člověka, který informace sděluje.

Dalším způsobem bylo oslovení vedení jednotlivých zařízení. Tento způsob monitoringu se obdobně jako v případě výše zmíněné výzvy týkal v podstatě všech druhů zařízení, které ochránce navštěvuje, nikoliv pouze psychiatrických nemocnic, či zařízení sociálních služeb. Pracovníci Kanceláře tak oslovili několik náhodně vybraných zařízení s žádostí o zodpovězení otázek týkajících se aktuálního stavu v daném zařízení.⁵⁶ Komunikace se zařízeními probíhala v tomto případě neformálním způsobem, kdy spolupráce ze strany oslovených zařízení byla koncipována na dobrovolné bázi. V případě neposkytnutí součinnosti nebyla zařízení nikterak sankcionována.⁵⁷

Opakovaná a rozšířená forma distančního monitoringu byla následně realizována u zařízení sociálních služeb. Důvodem byla přetrvávající nemožnost realizace systematických návštěv.⁵⁸ Opětovně bylo osloveno vedení několika vybraných poskytovatelů služeb. K tématu aktuální situace v těchto zařízeních pak bylo spolu s řediteli a dalšími zaměstnanci těchto zařízení, realizováno několik videokonferenčních hovorů.⁵⁹

⁵⁵ Tato výzva byla zveřejněna jako tiskové zpráva na webových stránkách ochránce. Viz Podělte se s námi o své zkušenosti z aktuální situace v zařízeních sociálních služeb, léčebnách a dalších zařízeních. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 13. 11. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/podelte-se-s-nami-o-sve-zkusenosti-z-aktualni-situace-v-zarizenich-socialnich-sluzeb-l/>

⁵⁶ Osloveno bylo více než 20 poskytovatelů sociálních služeb (jednalo se o poskytovatele služeb domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem) a 14 psychiatrických nemocnic.

⁵⁷ V případě nesoučinnosti může veřejný ochránce práv přistoupit k sankci dle ustanovení § 20 zákona o veřejném ochránci práv.

⁵⁸ Návštěvy psychiatrických nemocnic v této době již probíhaly. Jak je však zmíněno výše, návštěvy zařízení sociálních služeb byly odloženy z preventivních důvodů s ohledem na specifickou cílovou skupinu těchto zařízení.

⁵⁹ Konkrétně se jednalo o čtyři zařízení poskytující služby domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem.

3.3 Témata návštěv

Stejně jako v případě psychiatrických nemocnic se zástupkyně ombudsmana zabývala při covidových návštěvách tématem špatného zacházení pouze v souvislosti s pandemií. Obdobně i při realizaci distančního monitoringu se pracovníci dotazovali na aktuální situaci pouze ve vztahu k pandemii a souvisejícím opatřením. Obsahově se tato témata prolínají s tématy, která byla předmětem šetření v psychiatrických nemocnicích. Jednalo se o oblasti styku s vnějším světem (možnost přijetí návštěvy v zařízení, možnost opuštění objektu zařízení a případné náhradní formy komunikace klientů s blízkými osobami); komunikace s klienty ve smyslu informování o nutnosti přijatých opatření; zajištění zdravotní péče a průběh dne klientů a poskytování péče v návaznosti na možnost omezení poskytování služby pouze na základní činnosti. Pracovníci Kanceláře se rovněž zajímali i o realizaci očkování a povinného testování pracovníků a klientů.

V tomto příspěvku by autorky rády prezentovaly poznatky zástupkyně veřejného ochránce práv k tématu kontaktu s vnějším světem, tj. k možnosti přijímání návštěv v zařízení a dále k omezování vycházení klientů z objektu zařízení.

3.3.1 Návštěvy klientů v zařízení

Od 10. března až do 25. května 2020 platil v pobytových zařízeních sociálních služeb a ve zdravotnických zařízeních lůžkové péče plošný zákaz návštěv. Ve vztahu k sociálním službám se zákaz návštěv týkal služeb domovů pro osoby se zdravotním postižením, domovů pro seniory, domovů se zvláštním režimem a odlehčovací služby pobytového typu. Z tohoto zákazu byly stanoveny výjimky pro klienty v terminálním stádiu nevléčitelného onemocnění, nezletilé klienty a klienty s omezenou svéprávností.⁶⁰

Pracovníci Kanceláře při covidových návštěvách, které realizovali v květnu 2021, zjistili, že nikomu z klientů těchto zařízení nebylo po tuto dobu

⁶⁰ Zákaz návštěv byl poprvé stanoven Mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. března 2020, č. j. MZDR 10519/2020-1/MIN/KAN. Toto opatření bylo následně nahrazeno několika postupně nahrazeno dalšími opatřeními, které však byly ve vztahu k sociálním službám totožného znění. Konkrétně se jednalo o mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. března 2021, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN; Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. března 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN a Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. dubna 2020, č. j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN.

umožněno přijímat návštěvy. Zařízení umožnila klientům pouze případné předání věcí bez osobního setkání. Klienti tak udržovali kontakt se svými blízkými zejména prostřednictvím telefonických hovorů, či videohovorů, se kterými jim poskytoval pomoc personál domova. Personál zařízení tak vůbec neuplatňoval možné výjimky z těchto návštěv, byť v jednom zařízení přicházelo v úvahu uplatnění některé z výjimek téměř u všech klientů.⁶¹ Zástupkyně ombudsmana v tomto konkrétním případě dala vedení zařízení ke zvážení, aby v případě opakování této situace vzalo v potaz možnost uplatnění výjimek a umožnění realizace návštěvy (například na zahradě, kterou zařízení disponovalo), byť za dodržení režimových opatření, která by umožnila návštěvu realizovat bezpečným způsobem.

Na možná rizika vznikající z této situace, tj. nemožnost přijímat návštěvy v zařízení a zároveň nemožnost vycházet ven mimo objekt zařízení (pozn.: toto téma autorky rozebírají v další podkapitole), která vedou ve svém důsledku k sociální izolaci, zástupkyně ombudsmana upozornila na tiskové konferenci, která se konala při příležitosti prezentování poznatků z covidových návštěv. Byť zástupkyně ocenila snahu navštívených zařízení zajistit klientům kontakt s blízkými osobami alternativním způsobem, tak zároveň upozornila, že pro některé klienty je z důvodu jejich zdravotního stavu (např. u klientů s pokročilým stadiem demence) tento způsob problematický, či zcela nemožný.⁶²

Osobně o této situaci jednala i s Ministerstvem zdravotnictví, kdy upozornila na problematičnost vyčleňování určitých skupin osob, které mohou v zařízení přijímat návštěvu a jiné nikoliv. Například právě kritérium omezení na svéprávnosti není vypovídající ve vztahu k potřebě kontaktu klienta s jeho blízkými. Osoby spadající do výjimek navíc často žijí v zařízení s osobami, které do výjimky zahrnuty nejsou. Pokud nejsou stanoveny podmínky, jak realizovat bezpečnou návštěvu, tak poskytovatelé mohou vnímat, jako obtížně řešitelnou situaci, jak zajistit ochranu všech osob v zařízení před zavlečením onemocnění. Zástupkyně ombudsmana tak navrhovala,

⁶¹ V době návštěvy žilo v domově celkem 60 lidí, z toho pět dětí do 18 let věku. Ze zbývajících počtu bylo 53 klientů omezeno na svéprávnosti (u dvou klientů probíhalo řízení o jejím omezení).

⁶² Viz Lidé v zařízeních byli v době pandemie COVID-19 někdy úplně „odříznuti“ od okolí. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 30. 7. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/lide-v-zarizenich-byli-v-dobe-pandemie-COVID-19-nekdy-uplne-odriznuti-od-okoli/>

aby zhodnocení rizik a vhodnosti návštěvy u konkrétního klienta nebylo ponecháno pouze na poskytovateli, ale aby poskytovatel v tomto ohledu úzce spolupracoval s krajskou hygienickou stanicí, která je orgánem ochrany veřejného zdraví a která je oprávněna posoudit situaci v zařízení a nařídít mimořádná opatření spočívající v zákazu nebo omezení styku skupin podezřelých z nákazy.⁶³ Ministerstvo zdravotnictví přislíbilo v této věci další jednání s řediteli krajských hygienických stanic.⁶⁴

Jak již bylo zmíněno, plošný zákaz návštěv klientů byl zrušen k 25. květnu 2020. Od tohoto data mohli všichni klienti opětovně přijímat návštěvy v zařízení za podmínek stanovených příslušným mimořádným opatřením Ministerstva zdravotnictví.⁶⁵ Některá zařízení zůstala však zcela uzavřená i v této době, a to pouze na základě rozhodnutí ředitelů jednotlivých zařízení, aniž by se jednalo o karanténní opatření vyhlášené krajskou hygienickou stanicí. Veřejný ochránce práv dostával po celou dobu trvání pandemie podněty od stěžovatelů, které se týkaly podmínek přijímání návštěv v zařízení. V této době se na zástupkyni ombudsmana jmenovitě obrátil ředitel domova pro seniory, který se dotazoval, zda je v pořádku „preventivní“ plošný zákaz návštěv, který v domově stanovil na základě vlastních kritérií. Konkrétně uvedl, že *„zákaz návštěv bude odvolán, pokud pět dnů po osobě nebude nárůst v ČR vyšší než sto nově infikovaných nebo až ustane dovolenková migrace osob.“*⁶⁶ Zástupkyně ombudsmana v tomto případě vyjádřila svůj názor, že ředitelé zařízení sociálních služeb nejsou oprávněni vyhlásit plošný zákaz návštěv pouze na základě svého vlastního uvážení. Řediteli daného zařízení doporučila, aby v případě, kdy se domnívá, že situaci skutečně nelze řešit jiným způsobem, situaci nejprve konzultoval s příslušnou krajskou hygienickou stanicí,

⁶³ Dle ustanovení § 82 odst. 1 a 2 písm. m) ve spojení s ustanovením § 69 odst. 1 písm. b) zákona o ochraně veřejného zdraví. Mimořádné opatření spočívající v omezení, nebo zákazu návštěvy může orgán ochrany veřejného zdraví nařídít rovněž dle ustanovení § 2 odst. 2 písm. h) pandemického zákona.

⁶⁴ Autorky nemají informace o dalším postupu Ministerstva zdravotnictví v této věci, nicméně z poznatků ochránce nevyplývá, že by v této oblasti došlo k zásadnější změně.

⁶⁵ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. května 2020, MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN. Jednalo se zejména o podmínku přítomnosti maximálně dvou osob u jednoho klienta a realizaci návštěvy, pokud možno pouze ve venkovních prostorech, nebo zvláště vyčleněných prostorech zařízení.

⁶⁶ Viz Odpověď veřejného ochránce práv ze dne 21. září 2020, sp. zn. VOP/5141/2020/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8520>

v prvé řadě se však pokusil najít způsoby, za nichž mohou být návštěvy realizovány bezpečným způsobem.⁶⁷ Toto stanovisko k těmto tzv. preventivním zákazům návštěv pak vyjádřila i ve zveřejněné tiskové zprávě.⁶⁸

Po vyhlášení nouzového stavu na počátku října 2020⁶⁹ došlo rovněž k opětovnému vyhlášení plošného zákazu návštěv. Tentokrát se ovšem zákaz netýkal již služby domovů pro osoby se zdravotním postižením. Zároveň došlo k rozšíření skupiny výjimek, které platily v jarním období, a to tedy krom osob v terminálním stadiu nevyléčitelného onemocnění, nezletilých klientů, klientů s omezenou svéprávností i na osoby se zdravotním postižením a osoby, u nichž to vyžaduje jejich psychický stav či sociální situace.⁷⁰

Ke stanovení výjimky pro klienta z důvodu psychického stavu, či sociální situace se vyjadřuje Doporučený metodický postup Ministerstva práce a sociálních věcí: „*Výjimku z důvodu psychického stavu a sociální situace posuzuje s klientem sociální pracovník ve spolupráci s dalšími pracovníky zařízení, nebo praktický lékař, případně nasmílovaný psychiatr a psycholog. Výjimku potvrzuje ředitel, nebo jím určená osoba.*“⁷¹ Posouzení této výjimky tedy očividně spočívalo především na personálu zařízení. Co se týče další rozšiřující výjimky, tak autorky upozorňují, že termín „zdravotní postižení“ je možné vykládat různými způsoby.⁷²

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Viz Návštěvy v zařízeních pro seniory v době epidemie. *Věřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 1. 10. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/navstevy-v-zarizenich-pro-seniory-v-dobe-epidemie/>

⁶⁹ Nouzový stav byl vyhlášen na základě usnesení vlády České republiky ze dne 30. září 2020 č. 957 s účinností ode dne 5. října 2020.

⁷⁰ Dle usnesení vlády České republiky ze dne 8. října 2020 č. 998, o přijetí krizového opatření.

⁷¹ Doporučený postup č. 14/2020 ze dne 12. 10. 2020. Doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR ohledně zákazu návštěv a zákazu vycházení v sociálních službách a doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR týkající se přerušování poskytování na základě uzavřené smlouvy s uživatelem podle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Doporu%C4%8Den%C3%BD+postup+14_20.pdf

⁷² Odborníky byla popsána řada tzv. modelů postižení. Jako základní modely lze identifikovat medicínský model postižení, sociální model postižení a biopsychosociální model postižení. Úmluva o právech osob se zdravotním postižením ze dne 13. prosince 2006 využívá sociální model postižení. Sociální model již postižení nevnímá jako záležitost konkrétního člověka, ale vidí hlavní příčinu vzniku postižení ve společnosti samé, která (vědomě či nevědomě) opomíjí potřeby lidí s postižením a nevytváří dostatečné podmínky pro jejich začlenění a sociální participaci.

Viz Jak mluvit a psát o lidech o s postižením. Doporučení veřejného ochránce práv 2020, sp. zn. 6/2020/OZP/RJA. *Věřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020, s. 5 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7992>

Obecně určené skupiny výjimek byly dle jejich názoru nastaveny poměrně široce. Konečné rozhodnutí, tj. výklad a případné uplatnění všech výjimek však bylo ponecháno v rukou poskytovatelů, kde dle zjištěných poznatků docházelo ke značně rozdílné praxi.

Z distančního monitoringu, který byl realizován v průběhu listopadu 2020, vyplynulo, že při posuzování výjimek poskytovatelé (zřejmě ze strachu před rozšířením nákazy) postupovali při uplatňování výjimek většinou spíše restriktivním způsobem. Případné uplatňování výjimek se týkalo, pokud už k němu docházelo, zejména klientů v terminálním stadiu nevyléčitelného onemocnění. Naopak se opětovně jednalo spíše o opačnou situaci, kdy poskytovatelé stanovovali zákazy návštěv sami nad rámec opatření stanovených vládou a příslušnými orgány ochrany veřejného zdraví. Například ředitelé služby domovy pro osoby se zdravotním postižením uváděli, že v jejich zařízení jsou z jejich rozhodnutí návštěvy zakázány, byť na tuto službu se zákaz obsažený ve vládním usnesení nevztahoval.

Ke změně tohoto stavu došlo (mj. i na základě jednání se zástupkyní veřejného ochránce) až na počátku prosince, kdy vláda vydala usnesení, které dle výše uvedených výjimek navíc nově zakotvovalo možnost návštěv, pokud navštěvující osoba disponovala potvrzením o absolvování antigenního testu či vyšetření RT-PCR s negativním výsledkem.⁷³

Obdobná opatření platí i nadále v době data uzávěrky tohoto příspěvku, kdy ve stavu pandemické pohotovosti již nebyla vyhlášena na základě usnesení vlády, nýbrž na základě mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví.⁷⁴

V rámci distančního monitoringu, který byl realizován v březnu 2021, všichni oslovení poskytovatelé uváděli, že návštěvy se v jejich zařízeních realizují. Podmínky realizace návštěv byly v jednotlivých zařízeních odlišné, v některých zařízeních si za tímto účelem nastavili rezervační systém, který jim umožňuje regulovat počet návštěvníků, obdobně si například vyhradili zvláštní návštěvní místnosti.

⁷³ Přesné podmínky stanovovalo usnesení vlády České republiky ze dne 30. listopadu 2020 č. 1264.

⁷⁴ Viz Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. května 2021, č. j. MZDR 14597/2021-2/MIN/KAN.

3.3.2 Omezování možnosti vycházení z objektu zařízení

Co se týče volného pohybu klientů a klientek, vláda vydala dne 16. března 2020 usnesení o přijetí krizového opatření, v němž nařídila klientům registrovaných sociálních služeb domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory a domovy se zvláštním režimem zákaz vycházet mimo objekt či areál zařízení, v němž jsou sociální služby poskytovány.⁷⁵ Dle plánu rozvolňování opatření v zařízení sociálních služeb bylo umožněno vycházet mimo areál klientům (kromě cílové skupiny seniorů) od 11. května 2020.⁷⁶ Zákaz vycházení pak zcela skončil s ukončením nouzového stavu dne 18. května 2020.

V době covidových návštěv tak již bylo klientům umožněno pohybovat se mimo zařízení. Dle sdělení personálu jednoho zařízení k situaci v době zákazu vycházení: *„Pobyt klientů na čerstvém vzduchu byl zajištěn především pobytom klientů ve vnějších prostorech areálu (na zahradě či v atriu domova). Část klientů domova se v současnosti chodí procházet mimo areál domova, dle sdělení však chodí pouze do přírody v blízkosti zařízení.“*⁷⁷

V některých zařízeních naopak nebylo klientům umožňováno vycházet ven ani po skončení nouzového stavu. V zařízení, které pověřeni pracovníci Kanceláře navštívili v průběhu srpna 2020,⁷⁸ nebylo dle zjištěných poznatků klientům umožněno vycházet až do 30. července 2021, tedy více než měsíc po skončení nouzového stavu. Zástupkyně ombudsmana ve zprávě upozornila ředitele zařízení, aby v případě opakování této situace neomezoval práva klientů, konkrétně neomezoval jejich osobní svobodu bez právního důvodu.⁷⁹

⁷⁵ Usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2020 č. 239, o přijetí krizového opatření.

⁷⁶ Dle usnesení vlády České republiky ze dne 7. května 2020 č. 520, k I. aktualizaci Plánu rozvolnění opatření přijatých v souvislosti s řešením pandemie v oblasti sociálních služeb.

⁷⁷ Viz zpráva z návštěvy zařízení ze dne 26. června 2020, op. cit., s. 8.

⁷⁸ Návštěva zařízení proběhla ve dnech 11.–12. srpna 2020. Návštěva zařízení proběhla již ve standardním režimu, nicméně s ohledem na stále probíhající pandemii se zjištění z návštěv dotýkají i tohoto tématu.

⁷⁹ Viz Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 26. listopadu 2020, sp.zn. 4/2020/NZ/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9180>

Plošný zákaz vycházení klientů v domovech se zvláštním režimem a domovech pro seniory vláda opětovně stanovila svým usnesením ze dne 12. října 2020 s odkazem na čl. 5 a 6 zákona č. 240/2000 Sb., zákona o krizovém řízení a o změně některých zákonů. Výjimka ze zákazu byla stanovena pro ty klienty, u kterých by došlo tímto nařízením k závažnému ohrožení psychického či zdravotního stavu, a to po dobu trvání nouzového stavu.⁸⁰ Obdobně jako v případě přijímání návštěv klientů v zařízení bylo posouzení a případné uplatnění výjimek ponecháno především na uvážení personálu zařízení.⁸¹ Stejně jako v případě výjimek ze zákazu návštěv se výjimka ze zákazu vycházení uplatňovala dle poznatků zástupkyně ombudsmana spíše restriktivním způsobem. Zástupkyně ombudsmana při jednání s Ministerstvem práce a sociálních věcí požadovala změnu stávajícího doporučeného postupu (viz odkaz v poznámce pod čarou výše), který dle jejího hodnocení v původním znění nabádal poskytovatele k velmi restriktivnímu přístupu, čemuž bylo ze strany Ministerstva práce a sociálních věcí vyhověno.⁸²

⁸⁰ Zákaz vycházení byl pro klienty domovů se zvláštním režimem a domovů pro seniory stanoven na základě usnesení vlády České republiky, ze dne 12. října 2020, č. 1029, o zabezpečení a organizaci poskytování sociálních služeb.

⁸¹ Viz Doporučený postup č. 14/2020 ze dne 12. 10. 2020, op. cit.: „Jedná se zejména o situace, kdy psychický a zdravotní stav vyžaduje pravidelné vycházky nebo kdyby došlo tímto opatřením k závažné zdravotní újme uživatele. V praxi to může být např. účast na pobytu osoby blízké. Výjimku z důvodu psychického stavu a zdravotního stavu posuzuje s uživatelem praktický lékař, nebo nasmílovaný psychiatr a psycholog, a to ve spolupráci se sociálním pracovníkem a dalšími zaměstnanci. Udělení výjimky potvrzuje ředitel nebo jím pověřená osoba.“

⁸² Viz Doporučený postup č. 14/2020 ze dne 12. 10. 2020, aktualizováno dne 16. 11. 2020 (část Zákaz vycházení). Doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR ohledně zákazu návštěv a zákazu vycházení v sociálních službách a doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR týkající se přerušování poskytování na základě uzavřené smlouvy s uživatelem podle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. *Ministerstvo práce a sociálních věcí*.

„Jedná se zejména o situace, kdy psychický a zdravotní stav vyžaduje pravidelné vycházky nebo kdyby došlo tímto opatřením k závažné zdravotní újme uživatele. **V praxi to mohou být např. vycházky do přírody z důvodu úzkostných stavů klienta nebo návštěva u svých blízkých z důvodu pocitů izolace v zařízení sociálních služeb.** Výjimku z důvodu psychického stavu a zdravotního stavu posuzuje s uživatelem praktický lékař, nebo nasmílovaný psychiatr a psycholog, a to ve spolupráci se sociálním pracovníkem a dalšími zaměstnanci. Udělení výjimky potvrzuje ředitel nebo jím pověřená osoba.“

Doporučený postup MPSV je na stránkách zveřejněn stále pouze v původní verzi bez aktualizace ze dne 16. 11. 2020, jak uvádí autorky výše.

Následně vydala vláda nové opatření, které stanovilo možnost opustit zařízení za podmínky několikadenní izolace a absolvování dvou antigenních testů, v případě, kdy vycházka klienta trvá déle než 6 hodin (do 6 hodin budou pouze sledovány příznaky onemocnění COVID- 19).⁸³ To bylo následně zrušeno a nahrazeno vládním usnesením, které stanovilo tyto podmínky pro všechny klienty bez ohledu na délku pobytu mimo zařízení.⁸⁴ Posléze došlo k částečnému rozvolnění v novém vládním usnesení, které stanovilo výjimku pro klienty, u kterých uplynulo nejméně 14 dnů od poslední očkovací dávky.⁸⁵

Po ukončení nouzového stavu vydalo Ministerstvo zdravotnictví mimořádné opatření stejného znění jako poslední vládní usnesení v této věci.⁸⁶

Zástupkyně veřejného ochránce práv již v průběhu nouzového stavu opakovaně upozorňovala na velmi striktní podmínky vládních usnesení stanovujících zákaz, respektive omezení vycházení, které klienty služeb domovů se zvláštním režimem a domovů pro seniory značně omezují a ve svém důsledku vedou k sociální izolaci těchto lidí. Činila tak mj. i spolu s pověřenými pracovníky Kanceláře na videokonferencích, které k aktuální situaci v sociálních službách pravidelně každý týden pořádá Ministerstvo práce a sociálních věcí. Nezpochybňovala však legitimitu vydaných opatření. Stejně stanovisko však nezastávala ve vztahu k předmětnému opatření vydanému Ministerstvem zdravotnictví ve stavu pandemické pohotovosti. Z tohoto důvodu se rozhodla adresovat Ministerstvu zdravotnictví své Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv (dále jen „Doporučení“), ve kterém požadovala, aby bylo toto opatření bez zbytečného odkladu zrušeno, neboť

⁸³ Viz usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2020, č. 1325, o změně krizového opatření.

⁸⁴ Viz usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2020, č. 1370, o přijetí krizového opatření.

⁸⁵ Viz usnesení vlády České republiky ze dne 18. března 2021 č. 296, o přijetí krizového opatření.

⁸⁶ Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. dubna 2021, č. j. MZDR 14599/2021-1/MIN/KAN.

Dle textu tohoto opatření vycházejí povinnosti v něm obsažené z ustanovení § 69 odst. 1 písm. b) a i) zákona o ochraně veřejného zdraví a v ustanovení § 2 odst. 1 a odst. 2 písm. h) pandemického zákona.

jím dochází k zásahu do osobní svobody a práva na soukromý a rodinný život klientů.⁸⁷

V Doporučení zástupkyně ombudsmana poukazovala na faktický stav stran situace klientů těchto zařízení a zároveň poskytla právní analýzu předmětného opatření. S ohledem na obsáhlost Doporučení zde autorky nechťejí opakovat veškeré informace v něm obsažené a čtenáře odkazují přímo na znění textu Doporučení. Pouze ve stručnosti tak uvádějí jeho závěry: „*V případě, kdy tedy Ministerstvo zdravotnictví směřovalo vydáním tohoto opatření k faktickému důsledku, kterým je několikadenní omezení osobní svobody určité skupiny osob⁸⁸, v tomto případě klientů domovů pro osoby se zvláštním režimem a domovů pro seniory, tak upozorňuji, že k tomuto postrádá zákonné zmocnění. Jedná se o plošné opatření s působností pro celé území České republiky, kdy se zároveň nejedná o vyčlenění určité skupiny osob důvodně podezřelých z nákazy. Jsem toho názoru, že žádné z výše uvedených ustanovení neopravňuje Ministerstvo zdravotnictví, aby takto plošným a závažným způsobem omezovalo osobní svobodu těchto lidí. Naopak se domnívám, že by se jednalo o přímý rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, který stanoví, že orgány veřejné moci mohou jednat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“⁸⁹

Doporučení zároveň připouští i odlišný výklad opatření, v případě, kdyby zamýšleným důsledkem nebylo několikadenní omezení klienta na osobní svobodě bez možnosti opustit oddělené prostory zařízení.

⁸⁷ Viz Omezování vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb. Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv 2021 ze dne 27. dubna 2021, sp. zn. 15/2021/OZP/RJA. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2021 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9108>

Doporučení k omezování vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb bylo vydáno dle ustanovení § 21c odst. 1 písm. c) zákona o veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv totiž plní od roku 2018 roli monitorovacího orgánu pro práva lidí s postižením, kdy jeho úkolem je sledovat, do jaké míry stát naplňuje práva zakotvená v Úmluvě. Pro zlepšení situace lidí s postižením pak může vydávat doporučení. Tato působnost byla obdobně jako působnost v oblasti ochrany práv osob před špatným zacházením svěřena zástupkyni veřejného ochránce práv.

⁸⁸ S ohledem na dále specifikované deficity odůvodnění předmětného opatření nelze záměry Ministerstva zdravotnictví seznat ani z posouzení přiměřenosti zásahu vydaného opatření do práv klientů zařízení sociálních služeb. Jednoduše proto, že takové posouzení proporcionality zásahu do práv a oprávněných zájmů právnických a fyzických osob v odůvodnění opatření v rozporu s § 4 a § 3 odst. 2 pandemického zákona absentuje.

⁸⁹ Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv 2021 ze dne 27. dubna 2021, op. cit., s. 8.

„Pokud by tedy klient mohl v podstatě kdykoliv běžně vycházet mimo zařízení, připouštím, že v takovém případě by toto opatření přímo neomezovalo klienta na osobní svobodě, ale bylo by ‚pouhým‘ režimovým ze strany zařízení. Pro takový případ neryluji, že by se jednalo o opatření, k jehož vydání by bylo MZD na základě § 69 odst. 2 písm. i) zákona o ochraně veřejného zdraví příslušné. Nicméně ani v případě takového výkladu s ním nemohu souhlasit, neboť představuje výrazný zásah do práva na soukromý a rodinný život, který s ohledem na další okolnosti nepovažuji za nezbytný.⁹⁰

Přestože mimořádné opatření stanoví povinnosti jak vyjmenovaným poskytovatelům sociálních služeb, tak i jejich klientům, mimořádné opatření se zmiňuje pouze o dopadech na provoz zařízení sociálních služeb. Zda a jakým způsobem bude zasazeno do práv a oprávněných zájmů jejich klientů zcela chybí. Jsem tudíž toho názoru, že nutnost zavedení, respektive ponechání v platnosti tohoto opatření není ze strany MZD dostatečně odůvodněna. Předmětné opatření proto považuji z tohoto důvodu za nezákonné.

V této souvislosti si dovoluji předložit vlastní zhodnocení proporcionality zásahu tohoto opatření do práv a oprávněných zájmů klientů zařízení sociálních služeb.

V prvním kroku je nutné zhodnotit, zda je opatření způsobilé dosáhnout určitého cíle, tj. ochránit život a zdraví klientů a pracovníků a zařízení a zabránit šíření onemocnění COVID-19. Domnívám se, že v tomto ohledu opatření ob stojí.⁹¹

V dalším kroku je nutné si následně položit otázku, zda šlo tohoto cíle dosáhnout i jinými prostředky. V rámci argumentace principem potřeby je za běžných okolností nutno přesvědčivě argumentovat, že jiná, podobně efektivní opatření nezasahují do dotčených práv méně. Ve výjimečném stavu nastupují specifika daná určitou mírou nejistoty v době přijetí opatření. Potřeba je tedy vždy třeba posuzovat podle toho, co příslušným orgánům mohlo a mělo být v době přijetí příslušného opatření známo.⁹² Takovýto přístup

⁹⁰ Konkrétní dopady opatření na život klientů v zařízení popisují v kapitole 4 *Naplnění závazků plynoucích z Úmluvy o ochraně práv lidí se zdravotním postižením*.

Viz Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv 2021 ze dne 27. dubna 2021, op. cit., s. 9.

⁹¹ „Testem vhodnosti neprojde pouze opatření, které bychom mohli hodnotit už v době jeho přijetí s ohledem na stav poznání příslušných rizik jako nevhodné k dosažení cíle.“ Viz ONDŘEJEK, Pavel. Proportionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2020, č. 4, s. 613–629 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13595>

⁹² Ibid.

rovněž respektuje i požadavek předběžné opatrnosti,⁹³ na který se MZD v odůvodnění předmětného opatření odkazuje.⁹⁴

Zde si dovoluji poukázat na jiná, aktuálně platná mimořádná opatření. Konkrétně mimořádné opatření MZD, dle kterého klienti pobytových sociálních služeb jsou až na výjimky povinni podrobit se testování, a to s pravidelnou frekvencí jedenkrát za pět dní.⁹⁵ Obdobná povinnost je stanovena i pracovníkům těchto služeb.⁹⁶ Odhlédnout nelze ani od deklarované vysoké proočkovanosti klientů zařízení. Jak upozorňuji v další kapitole, tato povinnost je navíc stanovena pouze klientům pobytových sociálních služeb, konkrétně domovů se zvláštním režimem a domovů pro seniory. Přistoupíme-li na argument, že část klientů těchto domovů jsou osobami ohroženými zvýšeným rizikem nákazy (byť jak uvádím v následující kapitole, tak riziko je nutné posuzovat vždy individuálně), tak nelze říci, že mezi tyto „ohrožené osoby“ se řadí pouze klienti pobytových sociálních služeb.

Mezi prioritní cílové skupiny pro očkování, a tedy osoby ohrožené zvýšeným rizikem nákazy, se řadí obecně lidé vyššího věku a lidé s chronickým onemocněním, nikoliv pouze ti, kteří využívají sociální službu.⁹⁷ Jde-li o aspekt většího počtu zranitelných osob žijících na jednom místě, tak si dovoluji poukázat na existenci tzv. domovů s pečovatelskou službou. Domovy s pečovatelskou službou jsou obecním nájemním bydlením, do kterého dochází externí pečovatelská služba. Tento typ ubytování využívají osoby se sníženou

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Domnívám se, že modifikovaná kritéria testu proporcionality platná pro výjimečný stav, která shrnuje výše citovaná odborná literatura, lze do velké míry aplikovat i na stav pandemické pohotovosti (§ 1 odst. 3 pandemického zákona). Stav pandemické pohotovosti je koncipován jako určitý přechodový stupeň mezi nouzovým stavem (ve smyslu čl. 5 ústavního zákona 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky) a „normálním“ stavem, kdy se postupuje podle obecných právních předpisů. Do rozhodování příslušných orgánů se budou muset i nyní promítat specifika dynamicky se vyvíjející epidemiologické situace.

⁹⁵ Dle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. března 2021, č. j. MZDR 47828/2020-19/MIN/KAN. Opatření se vztahuje na klienty domovů pro osoby se zdravotním postižením, domovů pro seniory, domovů se zvláštním režimem a klienty odlehčovacích služeb v pobytové formě. Výjimky z této povinnosti jsou stanoveny pro klienty v terminálním stádiu onemocnění; klienty mladší osmnácti let věku; klienti, u kterých uplynulo více než 14 dní od druhé očkovací dávky; klienti, kteří v posledních 90 dnech prodělali onemocnění COVID-19 a klienti, kteří měli v posledních pěti dnech před vyšetřením negativní výsledek RT-PCR testu.

⁹⁶ Dle mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. března 2021, č. j. MZDR 47828/2020-20/MIN/KAN.

⁹⁷ Metodický pokyn pro očkovací kampaň (Plán provedení). Dodatek-1-Prilohy-1-Prioritizace-cilovych-skupin-aktualizace-22-4-2021 Ministerstvo zdravotnictví [online]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/01/Dodatek-1-Prilohy-1-Prioritizace-cilovych-skupin-aktualizace-22-4-2021.pdf>

soběstačnosti, které potřebují v určitých činnostech pomoc. Nikdo z těchto osob přitom není a nebyl omezen v možnosti opustit své bydliště takovým způsobem jako klienti pobytových služeb. Pro tyto osoby platí po celou dobu trvání pandemie stejná omezení jako pro zbytek populace.⁹⁸ Vzhledem k těmto okolnostem se, domnívám, že povinnost dalšího testování a následně izolace v souvislosti s opuštěním zařízení, a to navíc i pokud se jedná o opuštění krátkodobého charakteru za účelem vycházky, již není za aktuální situace na místě. Opatření dle mého názoru v tomto ohledu neobstojí v druhém kroku testu proporcionality, kterým je požadavek potřeby (nezbytnosti). Naopak sledávám toto opatření v tomto ohledu jako nadbytečné a jako zbytečnou zátěž pro klienty i personál.

Domnívám se tak, že znění tohoto opatření s ohledem na výše uvedené představuje porušení práva na soukromý a rodinný život lidí žijících v těchto zařízeních.“⁹⁹

Doporučení zástupkyně ombudsmana bylo vyslyšeno a předmětné mimořádné opatření bylo s účinností ke 12. dubnu 2021 zrušeno.¹⁰⁰ Klienti sociálních služeb mohou tedy nyní po několika měsících opouštět prostory svého domova bez omezení.

4 Závěr

Cílem příspěvku bylo představit činnost veřejného ochránce práv, potažmo jeho zástupkyně v době pandemie v oblasti provádění systematických návštěv psychiatrických zařízení a zařízení sociálních služeb, a zároveň tak i nastínit učiněná zjištění.

Z výše popsaného je zřejmé, že navštívené psychiatrické nemocnice přizpůsobily svůj chod epidemiologickým opatřením, v mnoha ohledech však nepostupovaly jednotně, což lze přisuzovat chybějícímu metodickému vedení ze strany Ministerstva zdravotnictví, nikoliv nemocnicím jako takovým.

⁹⁸ Výjimku představuje znění usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2020, č. 240 o přijetí krizového opatření. Tímto opatřením vláda doporučila osobám starším 70 let nevycházet po dobu nouzového stavu mimo své bydliště, s výjimkou návštěv zdravotnického zařízení v případě potřeby zajištění neodkladné zdravotní péče. Jednalo se však pouze o doporučení, nikoliv povinnost a nebylo vázané na žádné další podmínky. Opatření navíc platilo pouze v době nouzového stavu vyhlášeného usnesením vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194, o přijetí krizového opatření.

⁹⁹ Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv 2021 ze dne 27. dubna 2021, op. cit., s. 10 a násl.

¹⁰⁰ Viz dokument Zrušení mimořádných opatření ze dne 12. května 2021, č. j. MZDR 20029/2021-1/MIN/KAN.

Na specifické postavení psychiatrických nemocnic bylo Ministerstvo zástupkyní ombudsmana opakovaně upozorněno, komunikace s ním nicméně nebyla dosud příliš úspěšná. I přes zjištěné nedostatky je však na místě ocenit aktivní přístup psychiatrických nemocnic k zajištění ochrany pacientů, aniž by bylo výrazně omezeno poskytování psychiatrické péče, zejména uvážíme-li, že po celou dobu pandemie musely nemocnice pružně reagovat na nespočet nových epidemiologických opatření.

Zástupkyně ombudsmana si je vědoma toho, že systematické návštěvy pro nemocnice představovaly značnou zátěž, s ohledem na výzvy, kterým musely denně čelit. Cílem návštěv však nebylo kritizovat postup nemocnic a komplikovat jim práci, ale poskytnout jim zpětnou vazbu v podobě zhodnocení situace a doporučení, aby předešly případným nežádoucím dopadům pandemie ohrožujícím práva pacientů.

Obdobně zástupkyně ombudsmana ocenila přístup personálu navštívených zařízení sociálních služeb k poskytování péče klientům v době nouzového stavu a za složitých podmínek. Podle zjištění zástupkyně ombudsmana se personál v maximální míře snažil, aby byl denní režim klientů situací ovlivněn co nejméně a zachoval si svoji běžnou podobu.

Co se týče nejednotného přístupu poskytovatelů k výkladu a aplikaci jednotlivých opatření ve výše popsáných oblastech (omezování přijímání návštěv a vycházení klientů v zařízení), tak se autorky domnívají, že ten byl do jisté míry způsoben nejistotou poskytovatelů, jak mohou a mají v dané situaci postupovat, což ostatně přiznávali i sami poskytovatelé. Poukazovali v této souvislosti zejména na to, že si nebyli výkladem těchto opatření jisti, stejně jako na časté změny znění těchto opatření.

Obavy a nejistota poskytovatele, jak v daných situacích postupovat, přitom mohou ve svém důsledku vést až k porušování práv klientů. Jak však již bylo zmíněno několikrát, tak si je zástupkyně ombudsmana vědoma náročností situace, do níž byli poskytovatelé postaveni. Ve snaze zabránit možnému porušování práv klientů a zároveň pomoci poskytovatelům v jejich složitém postavení, se tak několikrát obracela na příslušná gesční ministerstva, tj. na Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zdravotnictví, kdy je seznamovala se svými poznatky a žádala o doplnění a upřesnění metodické

podpory. Rovněž je žádala o revize vydaných opatření, v případech, kdy to uznala za vhodné.

Závěrem autorkám nezbyvá, než vyjádřit naději, že se aktuální epidemiologická situace bude kontinuálně pouze zlepšovat a nebude již potřeba opětovně přistupovat k plošně omezujícím opatřením. Jakkoliv je totiž aktuální situace bezpochyby nelehká pro všechny členy společnosti, pro lidi omezené na svobodě je opravdu náročná.

Literatura

Článek dostupný z elektronické databáze

ONDŘEJEK, Pavel. Proporcionalita opatření přijímaných ve výjimečných stavech. *Časopis pro právní vědu a praxi* [online]. 2020, č. 4, s. 613–629 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/13595>

Elektronické zdroje

Approach of the Subcommittee on Prevention of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment regarding the rights of persons institutionalized and treated medically without informed consent. *Podvýbor pro prevenci mučení* [online]. Štrasburk: SPT, 2019, CAT/OP/27/2 [cit. 11. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=CAT/OP/27/2

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 24. června 2020, sp. zn. 6/2020/NZ/MSŘ. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8268>

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 23. července 2020, sp. zn. 16/2020/NZ/PB. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8240>

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 6. května 2021, sp. zn. 3/2021/NZ/MSŘ. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021 [10. 5. 2021]. Dostupné z: zpráva bude zveřejněna na adrese <https://eso.ochrance.cz/> pod výše uvedenou spisovou značkou.

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 4. května 2021, sp. zn. 5/2021/NZ/TC. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2021, s. 14 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9754>

Ochranné léčení, omezovací prostředky a další témata: Zpráva ze systematických návštěv. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019 [10. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/uploads-import/ochrana_osob/ZARIZENI/Zdravotnicka_zarizeni/2019_SZ-ochranne_leceni_web.pdf

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 15. června 2020, sp. zn. 11/2020/NZ/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8242>

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 26. června 2020, sp. zn. 13/2020/NZ/TF. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9050>

Zpráva z návštěvy zařízení ze dne 26. listopadu 2020, sp. zn. 4/2020/NZ/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9180>

Odpověď veřejného ochránce práv ze dne 21. září 2020, sp. zn. VOP/5141/2020/TH. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/8520>

Podělte se s námi o své zkušenosti z aktuální situace v zařízeních sociálních služeb, léčebnách a dalších zařízeních. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 13. 11. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/podelte-se-s-nami-o-sve-zkusenosti-z-aktualni-situace-v-zarizenich-socialnich-sluzeb-1/>

Lidé v zařízeních byli v době pandemie COVID-19 někdy úplně „odříznuti“ od okolí. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 30. 7. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/lide-v-zarizenich-byli-v-dobe-pandemie-COVID-19-nekdy-uplne-odriznuti-od-okoli/>

Návštěvy v zařízeních pro seniory v době epidemie. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 1. 10. 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/navstevy-v-zarizenich-pro-seniory-v-dobe-epidemie/>

Jak mluvit a psát o lidech o s postižením. Doporučení veřejného ochránce práv 2020, sp. zn. 6/2020/OZP/RJA. *Veřejný ochránce práv* [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2020 [cit. 10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7992>

Omezování vycházení klientů v pobytových zařízeních sociálních služeb. Doporučení zástupkyně veřejného ochránce práv 2021 ze dne 27. dubna 2021, sp. zn. 15/2021/OZP/RJA. *Veřejný ochránce práv* [online]. Kancelář veřejného ochránce práv, 2021 [10. 5. 2021]. Dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9108>

Doporučený postup č. 14/2020 ze dne 12. 10. 2020. Doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR ohledně zákazu návštěv a zákazu vycházení v sociálních službách a doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR týkající se přerušování poskytování na základě uzavřené smlouvy s uživatelem podle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Ministerstvo práce a sociálních věcí [online]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/documents/20142/1443715/Doporu%C4%8Den%C3%BD+postup+14_20.pdf

Doporučený postup č. 14/2020 ze dne 12. 10. 2020, aktualizováno dne 16. 11. 2020 (část Zákaz vycházení). Doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR ohledně zákazu návštěv a zákazu vycházení v sociálních službách a doporučení pro aplikaci krizového usnesení Vlády ČR týkající se přerušování poskytování na základě uzavřené smlouvy s uživatelem podle § 91 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. *Ministerstvo práce a sociálních věcí* [online].

Metodický pokyn pro očkovací kampaň (Plán provedení). Dodatek-1-Prilohy-1-Prioritizace-cilovych-skupin-aktualizace-22-4-2021. *Ministerstvo zdravotnictví* [online]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/2021/01/Dodatek-1-Prilohy-1-Prioritizace-cilovych-skupin-aktualizace-22-4-2021.pdf>

Právní předpisy

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 240/2000 Sb., zákon o krizovém řízení a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Usnesení vlády České republiky ze dne 12. března 2020 č. 194, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2020, č. 239, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 16. března 2020, č. 240 o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 7. května 2020, č. 520, k I. aktualizaci Plánu rozvolnění opatření přijatých v souvislosti s řešením pandemie v oblasti sociálních služeb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. září 2020 č. 957.

Usnesení vlády České republiky ze dne 8. října 2020 č. 998, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky, ze dne 12. října 2020, č. 1029, o zabezpečení a organizaci poskytování sociálních služeb.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. října 2020 č. 1115 o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 30. listopadu 2020, č. 1264.

Usnesení vlády České republiky ze dne 14. prosince 2020, č. 1325, o změně krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 21. prosince 2020, č. 1370, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 7. ledna 2021 č. 14 o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády České republiky ze dne 18. března 2021 č. 296, o přijetí krizového opatření.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 5. března 2021, č. j. MZDR 47828/2020-19/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 9. března 2020, č. j. MZDR 10519/2020-1/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 18. března 2021, č. j. MZDR 12344/2020-1/MIN/KAN; M Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 19. března 2020, č. j. MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 27. března 2020, č. j. MZDR 13620/2020-1/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. dubna 2021, č. j. MZDR 14599/2021-1/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 15. dubna 2020, č. j. MZDR 16214/2020-1/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 11. května 2021, č. j. MZDR 14597/2021-2/MIN/KAN.

Zrušení mimořádných opatření ze dne 12. května 2021, č. j. MZDR 20029/2021-1/MIN/KAN.

Mimořádné opatření Ministerstva zdravotnictví ze dne 19. května 2020, MZDR 16214/2020-3/MIN/KAN.

Contact – e-mail

fredy@ochrance.cz; hanelova@ochrance.cz

POSTAVENÍ STÁTU PŘI UKLÁDÁNÍ PRACOVNÍCH POVINNOSTÍ STUDENTŮM ŠKOL

Soňa Večeřová

Právnická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Česká republika

Abstract in original language

Příspěvek je zaměřen na problematiku ukládání pracovních povinností vládou a vydávání pracovních příkazů hejtmany, tj. na problematiku vzájemného vztahu mezi těmito orgány a vymezení jejich pravomocí při ukládání pracovních povinností. Za výkon pracovních povinností náleží náhrada či jiné plnění. S vymezením vztahu mezi vládou a hejtmany úzce souvisí také otázka, který orgán je povinen k výplatě náhrad či jiných plnění a kdo je subjektem povinným tyto náklady nést. V neposlední řadě se postavení státu a studenta promítne také v otázkách náhrady škody, a to např. v otázce odpovědnosti státu vůči třetím osobám za studentem vykonané práce v rámci uložené pracovní povinnosti či v otázce odpovědnosti státu vůči studentovi vykonávajícímu pracovní povinnosti. Stranou pozornosti nemožno zůstat ani v úvahu připadající regresní nároky v obou výše nastíněných případech odpovědnostních vztahů.

Keywords in original language

Pracovní povinnosti; studenti; pracovní příkazy; náhrada za výkon pracovních povinností; náhrada škody; regresní nároky.

Abstract

This paper focuses on the issue of government imposing student deployment and of regional governors issuing work orders. It lays out the mutual relations between these authorities and the definitions of their powers in imposing student deployment. A financial or other compensation is due in student deployment. Closely related to the definition of the relationship between the government and the regional governors is the identification of the authority obliged to pay out these compensations and one obliged

to cover the cost. Last but not least, the roles of the state and the student will also be reflected in the issue of damages. These include the state's liability to third parties for work undertaken by the deployed students or the state's liability to these students. Possible claims for recourse in both cases are also worthy of attention.

Keywords

Student Deployment; Students; Work Orders; Compensation for the Performance of Work Duties; Compensation for Damages; Claims for Recourse.

1 Úvod

V průběhu nouzového stavu vyhlášeného z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru (označovaný jako SARS CoV-2) na území České republiky byly opakovaně ukládány pracovní povinnosti vybraným studentům škol. Je nepochybné, že při ukládání pracovních povinností studentům škol v době nouzového stavu vzniká specifické postavení státu ve vztahu k těmto studentům. Již v rovině samotného ukládání pracovních povinností se lze zaměřit na otázku, který orgán je oprávněn k ukládání pracovních povinností, kdy a jakou formou. V otázce ukládání pracovních povinností je nutno se zaměřit na vládu, která má v případě nouzového stavu a nařizování krizových opatření nezastupitelnou roli. Vedle ní však v případě ukládání pracovních povinností hraje důležitou roli také hejtman kraje. Je tedy namístě vymezit vzájemný vztah mezi těmito orgány a vymezit jejich pravomoce při ukládání pracovních povinností.

Nejen v případě ukládání pracovních povinností, ale také v případě přiznávání a vyplácení náhrad za výkon pracovních povinností či v případě přiznávání a vyplácení náhrady škody vzniklé v souvislosti s výkonem pracovních povinností, mohou vznikat nejasnosti ve vzájemném vztahu vlády a hejtmána kraje. Jedná se o rozlišení situace, který orgán fakticky náhrady vyplácí, a který subjekt je povinen tyto náklady nést, tj. zda stát či kraj, jakožto územní samosprávný celek.

S otázkou náhrady škody souvisí další řada zajímavých otázek, a to jak v případě odpovědnosti státu vůči studentovi vykonávajícímu pracovní povinnosti, tak v otázce odpovědnosti státu vůči třetím osobám za studentem

vykonané práce v rámci uložené pracovní povinnosti. V prvním nastíněném odpovědnostním vztahu se lze zaměřit na § 36 odst. 3 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů,¹ dle kterého se postupuje podle předpisů o odškodňování pracovních úrazů, což opět vyvolává výkladové otázky stran povinnosti vykonávat nad osobou konající pracovní povinnost dohled a kontrolovat dodržování povinností či otázky týkající se regresních nároků. Již zde je patrné, že je nutno vymezit možnost aplikace zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce,² na odpovědnostní vztahy. V druhém nastíněném odpovědnostním vztahu vyvstávají velmi zajímavé otázky, zda má stát postupem dle § 36 odst. 1 Kriz, povinnost vyplatit náhradu škody osobě, které byla způsobena škoda výkonem pracovní povinnosti studentem, a to zejm. s ohledem na příčinnou souvislost. Mohl by stát požadovat vyplacenou náhradu škody v rámci regresu např. po zdravotnickém zařízení, pokud by byl tímto zařízením zanedbán dohled nad studentem, když zákon v § 36 odst. 7 KriZ pamatuje toliko na regresní nárok vůči původci?

2 Postavení orgánů při nařizování pracovních povinností

2.1 Ukládání pracovních povinností vládou

Zmocnění vlády k vydávání krizových opatření nalezneme v čl. 6 zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky,³ který stanovuje, že současně s vyhlášením nouzového stavu musí vláda vymezit, která práva stanovená ve zvláštním zákoně a v jakém rozsahu se v souladu s Listinou základních práv a svobod omezují a které povinnosti a v jakém rozsahu se ukládají. Podrobnosti stanoví zákon, kterým je KriZ. Pro oblast nouzového stavu je nutno zmínit právě § 5 KriZ, který stanovuje výčet práv a svobod, které je možné omezit za nouzového stavu a stavu ohrožení státu, a dále § 6 KriZ, který zakotvuje oprávnění vydávat krizová opatření za nouzového stavu, t. j. „konkrétní podoby povinností, které je možné ukládat, a opatření, které je možné přijímat“.⁴

¹ Dále jen „KriZ“.

² Dále jen „ZPr“.

³ Dále jen „Bezpeč“.

⁴ UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 1153.

Vláda usnesením č. 194 na základě čl. 5 a 6 ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, vyhlásila dne 12. 3. 2020 pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky nouzový stav, a to na dobu 30 dnů.⁵ Opětovně byl nouzový stav vyhlášen usnesením vlády č. 957 ze dne 30. 9. 2020 od 5. 10. 2020 na dobu 30 dnů, a to ze stejných důvodů.⁶ Znovu byl nouzový stav vyhlášen usnesením vlády č. 125 ze dne 14. 2. 2021 od 15. 2. 2021 na dobu 14 dnů a naposledy byl nouzový stav vyhlášen usnesením vlády č. 196 ze dne 26. 2. 2021 na dobu 30 dnů.⁷

V rámci nouzových stavů vyhlášených z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázáním výskytu koronaviru na území České republiky byla vydávána krizová opatření, kterými **vláda uložila** pracovní povinnosti studentům škol, a to konkrétně krizové opatření k zajištění poskytování zdravotních služeb poskytovateli zdravotních služeb a k zajištění činnosti orgánů ochrany veřejného zdraví⁸ a krizové opatření k zajištění poskytování zdravotních služeb poskytovateli zdravotních služeb, kteří poskytují akutní lůžkovou péči pacientům s onemocněním COVID-19,⁹ a dále krizové opatření o zajištění poskytování péče v zařízeních sociálních služeb¹⁰ a krizové opatření o zajištění poskytování sociálních služeb a poskytování péče v zařízeních pro děti vyžadující okamžitou pomoc.¹¹

Ve všech výše uvedených případech bylo krizové opatření přijato vládou, tedy orgánem k tomu oprávněným. Již zde je nutno poukázat na terminologickou odlišnost oproti zákonnému znění § 6 odst. 1 písm. c) KriZ, dle kterého vláda **nařizuje ukládání** pracovních povinností, což naznačuje, že je sama neukládá, ale na základě vládou přijatého krizového opatření to činí jiný orgán k tomu určený.

⁵ Usnesením vlády č. 396 ze dne 9. 4. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 30. 4. 2020 a usnesením vlády č. 485 ze dne 30. 4. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 17. 5. 2020.

⁶ Usnesením vlády č. 1108 ze dne 30. 10. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 20. 11. 2020, usnesením vlády č. 1195 ze dne 20. 11. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 12. 12. 2020, usnesením vlády č. 1294 ze dne 10. 12. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 23. 12. 2020, usnesením vlády č. 1373 ze dne 23. 12. 2020 byl nouzový stav prodloužen do 22. 1. 2021, usnesením vlády č. 55 ze dne 22. 1. 2021 byl nouzový stav prodloužen do 14. 2. 2021.

⁷ Usnesením vlády č. 314 ze dne 26. 3. 2021 byl nouzový stav prodloužen do 11. 4. 2021.

⁸ Přijaté usnesením vlády č. 220 ze dne 15. 3. 2020, nahrazeno usnesením vlády č. 404 ze dne 9. 4. 2020 a usnesením vlády č. 1023 ze dne 12. 10. 2020.

⁹ Přijaté usnesením vlády č. 247 ze dne 3. 3. 2021.

¹⁰ Přijaté usnesením vlády č. 207 ze dne 13. 3. 2020.

¹¹ Přijaté usnesením vlády č. 1027 ze dne 12. 10. 2020.

2.2 Vydávání pracovních příkazů hejtmánem kraje

Pracovní povinnosti studentům v nouzovém stavu **uložila** vláda, resp. slovy zákona měla nařídít jejich ukládání. Vláda sama však již nestanovuje konkrétní pracovní povinnosti konkrétním osobám. V obecné rovině dle § 14 odst. 6 věty první KriZ v době nouzového stavu zajišťuje provedení stanovených krizových opatření v podmínkách kraje hejtmán. Specifickou úpravu k pracovním povinnostem nalezneme v § 31 odst. 5 KriZ, dle kterého obsah, rozsah a místo prací v rámci pracovní povinnosti v době nouzového stavu stanoví fyzické osobě hejtmán pracovním příkazem. Pracovní příkaz je tedy prostředkem k realizaci a konkretizaci pracovních povinností ze strany hejtmána. Ostatně jak uvádí také komentář: „*Je to tedy nakonec hejtmán kraje, kdo vstupuje do právního vztahu s konkrétními fyzickými osobami. V tomto případě je za nouzového stavu a stavu ohrožení státu vlastně hejtmán kraje vykonavatelem vůle vlády a osoba s tomu odpovídající odpovědností.*“^{12, 13}

Vedle toho je ale nutno zmínit § 14 odst. 6 větu třetí KriZ, dle kterého je hejtmán v době nouzového stavu také oprávněn nařídít provedení krizových opatření podle § 14 odst. 4 KriZ, pokud obdobná opatření nebyla nařízena vládou. Dané oprávnění hejtmána platí „pouze za podmínky, že vláda sama nepřijala obdobné krizové opatření“.¹⁴ V tomto případě hejtmán pracovní povinnosti nařídí a také v rámci těchto pracovních povinností sám pracovním příkazem stanoví podmínky jejich výkonu. Z výše uvedeného vyplývá, že v případě, kdy vláda nařídila ukládání pracovních povinností studentům, je nemůže nařídít hejtmán postupem dle § 14 odst. 6 věty třetí KriZ ve spojení s § 14 odst. 4 KriZ, ale hejtmán je pouze konkretizuje v souladu s § 31 odst. 5 KriZ (či podpůrně v souladu s § 14 odst. 6 věta první KriZ). Je tedy nutno odlišit úlohu vlády a hejtmána.

¹² VANÍČEK, Jiří. In: VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, § 2. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 4. 2021].

¹³ Předmětem přezkumu by tedy ve správním soudnictví byl pracovní příkaz vydaný hejtmánem kraje, jakožto úkon, kterým je zasahováno do práv adresáta.

¹⁴ Informace Ministerstva vnitra k možnostem krajů a obcí ukládat povinnosti k provedení krizových opatření v době trvání nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-ministerstva-vnitra-k-moznostem-kraju-a-obci-ukladat-povinnosti-k-provedeni-krizovych-opatreni-v-dobe-trvani-nouzoveho-stavu.aspx>

Pokud vláda vyhlásila nouzový stav pro celé území České republiky, je možné uzavřít, že (i) pracovní povinnost byla uložena všem studentům vyjmenovaných oborů bez ohledu na to, kde mají veden trvalý pobyt či se skutečně zdržují a (ii) pracovní povinnost mohou stanovit pracovním příkazem všichni hejtmani. Je možné si klást otázku, který hejtman je oprávněn stanovit pracovní povinnost tomu kterému studentovi, tj. zda je rozhodující ta skutečnost, že na území kraje má osoba veden trvalý pobyt, má zde faktické/skutečné bydliště či je rozhodující, že je zde umístěno zařízení, ve kterém bude pracovní povinnost vykonávána? Přikláním se k řešení, že rozhodujícím kritériem je trvalý pobyt studenta, neboť hejtman vykonává působnost na území svého kraje a dle § 12 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., zákon o krajích,¹⁵ jsou občany kraje fyzické osoby, které jsou státními občany České republiky a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v území obvodu kraje.¹⁶ Hejtman poté rozhoduje o místě výkonu pracovní povinnosti primárně v zařízení, které se nachází na území daného kraje, a dále v zařízení, které se nachází na území jiného kraje na základě mezikrajské žádosti. Přípustné by patrně bylo také rozhodnutí o výkonu pracovní povinnosti na území, kde si student plní své studijní povinnosti, byť jistě po předchozí dohodě s hejtmánem daného kraje, který má k dispozici požadavky oprávněných subjektů.

3 Náhrada za výkon pracovní povinnosti a náhrada škody studentům

3.1 Orgány a subjekty

Další oblastí, která se může dotknout značného počtu studentů, kterým byla pracovní povinnost uložena, je oblast náhrad. Dle § 35 odst. 1 KriZ za pracovní povinnost náleží náhrada.¹⁷ Zajímavou je však otázka, kdo studentům náhradu vyplácí. Peněžní náhradu je povinen vyplatit orgán krizového

¹⁵ Dále jen „kr. zřízení“.

¹⁶ Pro cizí státní občany platí pravidla stanovená v § 13 kr. zřízení.

¹⁷ Je nutno poznamenat, že právo na náhradu dle § 35 KriZ nemá „povahu práva na náhradu škody, nýbrž se jedná o právo za omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny, resp. náhradu spojenou s podrobením k nuceným pracím nebo službám ve smyslu čl. 9 odst. 2 písm. d) Listiny.“ Viz MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 14.

řízení, který o omezení práva nebo uložení povinnosti rozhodl. Dle komentáře „půjde o hejtmana nebo vládu“.¹⁸ Ke shodnému závěru dospívá také Filip Melzer, který uvádí, že by „tímto orgánem byla vláda, případně orgán kraje“.¹⁹ V případě pracovních povinností studentů bylo nejprve vládou rozhodnuto o nařízení ukládání pracovních povinností, které byly dále konkretizovány pracovními příkazy. Nabízí se tedy otázka, zda by v tomto případě neměla být orgánem povinným k výplatě náhrad vláda. Za problematické se však již jeví samo podřazení vlády pod pojem „orgán krizového řízení“.²⁰ Dle komentáře „peněžní náhradu neposkytuje OKŘ, který je povinen zajistit provedení krizových opatření [srov. § 14 odst. 6, § 18 odst. 3 písm. b), § 21 odst. 2 písm. b) a § 22 odst. 1]“.²¹ Tento závěr by spíše nasvědčoval tomu, že orgánem poskytujícím náhradu je vláda, neboť hejtman zajišťoval provedení krizových opatření. Nicméně k tomu, že orgánem povinným k vyplácení náhrad není vláda ale hejtman kraje lze dospět tím výkladem, že krizové opatření bylo nejen provedeno v podmínkách kraje hejtmanem, ale konkrétní pracovní povinnost byla uložena právě až samotným pracovním příkazem vydaným hejtmanem. Ostatně dle důvodové zprávy se v případě stanovení orgánu k poskytnutí náhrady škody (a jinak by tomu nemělo být ani v případě poskytování náhrad) „vycházelo především ze zájmu, aby šlo o orgány zpravidla s místní působností, které mohou podané žádosti o náhradu škody nejobjektivněji posoudit“.²²

Od orgánu povinného vyplatit náhradu za výkon pracovní povinnosti je však nutno odlišovat ještě subjekt, který je povinen tyto náklady nést. O subjektu, který je povinen náklady nést, již § 35 KriZ nehovoří. Subjektem, který přichází v úvahu, je buďto kraj, nebo stát.

¹⁸ VODEHNAL, Ondřej. In: VANÍČEK, op. cit., § 35.

¹⁹ MELZER, 2020, op. cit., s. 15.

²⁰ Dle komentáře „pracovní povinnost nařizují orgány krizového řízení (předseda vlády, vláda, hejtman kraje“ (VANÍČEK, Jiří. In: VANÍČEK, op. cit., § 2); Dle usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/2020-2, bod 43: „vláda v režimu krizového zákona vystupuje a jedná jako orgán krizového řízení“, nicméně např. Vladimír Sládeček tento závěr neakceptuje (SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2020, č. 5–6, s. 272).

²¹ VANÍČEK, Jiří. In: VANÍČEK, op. cit., § 36.

²² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). *Beck-online* [online]. [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayf6mrugbpwi6q&rowIndex=0>

Je nutno poukázat na rozdílnou koncepci, která je stanovena v případě náhrady škody, kde povinným subjektem je dle § 36 odst. 1 KriZ výslovně stát. Orgán krizového řízení, který nařídil krizové opatření, je dle § 36 odst. 4 KriZ pouze platebním místem.²³ Opět zde narazíme na problém, zda je tímto orgánem v případě ukládání povinností studentům vláda nebo hejtman, ale z výše uvedeného je patrné, že by tímto orgánem měl být hejtman. Zásadní je však otázka, zda je rozdíl mezi § 35 a § 36 KriZ zamýšlený? Například Filip Melzer se domnívá, že i v případě náhrady dle § 35 KriZ je „*namísto analogická aplikace § 36 odst. 1 križ; záleží, podle kterého je odpovědným subjektem stát*“, protože nedává „*dobrý smysl, aby povinnost k náhradě podle obou ustanovení měl jiný subjekt*“ a dospívá k závěru, že § 35 odst. 1 KriZ je spíše místem, „*kde fakticky má být mimosoudně nárok uplatněn a které má na účet státu jako dlužníka tuto náhradu fakticky vyplácet*“.²⁴ Ke stejnému závěru je možné dospět také výkladem § 39a KriZ, dle kterého mj. působnosti stanovené hejtmanovi podle tohoto zákona jsou výkonem státní správy v přenesené působnosti. Hejtman zde jedná jako nepřímý vykonavatel státní správy, tedy za subjekt, kterým je stát.

Je nutno důsledně odlišovat mezi náhradou za výkon pracovní povinnosti a náhradou škody, neboť oba nároky podléhají jinému zákonnému režimu. Jedná se např. o právní úpravu lhůt a povinnosti daný nárok uplatnit. Nárok na náhradu za výkon pracovní povinnosti není potřeba uplatnit a bez dalšího se stane splatným uplynutím 6 měsíců od ukončení nebo zrušení krizového stavu. Naproti tomu nárok na náhradu škody je nutno uplatnit u příslušného orgánu krizového řízení.²⁵ Jedná se svou povahou o nezbytné předběžné projednání nároku.²⁶ Právní úprava § 35 KriZ míří pouze na náhradu za samotný výkon pracovní povinnosti. Jakékoli další škody, byť vzniklé v souvislosti s výkonem pracovní povinnosti, je nutno nahrazovat podle § 36 KriZ. Jedná se např. o cestovné, stravné či náklady na ubytování.

3.2 Daňové dopady

V neposlední řadě lze zmínit také problematiku povinnosti hradit daň z příjmů z peněžních náhrad za výkon pracovní povinnosti. Dle stanoviska

²³ VANÍČEK, Jiří. In: VANÍČEK, op. cit., § 36.

²⁴ MELZER, 2020, op. cit., s. 15.

²⁵ MELZER, 2020, op. cit., s. 15 a 21.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007.

Generálního finančního ředitelství „nemůže být tato náhrada ‚mzdové újmy‘ osvobozena od daně z příjmů fyzických osob podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů, a to z důvodu, že se jedná o náhradu za ztrátu příjmu dle bodu 1 tohoto ustanovení. Předmětná peněžní náhrada za ‚mzdovou újmu‘ se posoudí jako příjem ze závislé činnosti podle § 6 odst. 1 zákona o daních z příjmů“.²⁷ Nicméně rozhodnutím ministryně financí o prominutí daně z příjmu z důvodu mimořádných událostí, č. j. 868/2021/3901-2, uveřejněné ve Finančním zpravodaji č. 5/2021 dne 12. 1. 2021, byla prominuta daň z příjmů ze závislé činnosti v případě, kdy daňová povinnost vznikla z důvodu příjmů v podobě peněžní náhrady podle § 35 KriZ za vykonání pracovní povinnosti nebo pracovní výpomoci uložené ve smyslu § 6 odst. 1 písm. c) KriZ v rámci krizových opatření vlády České republiky po dobu platnosti všech nouzových stavů vyhlášených v souvislosti s výskytem pandemie COVID-19.²⁸

Od náhrady za výkon pracovní povinnosti je i zde potřeba odlišit náhradu škody nahrazovanou postupem dle § 36 KriZ. Dle stanoviska Generálního finančního ředitelství „při stanovení výše zmíněných peněžních náhrad je třeba přiblížit ke všem nákladům, jež povinnému k pracovní činnosti v této souvislosti vznikly. Peněžní náhrada by mohla v úhrnu představovat nejen odměnu za výkon pracovní povinnosti, ale i náhradu dalších případných nákladů (např. za dopravu na místo výkonu pracovní činnosti apod.). Náhrady za další vzniklé případné náklady jsou od daně z příjmů fyzických osob osvobozeny podle § 4 odst. 1 písm. d) zákona o daních z příjmů, a to jako náhrady za vzniklou majetkovou újmu“.²⁹ Tedy rozdíl mezi tím, co je náhrada za pracovní povinnost a co je náhrada dalších nákladů, tj. náhrada škody vzniklá studentovi v souvislosti s plněním pracovních povinností, je rozhodný také pro posouzení hrazení daně z příjmu. Je však nutno říci, že tato koncepce klade nárok na osobu vykonávající pracovní povinnost spočívající v tom, že veškeré své nároky musí rozdělit do daných dvou skupin. I proto

²⁷ Sdělení v souvislosti s uložením pracovní povinnosti studentům pro poskytování sociálních služeb po dobu nouzového stavu. *Finanční správa* [online]. [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nouzovy-stav/danove-informace/info-pro-verejnost/pracovni-povinnost-studentu-po-dobu-nouzoveho-stavu-10699>

²⁸ Rozhodnutí ministryně financí o prominutí daně z příjmu z důvodu mimořádných událostí, č. j. 868/2021/3901-2. *Finanční zpravodaj MF ČR* [online]. 2021, č. 5, 12. 1. 2021 [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Financni-zpravodaj_2021-c-05.pdf

²⁹ Ibid.

se pak jeví nanejvýš vhodné, aby subjektem, který je povinen nést veškeré náklady vč. náhrady škody, byl subjekt jeden, a to zejm. pro případné uplatňování nároků soudní cestou.

3.3 Nárok na náhradu škody a regresní nároky

Pokud se zamýšlíme nad nároky z titulu náhrady škody či nad případnými regresními nároky, nelze uvažovat pouze o aplikaci KriZ jakožto jediného možného zákona, ale je nutno připustit aplikaci také dalších právních předpisů, a to např. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník,³⁰ ZPr či zákona č. 82/1998 Sb., zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.³¹ Pokud jsou naplněny předpoklady odpovědnosti podle jiného právního předpisu, není důvod aplikaci jiného právního předpisu vyloučit.³²

V případě odpovědnostních vztahů vůči studentovi musíme zmínit primární vztah stát a student. Nelze však opominout roli zařízení (např. zdravotnické zařízení), v rámci kterého student vykonává svou pracovní povinnost. Dle § 36 odst. 3 KriZ se náhrada škody či újmy na zdraví vzniklé při výkonu uložené pracovní povinnosti poskytuje podle ustanovení občanského zákoníku o odpovědnosti za škodu na zdraví v některých zvláštních případech. Dle komentáře se tato náhrada škody poskytuje podle předpisů o odškodňování pracovních úrazů. Lze souhlasit s tím, že výkon pracovní povinnosti se svou povahou nejbližší podobá pracovněprávnímu vztahu s jistými veřejnoprávními prvky, a proto se aplikace právní úpravy odškodňování pracovních úrazů jeví jako nejvhodnější. V obecné rovině to znamená, že studentovi dle § 265 odst. 1 ZPr vzniká nárok na náhradu škody nebo nemajetkové újmy, která mu vznikla při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním. Nelze opominout možnost zproštění se odpovědnosti zaměstnavatele podle § 270 ZPr. Dané ustanovení je však potřeba modifikovat na vztah státu a studenta, kdy postavení zaměstnavatele co do povinnosti vykonávat dohled nad studentem plní konkrétní zdravotnické zařízení. Jedná se o povinnost seznámit studenta s předpisy a pokyny k zajištění bezpečnosti

³⁰ Dále jen „OZ“.

³¹ Dále jen „OdpŠk“.

³² MELZER, 2020, op. cit., s. 13–14.

a ochrany zdraví při práci, jejich znalost a dodržování vyžadovat a kontrolovat dle § 270 odst. 1, písm. a) ZPr či o podmínku, že „ten, kdo měl na výkon pracovní povinnosti, pracovní výpomoci nebo dobrovolné pomoci dohlížet nebo v jehož prospěch byla vykonávána, nemohl škodě nebo nemajetkové újmě zabránit“ dle § 270 odst. 1, písm. b) ZPr.

V § 35 odst. 4 KriZ a § 36 odst. 7 KriZ je upraven regresní nárok proti původci havárie. V případě předmětného nouzového stavu a pracovních povinností si lze tento regresní nárok jen těžko představit. Nicméně lze uvažovat, že i v případě odpovědnosti podle KriZ lze užít obecnou úpravu regresu podle občanského zákoníku.³³ Co do otázky regresního vztahu se pak v návaznosti na výše uvedené naskytá otázka možného regresu státu vůči zdravotnickému zařízení, pokud by zákonem stanovené povinnosti nesplnil, např. studenta s předpisy a pokyny k zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví při práci neseznámil, jejich znalost a dodržování nevyžadoval a nekontroloval. KriZ na tuto skutečnost nepamatuje a nezakládá právní rámec uplatnění tohoto případného regresního nároku. Zde by dle mého názoru připadalo v úvahu užití některé ze skutkových podstat náhrady škody či regresního postihu podle OZ, pokud by byly naplněny konkrétní podmínky. Zodpovězení této otázky spadá spíše do oblasti civilního práva a vyžadovalo by rozsáhlé zkoumání přesahující rámec tohoto příspěvku. I pokud bychom však dospěli k závěru, že zdravotnické zařízení je povinno náhradu škody státu uhradit, je nutné velmi obezřetně posuzovat to, do jaké míry je za nouzového stavu možné po zdravotnickém zařízení požadovat plnění těchto povinností, když sama skutečnost, že je nařízena pracovní povinnost, svědčí o personálním nedostatku a tíživé situaci v daném zařízení.

4 Odpovědnostní vztahy ve vztahu ke třetím osobám

Doposud jsme hovořili pouze o vztahu stát a student a případné roli zdravotnického zařízení. Lze však uvažovat ještě dále a představit si situaci, kdy je studentem vykonávajícím pracovní povinnost způsobena škoda či především újma na zdraví třetí osobě, myšleno na zdraví pacienta daného

³³ Viz Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5551/2017, dle kterého platí, že „*Předpokladem vzniku regresního nároku podle citovaného ustanovení není, že povinnost k náhradě škody vyplývá z občanského zákoníku, může tedy vyplývat i z jiných právních předpisů, např. (jako v dané věci) ze zákona o služebním poměru.*“

zdravotnického zařízení. Hledání odpovědí na otázky s tím vznikající by vystačilo na samostatnou práci, a proto zde pouze nastíním některé základní úvahy, které by mohly být dále rozvíjeny či by s nimi mohlo být naopak polemizováno.

První otázkou je, zda a případně vůči komu by se pacient mohl domáhat náhrady škody. V § 36 odst. 1 KriZ je stanovena objektivní odpovědnost státu za škodu způsobenou právníkům a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními (§ 39 odst. 4) prováděnými podle tohoto zákona, přičemž této odpovědnosti se může stát zprostit jen tehdy, pokud se prokáže, že poškozený si způsobil škodu sám. *„Tato speciální odpovědnost je založena na současném splnění předpokladů, jimiž jsou 1. provedení krizového opatření, 2. vznik škody a 3. příčinná souvislost mezi krizovým opatřením a vznikem škody. Stát se může odpovědnosti zprostit, prokáže-li (důkazní břemeno leží na něm), že poškozený si způsobil škodu sám“.*³⁴ Nutné je se zaměřit zejm. na podmínku příčinné souvislosti. Základním předpokladem je, že *„v případě, kdy si odmyslíme krizové opatření, odpadla i samotná újma“.*³⁵ Vedle toho však musí být naplněna také podmínka objektivní přičitatelnosti/předvídatelnosti a nahraditelné jsou proto pouze ty škodní následky krizového opatření, které byly v době jeho nařizování objektivně předvídatelné.³⁶ Je tedy nutné zkoumat, zda přijetí krizového opatření spočívající v uložení pracovní povinnosti bylo příčinou vzniku újmy způsobené studentem. Domnívám se, že lze konstatovat, že příčinná souvislost dána není. Je třeba zohlednit tu skutečnost, že bez přijetí krizového opatření za současného stavu by rozsah a kvalita péče poskytovaná zdravotnickými zařízeními byla s největší pravděpodobností daleko nižší a samotné krizové opatření vznik škody či újmy nezapříčinilo, ani nemohlo být v době jeho nařizování objektivně předvídatelné. Také pokud se zamyslíme nad smyslem a účelem odškodňování podle § 36 KriZ je nutno poukázat na to, že *„jde o nárok na náhradu, který se tradičně označuje jako nárok za obětování ve veřejném zájmu (Aufopferungsanspruch). Tento nárok předpokládá dovořený zásah veřejné moci, jebož prostřednictvím dojde k obětování statku jiného jako zvláštní oběti za účelem hájení veřejného zájmu. Stát podle § 36 kriz. zák. neodpovídá za krizovou situaci, nýbrž za svá krizová opatření, v důsledku kterých jsou statky*

³⁴ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007.

³⁵ MELZER, 2020, op. cit., s. 18.

³⁶ Ibid.

*některých obětovány více než statky jiných. Stát neodpovídá za škodu způsobenou jen samotnou krizovou situací, nýbrž za obětování soukromého statku ve veřejném zájmu, tj. za účelem řešení krizové situace“.*³⁷ Smyslem přijetí krizového opatření ukládajícího pracovní povinnosti studentům nebylo obětování statku (zdraví) konkrétní osoby ve veřejném zájmu. Tato případná újma nastupuje až v důsledku dalších okolností a případných pochybení. Tedy škoda nevznikla v důsledku samotného krizového opatření, a pokud by byly dodržovány veškeré další postupy, škoda by nevznikla.

Pokud na danou situaci nedopadá KriZ, bylo by opět možné uvažovat o případné odpovědnosti podle OZ například vůči samotnému zdravotnickému zařízení, a to v případě, že by byla naplněna některá ze skutkových podstat náhrady škody. Také případné regresní nároky by musely být založeny OZ, neboť pro ně nelze v KriZ nalézt právní základ. I zde však zdůrazňuji, že při posuzování plnění povinností ze strany zdravotnického zařízení je potřeba vzít do úvahy veškeré okolnosti a pečlivě zvažovat, jaké nároky na zdravotnické zařízení a potažmo i na studenty samotné mohou být vzhledem k okolnostem kladeny.

5 Závěr

Za nouzového stavu vyhlášeného vládou dne 12. března 2020 a také dne 30. září 2020 pro území České republiky z důvodu ohrožení zdraví v souvislosti s prokázaným výskytem koronaviru na území České republiky bylo ze strany vlády využito nařízení uložení pracovních povinností vybraným skupinám studentů škol. Krizové opatření bylo přijato vládou, a to na základě čl. 6 odst. 1 BezpečČR ve spojení § 6 odst. 1 písm. c) KriZ. Na základě toho mají hejtmani oprávnění vydávat a doručovat již konkrétní pracovní příkazy dle § 31 odst. 5 KriZ. Pracovními příkazy jsou krizová opatření vlády konkretizována a fakticky prováděna. Za nesprávný lze tedy označit postup nařizování pracovní povinnosti studentům hejtnem kraje dle § 14 odst. 4 písm. a) KriZ, neboť oprávnění dle tohoto ustanovení slouží k nařizování pracovních povinností za situace, kdy není krizové opatření nařízeno vládou.

³⁷ MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 16.

Také právní úprava náhrad za výkon pracovních povinností a náhrad škod může činit obtíže a vyvolávat výkladové problémy. Vhodným se jeví zřejmější stanovení, který subjekt je povinen tyto náklady nést a který orgán je fakticky vyplácí. Za situace, kdy pracovní příkazy vydává hejtman, je přiléhavé, aby náhrady vyplácel právě hejtman. Druhou otázkou pak zůstává, kdo má tyto náklady nést. Zákonem je výslovně stanoveno, že nahradit škodu dle § 36 KriZ je povinen stát. Za úvahu jistě stojí, zda by tento režim měl být sjednocen i pro náhradu za výkon pracovních povinností dle § 35 KriZ, byť lze k tomuto závěru dospět také výkladem. Tím by byla jasně vyřešena zejména otázka, který subjekt by byl pasivně legitimovaný v případě soudního vymáhání nároku na náhradu za výkon pracovních povinností. Je nutné odlišovat nárok na náhradu za výkon pracovní povinnosti a nárok na náhradu škody, neboť oba nároky mají poněkud odlišný režim uplatňování, lhůty a jejich počátek a v neposlední řadě také daňové dopady.

Odpovědností vztahy v daném případě vyvolávají řadu zajímavých, leč mnohdy obtížně zodpověditelných otázek. Na odškodňování osob, kterým byla pracovní povinnost uložena, dopadá § 36 odst. 3 KriZ a výkladem je nutno dospět k závěru, že se užijí pracovněprávní předpisy odškodňování pracovních úrazů. Vztah státu a studenta svou povahou připomíná vztah pracovněprávní, byť v některých ohledech je role zaměstnavatele fakticky vykonávána zařízením, v jehož rámci si student plní svou pracovní povinnost. Na řadu dalších odpovědnostních vztahů nastíněných v tomto příspěvku, jakožto i na případné regresní nároky, je však nutno aplikovat obecnou úpravu náhrady škody zakotvenou v OZ, neboť KriZ zákon zde speciální pravidla neupravuje (vyjma regresního nároku vůči původci havárie, který na posuzovaný případ ze své povahy užít nelze). Pokud by byly naplněny podmínky existence nároku, nelze vyloučit ani aplikaci Odpšk.

V tomto článku byly nastíněny základní myšlenky autora, které však mohou být upřesněny či naopak vyvráceny další diskuzí. Jedná se o téma velmi bohaté, různorodé a vyžadující aplikaci vícero právních předpisů než pouze KriZ. Pokud se ale každá konkrétní situace analyzuje, pak se domnívám, že na každý jednotlivý vztah lze některou normu některého z uvedených právních předpisů aplikovat, byť by výsledkem byl závěr o neexistenci nároku na náhradu škody.

Literatura

Monografie, komentáře

UHL, Pavel. In: RYCHETSKÝ, Pavel a kol. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1224 s. ISBN 978-80-7478-809-3.

VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 4. 2021].

Článek

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané krizovými opatřeními v průběhu koronavirové pandemie. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 4, s. 13–22.

MELZER, Filip. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení. *Bulletin advokacie*, 2020, č. 6, s. 15–23.

SLÁDEČEK, Vladimír. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, roč. 2020, č. 5–6, s. 266–281.

Elektronické zdroje

Sdělení v souvislosti s uložením pracovní povinnosti studentům pro poskytování sociálních služeb po dobu nouzového stavu. *Finanční správa* [online]. [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/nouzovy-stav/danove-informace/info-pro-verejnost/pracovni-povinnost-studentu-po-dobu-nouzoveho-stavu-10699>

Rozhodnutí ministryně financí o prominutí daně z příjmu z důvodu mimořádných událostí, č. j. 868/2021/3901-2. *Finanční zpravodaj MF ČR* [online]. 2021, č. 5, 12. 1. 2021 [cit. 12. 4. 2021]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Financni-zpravodaj_2021-c-05.pdf

Informace Ministerstva vnitra k možnostem krajů a obcí ukládat povinnosti k provedení krizových opatření v době trvání nouzového stavu. *Ministerstvo vnitra ČR* [online]. [cit. 11. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-ministerstva-vnitra-k-moznostem-kraju-a-obci-ukladat-povinnosti-k-provedeni-krizovych-opatreni-v-dobe-trvani-nouzoveho-stavu.aspx>

Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon). *Beck-online* [online]. [cit. 10. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/chapterview-document.seam?documentId=oz5f6mrqgayf6mrugbpwi6q&rowIndex=0>

Rozhodnutí

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. 6. 2009, sp. zn. 25 Cdo 1649/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 10. 2009, sp. zn. 25 Cdo 3798/2007.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 5. 2018, sp. zn. 25 Cdo 5551/2017.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 8/2020-2.

Právní předpisy

Zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce.

Contact – e-mail

sona.vecerova01@upol.cz

POVINNOSTI PROVOZOVATELŮ TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ INFORMOVAT VEŘEJNOST V SOUVISLOSTI S PANDEMIÍ COVID-19¹

Gabriela Göttelová

Právnická fakulta, Univerzita Karlova, Česká republika

Abstract in original language

Provozovatelé televizního vysílání mají na základě žádosti orgánů státu a orgánů územní samosprávy nebo orgánů krizového řízení povinnost poskytnout v naléhavém veřejném zájmu nezbytný vysílací čas pro stanovená oznámení podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, resp. povinnost uveřejnit určité informace podle § 30 krizového zákona. Cílem příspěvku je analýza uvedených povinností provozovatelů televizního vysílání a jejich srovnání. Příspěvek se rovněž zabývá tím, jak jsou oba uvedené instituty využívány v souvislosti s pandemií COVID-19.

Keywords in original language

Provozovatelé televizního vysílání; Oznámení v naléhavém veřejném zájmu; Krizové řízení; Hromadné informační prostředky.

Abstract

Television broadcasters, if so requested by state authorities and local public administration authorities or by crisis management authorities, are obliged to provide such authorities in urgent public interest with the broadcasting time needed for specified announcements according to the Radio and Television Broadcasting Act, s. 32 (1) (k), and to publish certain information according to the Crisis Management Act, s. 30, respectively. The objective of this paper is to analyse aforesaid obligations and to compare them. Furthermore, the paper seeks to examine how both institutes are used in connection with the COVID-19 pandemic.

¹ Příspěvek je výstupem projektu SVV č. 260 496 „Vlastnické právo a jeho omezení v zrcadle právního dualismu“, který je řešen na Právnické fakultě UK.

Keywords

Television Broadcasters; Announcements in Urgent Public Interest; Crisis Management; Mass Information Media.

1 Úvod

V reakci na pandemii onemocnění COVID-19 byl v České republice opakovaně vyhlášen nouzový stav a bylo přijato nespočet opatření; zejména krizových vládou a mimořádných či ochranných ministerstvem zdravotnictví. Veřejnost se o vyhlášení nouzového stavu, jeho prodlužování, přijatých opatřeních apod. nedozvídá pouze ze Sbírky zákonů či z úředních desek orgánů veřejné moci, nýbrž i (a možná především) z médií. Rozhodnutí o některých krizových opatřeních nadto v hromadných informačních prostředcích zveřejněna být musí.

Podstatnou roli v informování společnosti hraje televize, která i v dnešní době zůstává zdrojem informací a zábavy. Data o sledovanosti dokonce ukazují nárůst sledovanosti televize v době pandemie, resp. od března 2020.² Výrazný nárůst v obou dosavadních vlnách pandemie, tj. na jaře a na podzim 2020, pak zaznamenaly především zpravodajské a publicistické pořady.³ Provozovatelé televizního vysílání zpravidla mají svůj vlastní zájem na rychlém informování veřejnosti o podstatných událostech, zejména z důvodu atraktivnosti tématu. Jsou jim však rovněž uloženy povinnosti, které zajišťují možnost orgánů státu a orgánů územní samosprávy sdělovat jejich prostřednictvím zákonem stanovené informace. Takové povinnosti provozovatelům televizního vysílání stanoví především krizový zákon⁴ a zákon

² Koronavirová krize potvrdila dominanci televize mezi médii. *Asociace televizních organizací* [online]. 19. 11. 2020 [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ato.cz/2020/koronavirova-krize-potvrdila-dominanci-televize-medi-medi/>. Tisková zpráva pracuje s daty o sledovanosti, které vychází z Projektu crossplatformního elektronického měření sledovanosti a konzumace obsahu (PCEM), kterého se účastní reprezentativní vzorek 1 900 domácností vlastních TV přijímač, což odpovídá 4 450 jednotlivcům; projekt realizuje výzkumná agentura Nielsen Admosphere pro Asociaci televizních organizací.

³ Ibid.; Dále srov. například graf Rok 2020 – po měsících – celodenní podíl na publiku 15+ (%). *Česká televize* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/sledovanost/div-ohlas/celodenni/mesice/2020.pdf?verze=2021-04-28-14:45:49>

⁴ Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

o provozování rozhlasového a televizního vysílání⁵; povaha obou povinností je však poněkud odlišná.

Podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je provozovatel televizního vysílání povinen poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí, nebo opatření na ochranu veřejného zdraví; odpovědnost za obsah těchto oznámení má osoba, které byl vysílací čas poskytnut.

Podle § 30 krizového zákona je provozovatel televizního vysílání povinen bez náhrady nákladů na základě žádosti orgánů krizového řízení neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu uveřejnit informace o vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatřeních při krizových stavech.

Uvedené povinnosti souvisí s tím, že v České republice neexistuje státní vysílání. Vzhledem k tomu, že žádná „televize“ není ve vlastnictví státu, nemůže totiž stát ovlivňovat konkrétní obsahovou náplň televizního vysílání. K tomu nemůže sloužit ani veřejnoprávní televize, neboť veřejnoprávní vysílání sice není vysíláním soukromým, ale není ani vysíláním státním.⁶

V příspěvku budou nejprve analyzovány obě uvedené povinnosti, zejména pokud jde o to, jaké orgány jsou provozovatele televizního vysílání oprávněny žádat, za jakých podmínek, kdo je odpovědný za (následně) vysílaný obsah a jaké jsou následky nesplnění povinnosti ze strany provozovatelů vysílání. Poté bude rozebráno, jakým způsobem jsou oba instituty využívány v souvislosti s pandemií COVID-19.

2 Povinnost podle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání

2.1 Charakteristika povinnosti

Povinnost poskytnout nezbytný vysílací prostor podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání je uložena

⁵ Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ POUPEŘOVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 135.

provozovatelům vysílání, tedy všem veřejnoprávním i soukromoprávním provozovatelům televizního, jakož i rozhlasového vysílání.⁷ Tito jsou povinni nezbytný vysílací prostor poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost, a to pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí, nebo opatření na ochranu veřejného zdraví.

Zákon tedy stanoví, že subjekty oprávněnými žádat o poskytnutí nezbytného vysílacího času jsou státní orgány a orgány územní samosprávy. Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání blíže nedefinuje, co se rozumí „státními orgány“ či „orgány územní samosprávy“. Typickými subjekty tak mohou být například vláda, ministerstva, Poslanecká sněmovna, Senát, prezident republiky či zastupitelstva krajů a obcí. Kategorie oprávněných subjektů je však širší.

Jak je již uvedeno výše, pojem státní orgán není v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání vymezen. Ostatně pojem státní orgán je v právních předpisech užíván spíše sporadicky; v této souvislosti však stojí za zmínku, že je používán rovněž ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky⁸ a krizovým zákonem. Bývá definován odkazem na orgány státní moci. Za státní orgán je zpravidla označován takový subjekt, který svoji existenci vyvozuje z právní normy a který jedná jménem státu, zejména tím, že vydává obecně závazné předpisy (orgány moci zákonodárné) nebo tyto předpisy vykonává, provádí, naplňuje (orgány moci výkonné) nebo právo nalézá (orgány moci soudní).⁹ To odpovídá pojetí státních orgánů Ústavním soudem, který například v nálezu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98, uvedl, že „[p]odle čl. 2 Ústavy ČR je lid zdrojem veškeré státní moci, vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. V rámci ústavního pořádku působí nezávisle na sobě státní moc zákonodárná, státní moc výkonná a státní moc soudní. Za státní orgány je tedy podle názoru Ústavního soudu nutné považovat všechny orgány, které tyto jednotlivé moci uplatňují.“ Pojem „státní orgán“ tedy dopadá

⁷ § 2 odst. 1 písm. g) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁸ Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 187.

na všechny složky státní moci, tedy na orgány moci zákonodárné, výkonné i soudní. Na základě Ústavy mohou jménem státu jednat i další státní orgány, především Česká národní banka či Nejvyšší kontrolní úřad.¹⁰ Všechny tyto orgány by tudíž teoreticky mohly žádat o poskytnutí nezbytného vysílacího času, a to zřejmě bez ohledu na své postavení v hierarchii státních orgánů či územní působnost.¹¹

Co se týče orgánů územní samosprávy, zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání nestanoví, který orgán je oprávněn žádat o poskytnutí nezbytného vysílacího času. Je tak možné vycházet z toho, že je k tomu oprávněn jakýkoliv orgán obcí a krajů. Zákon o obcích označuje za orgány obce zastupitelstvo obce, radu obce, starostu, obecní úřad, zvláštní orgány obce a rovněž komise, jestliže jim byl svěřen výkon přenesené působnosti.¹² Na vymezení oprávněných orgánů podle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání nemají žádný vliv rozdíly mezi městy, městysy, statutárními městy a jinými obcemi, pokud jde o označení jejich orgánů, jak vyplývají ze zákona o obcích. Orgánem obce je podle zákona o obecní policii také obecní policie.¹³ Orgány kraje jsou podle zákona o krajích zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtmán kraje, krajský úřad a zvláštní orgány kraje.¹⁴ Tyto orgány jsou oprávněny žádat o poskytnutí nezbytného vysílacího času pro oznámení související s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí, nebo opatření na ochranu veřejného zdraví. Vymezení nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu lze dovozovat z pojetí těchto mimořádných stavů ústavním zákonem o bezpečnosti České republiky; definici stavu kybernetického nebezpečí obsahuje zákon o kybernetické bezpečnosti¹⁵. Uvedené

¹⁰ PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002, s. 187.

¹¹ Srov. obdobné závěry ohledně povinnosti vydavatelů podle § 6 tiskového zákona, zejména SOKOL, Tomáš. *Tisk a právo*. Praha: Orac, 2001, s. 45; a POUPEROVÁ, Olga. *Tiskové právo*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ilgev/> [cit. 28. 4. 2021].

¹² Zejm. § 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³ § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴ Zejm. § 1 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti), ve znění pozdějších předpisů.

pojmy nečiní větších obtíží a o tom, že nastala předvídaná situace, tedy že byl vyhlášen příslušný stav, zpravidla – nikoliv však bezvýjimečně – nebude pochyb.

Pokud jde o pojem „opatření na ochranu veřejného zdraví“, je situace poněkud složitější. Nabízí se vycházet ze zákona o ochraně veřejného zdraví¹⁶, ani v něm však nejsou opatření na ochranu veřejného zdraví jasně definována či například vyjmenována. Zákon o ochraně veřejného zdraví sice s vyhlásováním určitých informací v celoplošném televizním a rozhlasovém vysílání výslovně počítá, a to v případě stanovení dalších infekčních onemocnění vyvolaných vysoce rizikovými biologickými agens a toxiny, které se považují za nebezpečnou nemoc podle zákona o pohřebnictví, Ministerstvem zdravotnictví.¹⁷ Toto ustanovení však zjevně nezahrnuje veškerá myslitelná opatření na ochranu veřejného zdraví podle zákona o ochraně veřejného zdraví, pro které by mohl být provozovatel televizního vysílání žádán o poskytnutí vysílacího času. Prostor pro žádosti o poskytnutí nezbytného vysílacího času tímto tedy není vyčerpán; stejně tak tím není vyjasněn pojem „opatření na ochranu veřejného zdraví“.

Je otázkou, zda opatření k ochraně veřejného zdraví chápat jako jakékoliv opatření, resp. jakoukoliv činnost sloužící k zabezpečení ochrany veřejného zdraví, nebo zda by tato činnost měla být chápána úžeji například pouze jako správní činnost orgánů ochrany veřejného zdraví. Potažmo je uvedený pojem možné chápat ještě úžeji jako konkrétní opatření, která tyto orgány nařizují a stanovují a která jsou označena jako „opatření“, tedy zejména mimořádná opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku, mimořádná opatření k ochraně zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních či z porušení jakosti podezřelých vod, při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech¹⁸, a ochranná opatření před zavlečením vysoce nakažlivých infekčních onemocnění¹⁹. Nutno dodat, že kromě zákona o ochraně veřejného zdraví upravuje opatření na ochranu veřejného zdraví, resp. mimořádná opatření

¹⁶ Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ § 80 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹⁸ Zejm. § 69, § 80, § 82 a § 85 zákona o ochraně veřejného zdraví.

¹⁹ Zejm. § 68 a § 80 zákona o ochraně veřejného zdraví.

nařizovaná ministerstvem zdravotnictví a krajskými hygienickými stanicemi nově taktéž pandemický zákon²⁰.

Z formulace, že se musí jednat o oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí, nebo opatření na ochranu veřejného zdraví, lze dospět k závěru, že povinnost provozovatele vysílání není omezena toliko na oznámení o vyhlášení příslušného stavu či opatření, nýbrž že oznámení mohou zahrnovat i další informace *související* s vyhlášením takového stavu či opatření.

Provozovatel vysílání je povinen poskytnout nezbytný vysílací čas pro takovéto oznámení v naléhavém veřejném zájmu, jde-li o oznámení důležitá a neodkladná. Povinnost provozovatele je tedy blíže vymezena prostřednictvím neurčitých právních pojmů, a to veřejným zájmem, který je naléhavý, důležitosti a neodkladností. Jestli se skutečně jedná o případ naléhavého veřejného zájmu, jakož i o oznámení důležité a bezodkladné, musí zjevně nejprve posoudit orgán, který o poskytnutí vysílacího času žádá. Zda je oprávněn posoudit splnění podmínek uvedených v § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání rovněž provozovatel vysílání, bude podrobněji řešeno níže.

2.2 Odpovědnost za obsah oznámení

Podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání má odpovědnost za obsah těchto oznámení osoba, které byl vysílací čas poskytnut. Zákon tedy stanoví, že za odvysílání obsahu nemá odpovědnost provozovatel televizního vysílání, nýbrž osoba, které byl vysílací čas poskytnut. Odpovědnost tak nese stát nebo územní samosprávný celek. Lze předpokládat, že to bude ten, jehož orgán o poskytnutí vysílacího času žádal pro „své“ oznámení a který poskytnutý vysílací čas využil.

Přenesení odpovědnosti z provozovatele vysílání na osobu, které byl vysílací čas poskytnut, přitom představuje výjimku z pravidla. Jedním ze zásadních definičních znaků provozovatele (původního) televizního vysílání totiž je redakční odpovědnost. Definice redakční odpovědnosti vychází

²⁰ Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách²¹ a rozumí se jí výkon rozhodujícího vlivu na výběr pořadů a dalších částí vysílání a jejich chronologické uspořádání v programové skladbě.²² Na redakční odpovědnost navazuje právní odpovědnost za obsah vysílání, a to v rovině soukromoprávní i veřejnoprávní.²³ Odpovědnost provozovatele vysílání je podle zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání omezena jen výjimečně, například v případě odpovědnosti za pravdivost údajů obsažených v obchodním sdělení²⁴. Podle Aleše Rozehnalů jsou z odpovědnosti provozovatele vysílání podle § 32 odst. 1 písm. a) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání vyloučeny rovněž části, které nemají znaky pořadu, například služby přímo související s programem. Odpovědnost provozovatele vysílání by se však podle něj měla podle směrnice o audiovizuálních mediálních službách vztahovat na všechny části vysílání, resp. provozovatel vysílání by měl nést odpovědnost za obsah celého vysílání.²⁵

Přenesení odpovědnosti, jak je upravuje zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání v § 32 odst. 1 písm. k), přímo vybízí ke srovnání s tiskovým zákonem²⁶. Tiskový zákon totiž v § 6 stanovuje vydavatelům obdobnou povinnost, a to v naléhavém veřejném zájmu uveřejnit v periodickém tisku důležité a neodkladné oznámení státního orgánu a orgánu územní samosprávy; zejména jsou vydavatelé povinni uveřejnit rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo o válečném stavu. Vzhledem k tomu, že tiskový zákon odpovědnost vydavatele za oznámení v naléhavém veřejném zájmu nijak neomezuje, je vydavatel i v případě těchto oznámení za publikovaný text odpovědný. Podle Olgy Pouperové by v hypotetickém případě poplašného sdělení nepravdivé informace jako důležitého

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb. In: *EUR-lex* [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32010L0013>

²² § 2 odst. 2 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

²³ CHALOUPKOVÁ, Helena. *Mediální právo: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 73.

²⁴ § 48 odst. 3 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

²⁵ ROZEHNAL, Aleš. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání: Komentář*. § 32. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 4. 2021].

²⁶ Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

a neodkladného oznámení správního orgánu v naléhavém veřejném zájmu šlo o porušení povinností přímo souvisejících s realizací veřejnoprávního postavení autoritativní povahy, a to ve formě konání, tedy o nesprávný úřední postup.²⁷ Vydavatel by tak teoreticky v případě, že by mu uveřejněním oznámení vznikla škoda, mohl požadovat její náhradu podle zákona o odpovědnosti za škodu²⁸, neboť není povinen zkoumat pravdivost informací uvedených v oznámení.²⁹

2.3 Neposkytnutí nezbytného vysílacího času

Jak již bylo vyloženo, provozovatel vysílání je povinen poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s určitými zákonem stanovenými skutečnostmi.

Z textu zákona je zřejmé, že provozovatel vysílání je povinen poskytnout nezbytný vysílací čas pouze za podmínky, že se tak děje v naléhavém veřejném zájmu, v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí, nebo opatření na ochranu veřejného zdraví a že se současně jedná o oznámení důležitá a neodkladná. Z formulace zákonného ustanovení by tak bylo možné dovodit oprávnění provozovatele vysílání posuzovat splnění podmínek pro vznik a existenci jeho povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Tomu, že by provozovatel vysílání mohl být k takovému posouzení oprávněn, nasvědčuje i srovnání s § 6 tiskového zákona. Vydavatel periodického tisku je totiž dle současné dikce tiskového zákona oprávněn posoudit, zda jsou dány zákonné podmínky vzniku a existence jeho povinnosti uveřejnit oznámení v naléhavém veřejném zájmu.³⁰

²⁷ POUPEROVÁ, Olga. *Tiskové právo*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ilgev/> [cit. 28. 4. 2021].

²⁸ Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

²⁹ POUPEROVÁ, Olga. *Tiskové právo*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ilgev/> [cit. 28. 4. 2021].

³⁰ SOKOL, Tomáš. *Tisk a právo*. Praha: Orac, 2001, s. 45; a POUPEROVÁ, Olga. *Tiskové právo*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ilgev/> [cit. 28. 4. 2021].

Domnívám se však, že situace, v níž by provozovatel vysílání na základě vlastního posouzení odmítl poskytnutí nezbytného vysílacího času, by měla být ojedinělá již jen proto, že neposkytnutí příslušného vysílacího času v případě, že všechny podmínky splněny byly, by mohlo mít zásadní důsledky a následky. Provozovatel vysílání by žádosti o poskytnutí nezbytného vysílacího času měl vyhovět tím spíše, že nemá – na rozdíl od vydavatele periodického tisku – odpovědnost za obsah těchto oznámení. Je ovšem možné uvažovat o hypotetických případech, v nichž by odmítnutí mohlo být oprávněné; jedná se však o složité otázky, které s největší pravděpodobností nebude snadné vyhodnotit v krátkém časovém intervalu a které nadto málokdy budou skutečně na první pohled zjevné a nevyvratitelné. S uvedeným institutem je tak třeba zacházet v souladu se zásadou přiměřenosti a tak, aby byl naplněn jeho účel. Je zřejmé, že analyzovaná povinnost představuje zásah do práv provozovatelů vysílání, který může být v závislosti na způsobu či četnosti jejího využívání oprávněnými orgány značný.

Neposkytne-li pak provozovatel vysílání nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v naléhavém veřejném zájmu podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání, dopustí se přestupku.³¹ Uvedený přestupek projednává Rada pro rozhlasové a televizní vysílání³² a lze za něj uložit pokutu od 5 000 Kč do 2 500 000 Kč.³³

3 Povinnost podle krizového zákona

Podle § 30 krizového zákona je provozovatel televizního nebo rozhlasového vysílání povinen bez náhrady nákladů na základě žádosti orgánů krizového řízení neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu uveřejnit informace o vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatřeních při krizových stavech.

Krizový zákon předpokládá využití hromadných sdělovacích prostředků na více místech. Citovaný § 30 navazuje na § 8 krizového zákona, podle kterého se rozhodnutí o krizových opatřeních uvedených v § 6 odst. 1 až 3 a v § 7 zveřejňují v hromadných informačních prostředcích a vyhláší

³¹ § 60 odst. 1 písm. c) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

³² § 61 odst. 1 zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

³³ § 60 odst. 7 písm. a) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

se stejně jako zákon; zahrnuta je tedy nejen televize a rozhlas, nýbrž i tisk, internet apod.³⁴ Uvedené ustanovení souvisí rovněž s § 22 odst. 1 krizového zákona, který se týká situace, kdy při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí starosta obce zajišťuje provedení krizových opatření v podmínkách obce, přičemž je-li k tomuto účelu nutné vydat nařízení obce, nabývá nařízení obce účinnosti okamžikem jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu; nařízení obce se zveřejní též dalšími způsoby v místě obvyklými, zejména prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu. Jistou souvislost je možné spatřovat i s čl. 3 odst. 2 ústavního zákona o bezpečnosti České republiky, podle kterého jsou státní orgány, orgány územních samosprávných celků a právnické a fyzické osoby povinny se podílet na zajišťování bezpečnosti České republiky, přičemž rozsah povinností a další podrobnosti stanoví zákon.

Povinnost podle § 30 krizového zákona je, stejně jako v případě povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o rozhlasového a televizního vysílání, uložena všem provozovatelům televizního nebo rozhlasového vysílání. Provozovatelé vysílání jsou povinni uveřejňovat informace o vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatřeních při krizových stavech, a to na základě žádosti orgánů krizového řízení. Všechny tyto pojmy přitom vychází přímo z krizového zákona nebo z ústavního zákona o bezpečnosti České republiky. Krizový stav³⁵ a krizové opatření³⁶ jsou v krizovém zákoně přímo definovány. Orgány krizového řízení sice výslovně definovány nejsou, lze však vyjít z hlavy II krizového zákona v souvislosti s § 1 odst. 1 a § 2 písm. a) krizového zákona. Orgány krizového řízení tak zřejmě mohou být vláda, ministerstva a jiné ústřední správní úřady, Česká národní banka, orgány kraje a další orgány s působností na území kraje, orgány obce s rozšířenou působností a orgány obce. Provozovatelé vysílání jsou povinni požadované informace uveřejnit bez náhrady nákladů, neprodleně a bez úpravy obsahu a smyslu.

Již jen z takto nastíněné povinnosti provozovatelů televizního vysílání podle krizového zákona je zřejmých několik odlišností od povinnosti, jež je jim

³⁴ Srov. VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 231.

³⁵ § 2 písm. b) krizového zákona.

³⁶ § 2 písm. c) krizového zákona.

stanovena zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Provozovatel vysílání neposkytuje vysílací čas, nýbrž *uverejní* příslušné informace. S ohledem na to, že není stanoveno jinak, nese provozovatel vysílání zřejmě odpovědnost za obsah uveřejněných informací. Domnívám se, že na rozdíl od zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání není dán prostor pro zvažování splnění podmínek vzniku a existence povinnosti ze strany provozovatele vysílání, nebo je alespoň podstatně menší; ostatně dané ustanovení neobsahuje ani takové množství neurčitých právních pojmů, které by mohly být předmětem výkladu a sporů. Otázkou nicméně je, zda by v hypotetickém případě vzniku škody provozovateli vysílání v důsledku uveřejnění příslušné informace k žádosti oprávněného orgánu bylo možné uvažovat o postupu podle zákona o odpovědnosti za škodu jako v případě tiskového zákona; část § 30 krizového zákona stanovující, že provozovatel vysílání je povinen informace uveřejnit *bez náhrady nákladů*, toto totiž nevylučuje.

Nesplní-li provozovatel vysílání povinnost stanovenou v § 30 krizového zákona, dopustí se přestupku, za který lze uložit pokutu do 3 000 000 Kč.³⁷ Uvedený přestupek by podle současné dikce krizového zákona projednával hasičský záchranný sbor kraje.³⁸

4 Praktické využití v souvislosti s pandemií COVID-19

Pokud jde o využívání obou institutů v praxi v době pandemie covidu-19, vycházím z informací poskytnutých na žádost Vládou České republiky, resp. Úřadem vlády České republiky³⁹, Ministerstvem vnitra⁴⁰ a Ministerstvem zdravotnictví, a rovněž tak na Českou televizi.

³⁷ § 34a odst. 3 a odst. 4 krizového zákona.

³⁸ § 34b krizového zákona.

³⁹ Informace týkající se důležitých a neodkladných oznámení v souvislosti s COVID-19. Úřad vlády ČR [online]. [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/informace-tykajici-se-dulezitych-a-neodkladnych-oznameni-v-souvislosti-s-COVID-19-187957/>

⁴⁰ Poskytnutí informace – poskytnutí vysílacího času pro důležitá a neodkladná oznámení ve smyslu zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve veřejném zájmu od 1. 3. 2020 do 28. 3. 2021. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-poskytnuti-vysilaciho-casu-pro-dulezita-a-neodkladna-oznameni-ve-smyslu-zakona-c-231-2001-sb-o-provozovani-rozhlasoveho-a-televizniho-vysilani-ve-verejnem-zajmu-od-1-3-2020-do-28-3-2021.aspx>

Ze sdělení Úřadu vlády vyplývá, že vláda v období od 1. 3. 2020 do 28. 3. 2021 nevyužila možností stanovených § 30 krizového zákona ani jednou. Vyhlášení krizových stavů a nařízených krizových opatření probíhala prostřednictvím tiskových konferencí, tiskových zpráv a zveřejněním potřebných informací na webových stránkách dotčených rezortů. Možnosti dané krizovým zákonem v rozhodném období podle svých sdělení nevyužilo ani Ministerstvo zdravotnictví nebo Ministerstvo vnitra.

Vláda ale v rozhodném období využila možností jí dané § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a čtyřikrát požádala provozovatele vysílání o poskytnutí vysílacího času. Vláda dle svého sdělení požádala všechny tři celoplošné televize, které všem žádostem vyhověly. Tento institut přitom využila u příležitosti tří projevů předsedy vlády České republiky, a to v březnu 2020 k uzavření země z důvodu nastupující epidemie nemoci COVID-19; v dubnu 2020 před velikonočními svátky, které byly dle jejích slov klíčové pro zvládnutí první vlny epidemie; a v září 2020 k nástupu další vlny pandemie a vysvětlení s tím souvisejících opatření. V posledním případě vláda požádala na přelomu roku 2020 o odvysílání televizního spotu u příležitosti příchodu vakcín proti nemoci COVID-19 do České republiky.

Institutu zakotveného v § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání využila ve výše vymezeném období rovněž obě ministerstva. Ministerstvo vnitra oslovilo v září 2020 Českou televizi, přičemž se jednalo o bezplatné vysílání volebních instruktážních videí, jejichž cílem bylo informovat veřejnost o způsobu a možnostech volby do zastupitelstev krajů a třetiny Senátu, které byly ovlivněné epidemií koronaviru. Taktéž Ministerstvo zdravotnictví tohoto institutu využilo jednou, a to tak, že požádalo „dopisem ze dne 4. března 2021 Českou televizi o poskytnutí součinnosti s mediální propagací současné situace v souvislosti s onemocněním COVID-19 v ČR“.

Podle sdělení České televize došlo k odvysílání několika oznámení ve veřejném zájmu, a to mimo jiné oznámení týkajících se e-Roušky, očkování či volebních místností a voleb z auta.

5 Závěr

Cílem předkládaného příspěvku bylo zpracovat povinnosti provozovatelů televizního vysílání informovat veřejnost v souvislosti s pandemií COVID-19. Příspěvek byl proto věnován dvěma povinnostem provozovatelů televizního vysílání, a to povinnosti podle § 32 odst. 1 písm. k) zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání a povinnosti podle § 30 krizového zákona.

Obecně lze shrnout, že se jedná o povinnosti, které umožňují orgánům státu a územní samosprávy, resp. orgánům krizového řízení prostřednictvím televizního vysílání sdělovat určité informace. Oprávněné subjekty mohou za zákonem stanovených podmínek požádat veřejnoprávní i soukromé provozovatele televizního vysílání o poskytnutí nezbytného vysílacího času, nebo o uveřejnění informací. Uvedené povinnosti však nelze zaměňovat; naopak mezi nimi existují podstatné rozdíly. Odlišné nejsou pouze například oprávněné orgány, nýbrž i způsob splnění dané povinnosti, následky splnění (ale i nesplnění) povinnosti ze strany provozovatelů vysílání a v podstatě i obsah dané povinnosti. Ačkoliv může nastat situace, v níž bude možné postupovat podle obou zákonů a oprávněný orgán bude mít *de facto* na výběr, jaký režim zvolí, nemusí tomu tak být vždy.

To je ostatně patrné i z toho, že v době pandemie COVID-19, resp. od března 2020 do března 2021 využily některé státní orgány opakovaně institutu zakotveného v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání; institutu zakotveného v krizovém zákoně však nevyužily, ačkoliv k tomu měly několik příležitostí. Lze se jen dohadovat, zda je to proto, že téma covidu-19 ani po roce neztratilo na atraktivnosti pro provozovatele televizního vysílání, resp. pro jejich diváky, a proto nebylo zapotřebí o uveřejnění informací tímto způsobem žádat, či zda jsou důvody úplně jiné.

Oba nástroje, jsou-li využívány vhodným způsobem a v souladu se svým účelem a smyslem, jistě mohou podstatně přispět k informovanosti veřejnosti o podstatných skutečnostech. Domnívám se však, že je na místě uvažovat o tom, jak by mělo informování veřejnosti státními orgány, resp. orgány území samosprávy probíhat do budoucna. Současná právní úprava totiž například nereflektuje rostoucí popularitu sledování videí na internetu

(může se přitom dokonce i jednat o sledování „klasické“ televize, jako např. iVysílání České televize, či sledování internetových televizí, jako je např. DTVTV či Televize Seznam) a odlišností, které s tímto způsobem sledování „televize“, jakož i jiných služeb souvisejí. Pokud zůstaneme v regulačním rámci audiovizuálních mediálních služeb, jednou z možností by mohlo být rozšíření povinností, které byly analyzovány v tomto příspěvku, rovněž na audiovizuální mediální služby na vyžádání a jejich poskytovatele. Tato „nová“ povinnost by však přirozeně musela být přizpůsobena povaze nelineárního vysílání; nemohla by být toliko „opsána“ ze zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání do zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání⁴¹ či „dopsána“ do krizového zákona. Zároveň by bylo třeba pamatovat na to, stejně jako v případě provozovatelů televizního vysílání, aby do práv osob nebylo zasahováno zbytečně a nepřiměřeně. V úvahách o budoucnosti informování veřejnosti státem, resp. územní samosprávou bychom samozřejmě mohli jít mnohem dál, mimo rámec audiovizuálních mediálních služeb; to je však nad rámec možností tohoto příspěvku.

Literature

Monografie

- POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-335-8.
- PAVLÍČEK, Václav. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář*. 2., dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-7201-391-2.
- SOKOL, Tomáš. *Tisk a právo*. Praha: Orac, 2001. ISBN 80-86199-17-7.
- CHALOUPKOVÁ, Helena. *Mediální právo: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-725-5.
- VANÍČEK, Jiří a Ondřej VODEHNAL. *Krizový zákon: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-787-5.

⁴¹ Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů.

Elektronické zdroje

POUPEROVÁ, Olga. *Tiskové právo*. Rigorózní práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2006. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/ilgev/> [cit. 28. 4. 2021].

ROZEHNAL, Aleš. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání: Komentář*. § 32. Dostupné z: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 4. 2021].

Koronavirová krize potvrdila dominanci televize mezi médii. *Asociace televizních organizací* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.ato.cz/2020/koronavirova-krize-potvrdila-dominanci-televize-mezi-medii/>

Rok 2020 – po měsících – celodenní podíl na publiku 15+ (%). *Česká televize* [online]. [cit. 22. 4. 2021]. Dostupné z: <https://img.ceskatelevize.cz/boss/image/contents/sledovanost/div-ohlas/celodenni/mesice/2020.pdf?verze=2021-04-28-14:45:49>

Informace týkající se důležitých a neodkladných oznámení v souvislosti s COVID-19. *Úřad vlády ČR* [online]. [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/poskytovani-informaci/poskytnute-informace-na-zadost/informace-tykajici-se-dulezitych-a-neodkladnych-oznameni-v-souvislosti-s-covid-19-187957/>

Poskytnutí informace – poskytnutí vysílacího času pro důležitá a neodkladná oznámení ve smyslu zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání ve veřejném zájmu od 1. 3. 2020 do 28. 3. 2021. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 4. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-poskytnuti-vysilaciho-casu-pro-dulezita-a-neodkladna-oznameni-ve-smyslu-zakona-c-231-2001-sb-o-provozovani-rozhlasoveho-a-televizniho-vysilani-ve-verejnem-zajmu-od-1-3-2020-do-28-3-2021.aspx>

Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

Právní předpisy

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon).

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).

Zákon č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů (zákon o kybernetické bezpečnosti).

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

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon).

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb.

Contact – e-mail

gottelova@prf.cuni.cz

VÝJIMKA PRO PRODEJNY ZBRANÍ A STŘELIVA

Jan Dvořák

Praha, Česká republika

Abstract in original language

Předložený příspěvek se zaměřuje na výjimku pro prodej zbraní a střeliva v rámci omezení maloobchodu během covidové pandemie. Problematika je nahlížena zejména ve světle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20 a příslušných ustanovení zákona o zbraních a střelivu.

Keywords in original language

Zbraně; střelivo; maloobchod; COVID-19.

Abstract

This contribution elaborates on the exemption for firearms and ammunition in the scope of retail restrictions during the covid pandemic. The issue is dealt with primarily with respect to Constitutional Court decision Pl. ÚS 106/2020 and the relevant provisions of the law on firearms and ammunition.

Keywords

Firearms; ammunition; retail; COVID-19.

1 Úvod

Pokud bychom snad chtěli všechny právní nástroje, kterými stát reaguje na šíření onemocnění COVID-19, v jejich souhrnu vnímat coby svébytné právní odvětví (které by nepochybně bylo právním odvětvím komplexním¹), a pokud bychom zároveň takového právní odvětví chtěli tradičně vnitřně členit na část obecnou a část zvláštní, potom by do patrně do takového zvláštní

¹ „Existují však i právní odvětví smíšená, resp. komplexní, která v sobě zahrnují prvky různých právních odvětví základních a která mohou být vytvářena ad hoc, jako je např. právo ochrany životního prostředí, právo dopravní, právo zdravotnické atd.“ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 69.

části mohla patřit také omezení, která se týkají specifických oblastí života, například jednotlivých jednotlivých segmentů obchodu či služeb, a bylo by také možné je v závislosti na konkrétní oblasti víceméně samostatně zkoumat. Předložený příspěvek se právě o takovýto přístup pokouší a jeho předmětem je stručné nahlédnutí na jednu úzce profilovanou oblast shora zmíněné „zvláštní části“, a sice problematika omezení obchodu se zbraněmi a střelivem, přesněji řečeno výjimky týkající se prodeje zbraní a střeliva. Problematika bude nahlížena zejména prizmatem nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20.

2 Pl. ÚS 106/20

Koncem listopadu 2020 informovaly sdělovací prostředky o napadení vládních omezení maloobchodu u Ústavního soudu ze strany skupiny senátorů, přičemž stížnost měla mimo jiné kritizovat zavření obchodů s botami a zimním oblečením, naopak dovolení prodeje zbraní a střeliva se ve stížnosti označovalo za nepochopitelné.² „Ministr zdravotnictví [...] vysvětloval výjimku pro prodejny zbraní obavami z moru prasat. Myslivci potřebují na regulování těchto chovů střelivo, takže byla z tohoto a jenom z tohoto důvodu udělena i výjimka pro prodej se střelivem,“ vysvětlil před několika dny ministr“.³

Dne 9. února 2021 Ústavní soud o stížnosti rozhodl, a to svým nálezem Pl. ÚS 106/20. Zatímco o některých návrzích bylo řízení zastaveno, ustanovení bodu I/1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78 Ústavní soud zrušil. V nálezu jsou mimo jiné popsány napadané akty a navazující právní úprava, přičemž usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 považuje Ústavní soud za aktuálně napadené ustanovení, které v bodě I/1 zakazuje maloobchodní prodej a poskytování služeb v provozovnách s výjimkou vybraných provozoven, kdy pod písm. af) jsou uvedeny prodejny zbraní a střeliva, a to s tím, že jiné zboží a služby je za zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat.⁴

² NOHL, Radek. Lidé si nekoupí zimní obuv, ale zbraně ano. Senátoři napadli vládní opatření. *Seznamzpravy.cz* [online]. 23. 11. 2020. [cit 28. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/markety-otevore-obchudky-zavrene-63-senatoru-si-stezuje-u-ustavniho-soudu-130768>

³ Ibid.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

Z citovaného nálezu dále mimo jiné vyplývá, že skupina senátorů byla „*přesvědčena, že napadanou právní úpravou stanovené omezení maloobchodu a služeb [...] je diskriminační, nepřiměřené a neracionální ...*“ a namítala „*nerovný přístup k podnikatelům dle kritéria typu zboží prodáváného v provozovnách*“, jakož i to, že „*vláda v napadanych usneseních ani v souvislosti s jejich přijímáním nevysvětlila, proč přikročila k zákazu pro některé provozovny a proč jiné provozovny mají za zákaz výjimku*“. Skupina senátorů „*považuje za nepochopitelné, proč např. železářství či květinářství mají ze zákazů výjimku*“ a je pro ni „*obdobně nepochopitelné, v čem je nezbytnější prodej zbraní a střeliva či služby stříhání koček a psů oproti dalším kategoriím zboží a služeb*.“ Jak uvádí Ústavní soud, vláda ve svém vyjádření mimo jiné uvedla, že „*prostředkem k dosažení cíle je v daném případě zákaz maloobchodu a poskytování a prodeje služeb, které nesou na základě konsenzu dosaženého vládou a jejími poradními orgány vyhodnoceny jako nezbytně nutné pro denní životní potřebu obyvatel v nouzovém stavu*.“

Podrobnosti o změnách právní úpravy a doplnění návrhu, v důsledku čehož Ústavní soud reálně rozhodoval mimo jiné o usnesení vlády č. 78, jsou v nálezu popsány. Z hlediska tohoto příspěvku je podstatné především to, že reálně se rozhodovalo o usnesení vlády č. 78 (srov. „*Nicméně v důsledku krátké, životnosti krizových opatření není již k dnešnímu dni účinné ani usnesení vlády č. 57, které bylo nabráženo usnesením vlády č. 78, přičemž však v napadeném bodě I/1 jsou obě usnesení totožná*.“). Z hlediska tematického zaměření tohoto příspěvku je podstatné, že bodem I/1 usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57 „*vláda s účinností od 23. ledna 2021 do 14. února 2021 zakazuje maloobchodní prodej a prodej a poskytování služeb v provozovnách, s výjimkou těchto provozoven: [...] a) prodejen zbraní a střeliva [...] s tím, že jiné zboží a služby je zakázáno v těchto prodejnách nebo provozovnách prodávat nebo poskytovat*.“⁵ Stejný zákaz, resp. výjimka byla provedena bodem I/1 usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78.⁶ Stejně formulován byl tento zákaz/výjimka pro období 15. února 2021 do 28. února 2021 také v bodě I/1 usnesení vlády ze dne 14. února 2021 č. 126⁷, tzn. v době po vyhlášení shora citovaného nálezu Ústavního soudu.

Ústavní soud v citovaném nálezu mimo jiné „*nezpochybňuje, že samotný účel, pro který jsou výjimky ze zákazů stanoveny, tedy aby bylo prodáváno nezbytné zboží*

⁵ Usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření.

⁶ Usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření.

⁷ Usnesení vlády ze dne 14. února 2021 č. 126, o přijetí krizového opatření.

a byly poskytovány nezbytné služby [...] lze označit za racionální, neboť jde, resp. má jít o sortimenty, jež nedostupnost v provozovnách by byla pro společnost a její fungování nanejvýš problematická, až fatální. [...] Ústavní soud je však povinen posoudit, zda zařazení zboží – na které navrhovatelka v rámci svých námitek poukazuje – do těchto výjimek, je z hlediska uvedeného účelu racionální. Ústavní soud k tomu opakovaně uvádí, že nemůže vstupovat na pole politického rozhodování tím, že by vyžadoval optimální, nejvhodnější či nejlepší řešení, které ostatně nelze v ústavní rovině vždy přesně specifikovat, postačí, jde-li o řešení rozumné ve vztahu k účelu, který má být dosažen.“

Konkrétně pro prodej zbraní a střeliva toto tedy bude znamenat, že podle názoru Ústavního soudu je také zařazení zbraní a služeb (neboť na ně skupina senátorů poukázala) potřeba posoudit z hlediska uvedeného účelu. Za podstatné pak Ústavní soud považuje mimo jiné to, aby vláda řádně a přesvědčivě odůvodnila mimo jiné to, v čem spočívá racionalita výjimek. Zbraně a střelivo jsou pak výslovně zmíněny také ve shrnutí: „Ústavní soud si je dobře vědom toho, že na právní předpisy, vydávané v době vyhlášeného nouzového stavu, nelze klást stejné nároky jako za ‚klidného počasí‘, tzn. není např. nezbytné vždy trvat na formalizované podobě důvodové zprávy. Současně však nelze připustit ani opačný extrém: situaci, kdy vláda dokonce ani v řízení o abstraktní kontrole norem před Ústavním soudem, kdy je přezkoumáváno konkrétní krizové opatření, není schopna či ochotna uvést žádné relevantní a konkrétní důvody, proč je daný zákaz nezbytný, proč nelze vystačit s méně robustními zásadami do základních práv a v čem spočívá racionalita uvedených výjimek. jakkoliv je totiž z povahy věci zřejmé, že některé z těchto výjimek jsou skutečně nezbytné (např. prodej potravin, léků nebo pohonných hmot), vyžaduje řada jiných výjimek přesvědčivé vysvětlení, ze kterého by teprve bylo patrné, že se ze strany vlády nejedná o nepřipustnou libovůli (např. navrhovatelkou zmiňovaná květinářství nebo prodejny zbraní a střeliva).“

3 Africký mor prasat

Africký mor prasat je „velmi nebezpečné, nakažlivé onemocnění domácích i divokých prasat všech plemen a věkových kategorií [...] charakteristický vysokou, téměř 100% letalitou. Na člověka se nepřenáší.“⁸ Shora citovaný nálezní Ústavního soudu se na žádném místě o africkém moru prasat nezmiňuje. To považuji za zajímavé s ohledem na to, že – jak bylo shora ukázáno – sdělovací prostředky

⁸ Africký mor prasat (AMP). Státní veterinární správa [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.svscz.cz/zdravi-zvirat/africky-mor-prasat-amp/>

v listopadu 2020 uváděly souvislost mezi výjimkou pro prodejny zbraní a střeliva a africkým morem prasat.

Velice zajímavé je v tomto kontextu i odlišné stanovisko J. Fenyka k citovanému nálezu, podle něhož je „s podivem, že při svých závěrech náleží zcela přehlížet další podklady, které jsou veřejně přístupné, jak ostatně náleží požaduje v bodě 77 (zejména na oficiálním informačním portálu Ministerstva zdravotnictví, *koronavirus.mzcr.cz*‘ nebo na stránkách, *vláda.cz*‘), a že kterých vláda při vydání předmětného zákažu také vycházela, resp. že kterých důvody pro krizové opatření rovněž vyplývají.“ Jako příklad pak J. Fenyk uvádí „přehled datových reportů, podkladových materiálů a analýz pro hodnocení epidemie COVID-19 v České republice, a také tzv. Protiepidemický systém ČR (PES)“.

Domnívám se, že mezi takovéto podklady, které jsou veřejně přístupné, by totiž přirozeně bylo možno řadit právě i vyjádření členů vlády ve vztahu k prodeji zbraní a střeliva. Kromě již shora citovaného článku z listopadu lze citovat také článek z prosince věnovaný přímo této problematice, který informuje o zpřísnění protikoronavirových opatření a upozorňuje na výjimku pro prodejny se zbraněmi a střelivem: „*Důvodem jsou podle ministra obchodu a průmyslu [...] myslivecké lovy. Musíme dále snižovat stav černé zvěře. Divokým prasatům hrozí nákaža africkým morem,*“ tvrdí také předseda Českomoravské myslivecké jednoty ...“⁹ Dále byl v této souvislosti citován vicepremiér: „*Byl to požadavek ministerstva zemědělství. Má to jediný důvod, musí pokračovat odstřel divoké zvěře, hrozí přemnožení černé zvěře*“ [...] Jeho slova potvrzují i myslivci, kteří říkají, že i na konci roku snižují stav černé zvěře – divokých prasat. U severní hranice Česka (...) se totiž vyskytuje africký mor prasat. Jediný účinný způsob, jak ho eliminovat na našem území, je dostat počet divoáků na minimum. Ta vlna do Česka určitě dorazí,“ myslí si předseda Českomoravské myslivecké jednoty ...“¹⁰

Toto vše lze zařadit do kontextu jednoduše veřejně dostupných aktuálních informací o africkém moru prasat, kdy například 2. listopadu 2020 se psalo

⁹ KUBANT, Vít. Vláda dala výjimku prodeji zbraní a střelivu. „Hrozí přemnožení černé zvěře,“ zdůvodňuje to Havlíček. *iROZHLAS* [online]. 23. 12. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-opatreni-pes-paty-stupen-munice-zbrane-myslivci_2012231835_vtk

¹⁰ Ibid.

o tom, že africký mor prasat pronikl do Saska¹¹, od 16. listopadu 2020 měla být vymezena oblast s intenzivním lovem prasat divokých v Libereckém kraji a Ústeckém kraji¹², za období od 16. listopadu do konce roku 2020 pak myslivci v této oblasti žádali o tzv. zástřelné za 573 prasat¹³.

4 Některá ustanovení zákona o zbraních

Ve shora zmíněném článku se zároveň se upozorňovalo, že se střelivo nesmí prodávat přes e-shopy a pro myslivce bylo nezbytné využívat kamenné obchody.¹⁴ To je zcela samozřejmé a vychází to v první řadě z ustanovení § 8 zákona č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu (dále jen „zákon o zbraních“), podle něhož nabývat do vlastnictví s výjimkou dědění, držet nebo nosit zbraň nebo střelivo může jen držitel zbrojního průkazu nebo zbrojní licence, pokud zák. o zbraních nestanoví jinak. Podrobnější pojednání o zákonu o zbraních by samozřejmě není účelem tohoto příspěvku, pouze níže zmíním některá vybraná relevantní ustanovení.

Zákon o zbraních například definuje loveckou zbraň, a to jako střelnou zbraň, určenou k lovu zvěře odstřelem podle zákona o myslivosti (příloha 1 část první bod 19.). Podle účelu užívání zbraně nebo střeliva a podle rozsahu oprávnění se rozlišuje pět skupin zbrojního průkazu, mezi ně patří také skupina C – k loveckým účelům (§ 16 odst. 2). Držitel zbrojního průkazu skupiny C je oprávněn nabývat do vlastnictví a držet, popř. nosit zbraň kategorie A-I, na kterou mu byla udělena výjimka, zbraň kategorie B, na kterou mu bylo vydáno povolení, nebo zbraň kategorie C; tuto zbraň, příp. zbraň

¹¹ AMP je v Sasku, asi 50 km od českých hranic. *Africký mor prasat* [online]. 2. 11. 2020 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/amp-je-v-sasku-asi-50-km-od-ceskych-hranic>

¹² V severních Čechách bude kvůli AMP vymezena oblast s intenzivním lovem černé zvěře. *Africký mor prasat* [online]. 12. 11. 2020 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/myslivci-ze-severu-cekch-vloni-zazadali-o-zastrelne-za-temer-600-divocaku-oblast-s-intenzivnim-lovem-cerne-zvere>

¹³ Myslivci ze severu Čech vloni zažádali o zástřelné za téměř 600 divočáků. *Africký mor prasat* [online]. 9. 1. 2021 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/myslivci-ze-severu-cekch-vloni-zazadali-o-zastrelne-za-temer-600-divocaku>

¹⁴ KUBANT, Vít. Vláda dala výjimku prodeji zbraní a střelivu. „Hrozí přemnožení černé zvěře,“ zdůvodňuje to Havlíček. *iROZHLAS* [online]. 23. 12. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlaz.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-opatreni-pes-paty-stupen-munice-zbrane-myslivci_2012231835_vtk

s nasazeným nebo jinak instalovaným tlumičem hluku výstřelu, může nosit pouze na střelnici nebo v místech, kde je k tomu oprávněn podle zvláštního právního předpisu, a nabývat do vlastnictví, držet, popř. nosit střelivo nebo jednotlivé části nábojů do zbraní kategorie A-I, B nebo C; střelivo a jednotlivé části nábojů nesmí nosit viditelně.

5 Závěr

Na základě všeho, co bylo výše uvedeno, lze činit následující závěry. Nahlížena prizmatem nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 106/20, nejví se výjimka ze zákazu maloobchodního prodeje pro prodejny zbraní a střeliva jako nikterak nahodilá či libovolná, neboť na konci roku 2020 existovala jasná, srozumitelná a veřejně dostupná vyjádření členů vlády jednoznačně svazující tuto výjimku se situací ohledně afrického moru prasat a rovněž existovaly veřejně dostupné údaje o šíření tohoto onemocnění například v Německu. Zároveň je zcela nepochybné, že s ohledem na pravidla stanovená zákonem o zbraních není možné, aby se střelivo do loveckých zbraní, které (s ohledem na § 3 a násl. zák. o zbraních) budou typicky zbraní kategorie B nebo kategorie C, prodávalo on-line. Potud se daná výjimka jeví zcela účelná a racionální. Na druhou stranu nelze přehlížet a bylo výše ukázáno, že zákon o zbraních samozřejmě zná pojmy jako lovecká zbraň či zbrojní průkaz k loveckým účelům, a nabízí se proto k úvaze, zda daná výjimka nemohla být v dané době vymezena ještě nějak blíže či podrobněji, tj. byl-li jediným důvodem odstřel divočáků, zda nemohla a neměla být tato výjimka vázána například výlučně na lovecké zbraně a střelivo do nich, popřípadě na držitele zbrojního průkazu skupiny C, či nějakým jiným způsobem úžeji specifikována.

Literature

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995.

NOHL, Radek. Lidé si nekoupí zimní obuv, ale zbraně ano. Senátoři napadli vládní opatření. *Seznamzpravy.cz* [online]. 23. 11. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/markety-otevrene-obchudky-zavrene-63-senatoru-si-stezuje-u-ustavniho-soudu-130768>

Nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2021, sp. zn. Pl. ÚS 106/20.

Usnesení vlády ze dne 22. ledna 2021 č. 57, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády ze dne 28. ledna 2021 č. 78, o přijetí krizového opatření.

Usnesení vlády ze dne 14. února 2021 č. 126, o přijetí krizového opatření.

Africký mor prasat (AMP). *Státní veterinární správa* [online]. [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.svscr.cz/zdravi-zvirat/africky-mor-prasat-amp/>

KUBANT, Vít. Vláda dala výjimku prodeji zbraní a střelivu. „Hrozí přemnožení černé zvěře,“ zdůvodňuje to Havlíček. *iROZHLAS* [online]. 23. 12. 2020 [cit. 28. 5. 2021]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/koronavirus-v-cesku-opatreni-pes-paty-stupen-munice-zbrane-myslivci_2012231835_vtk

AMP je v Sasku, asi 50 km od českých hranic. *Africký mor prasat* [online]. 2. 11. 2020 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/amp-je-v-sasku-asi-50-km-od-ceskych-hranic>

V severních Čechách bude kvůli AMP vymezena oblast s intenzivním lovem černé zvěře. *Africký mor prasat* [online]. 12. 11. 2020 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/v-severnich-cechach-bude-kvuli-amp-vymezena-oblast-s-intenzivnim-lovem-cerne-zvere>

Myslivci ze severu Čech vloni zažádali o zástřelné za téměř 600 divočáků. *Africký mor prasat* [online]. 9. 1. 2021 [cit. 29. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.africkymorprasat.cz/aktuality/myslivci-ze-severu-cech-vloni-zazadali-o-zastrelne-za-temer-600-divocaku>

Zákon č. 119/2002 Sb., o střelných zbraních a střelivu, ve znění pozdějších předpisů.

Contact – e-mail

jandvorak@mail.muni.cz

Vědecká redakce MU

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D.;
Mgr. Michaela Hanousková; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;
prof. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubiček, Ph.D.;
prof. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr. rer. nat.; PhDr. Alena Mizerová;
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;
doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

Ediční rada PrF MU

prof. JUDr. Marek Fryšták, Ph.D. (předseda);
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;
doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc.; doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.

COFOLA 2021 – část 1

Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců

**JUDr. Michal Janovec, Ph.D., JUDr. Jan Malý, Ing. Mgr. Josef Šíp,
Mgr. Jakub Pohl, JUDr. Marika Zahradníčková (eds.)**

Vydala Masarykova univerzita
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno
v roce 2021

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity
Edice Scientia, sv. č. 719

1., elektronické vydání, 2021

ISBN 978-80-210-8627-2 (online ; pdf)
www.law.muni.cz

MUNI
PRESS

MUNI
LAW



ISBN 978-80-210-8627-2

