

03/2009

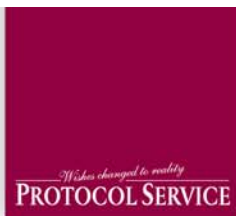
99,-Kč

# PRÁVO<sup>®</sup>

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI



ČLÁNKY • ZAJÍMAVOSTI Z PRAXE • JUDIKÁTY



## Spravedlnost je slepá, médiá nikoli.

### Zajistěte si jejich přízeň!

#### PS MEDIA KIT® – Médiá na vaší straně

PS Media Relations® – utvářejte aktivně svůj mediální obraz

PS Medialobbying® – ovlivněte, co napíše zřetřejší noviny

PS Press Office® – využijte schopnosti médií utvářet veřejné mínění

PS Crisis Communications® – ubraňte se nečekaným mediálním útokům

PS Media Analysis® – ziskejte informační náskok ve prospěch svých i svých klientů

Protocol Service ČR již 10 let bezpečně provádí své zákaznické mediální džungli. Zajišťujeme efektivní komunikaci s klíčovými novináři všech důležitých médií. Díky intimní znalosti mediálního prostředí dokážeme veřejnosti zprostředkovat i velmi složitá témata. Klademe vysoký důraz na prevenci mediálních útoků – umíme jim předcházet, předvídat je a úspěšně řešit. Jsme odborníky na krizovou komunikaci. S balíčkem **PS Media Kit®** společnosti **Protocol Service ČR** získáte profesionální mediální servis na míru.

www.protocolservice.cz; tel.: +420 222 244 934, Fax: +420 222 244 937

**Letní samba** Letní čas svádí k zamyšlení. Že by bylo toto zamyšlení věnováno celé novele občanského soudního řádu, to nikoliv, míním totiž, že novela není zdaleka tak převratná, jak se tváří. Snaha po emailizaci České republiky je věc určitě chvályhodná, podíváme-li se však novele trochu pod kůži, lze říci, že hlavní problém neřeší. Dává povinnost zřídit datovou schránku právníkům osobám, což se bude v praxi týkat zejména obchodních společností, fyzickým osobám však nikoliv. Za tímto konstatováním si jistě každý, kdo ví, o co kráčí, představí smutnou tečku, protože ví, že doručování obchodním společnostem soudům problémy nečiní – mají své v obchodním rejstříku zapsané sídlo a to je jejich doručovací adresou „aktivizující“ fikci doručení bez ohledu na to, zda společnost na adrese vedené v obchodním rejstříku sídlí či nikoliv. Za to fyzickým osobám - nepodnikatelům, u nichž by bylo třeba zavést datové schránky jako sůl, zákon tuto povinnost nestanoví. Přitom mezi nimi je právě většina neplatců, běžících někdy i roky hustým stromovím českého právního lesa ve snaze vyhnout se doručení platebních rozkazů a jiných písemností, jejichž nedoručení do vlastních rukou je neúčinné. Proč? Protože nelze všem lidem zákonem přikázat vlastnit datovou schránku, včetně lidem z nejnižších sociálních skupin? A proč ne? Byl by stav „po tom“ horší než je stav nyní? Sotva, jen by se obrátil gard nevyhody soudního doručovacího systému v neprospěch dlužníka. Na tom ale zřejmě stále není zájem, protože „lump“ je stále spíše věřitel, zatímco dlužník si užívá pod stále silnějším slunečnickem spotřebitelské regulativy. Hm....

Novela zrušuje písemnou protokolaci a zavádí systém audiozáznamů. To by bylo možno určitě jen přivítat, protože některé přepisy soudních protokolů se od výpovědi svědků a obhájců lišily způsobem mnohdy větším než je tomu v hádance „Najdi 10 rozdílů“. Bylo by to fajn, kdyby soudcovský stav nezačal ihned hlasitě anoncovat, že na zavedení takového systému (rozuměj systému, jehož provoz soudům přikazuje zákon), nemá dostatek technických (správně přelož jako „finančních“) prostředků. Na to lze říci jenom „No jo no....“ a v rytmu samby brazilských tanečnic stočit myšlenky jinam.

Privatizace je nepopulární slovo, asi proto, že „je cítit tzv. tunelem“. Privatizace justice je pak spojení, které už ve chvíli, kdy je vyřčeno či napsáno, zakládá skoro mandát k ostrakizaci autora. Z justičních věcí by se potom mohla, ne-li měla tknout, např. věci obchodního rejstříku. Pospíšilova – právem řekněme, že převratná – novela rejstříkového procesu z roku 2005 – sice posunula zejména zkrácením lhůt pro rozhodnutí rejstříkového soudu rozhodování soudů směrem k lepšímu, nevyřešila však otázku, co se stane, když rejstřík lhůtu poruší. Žalovat v takovém případě rejstříkový soud z důvodu „nepromítnutí zápisu“ (terminus technicus) do obchodního rejstříku možné není, protože soud není správní orgán, takže ač je věc „promítnutí zápisu“ typickým správním úkonem soudu, správní soud takovou žalobu zamítne (mám odzkoušeno). Vzniká tak otázka, zda obchodní rejstřík nevydělit ze systému české justice a udělat jej v podobě úřadu. Proč? Protože ochrana práv navrhovatelů by pak byla logicky silnější, když proti nečinnosti rejstříkového úřadu by již bylo možno brojit ve správním soudnictví, chybí-li zde odvaha po privatizaci rejstříkové agendy, kterou by mohly klidně dělat soukromoprávní licencované subjekty.

Závěr? Uvidíme po volbách. Už se na ně myslím všichni těšíme, letos to vypadá na opravdu dobrou zábavu!

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D. LL. M.



**Adresa redakce:**

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.®  
Štěpánská 633/49  
110 00 Praha 1  
tel.: 224 247 011  
fax.: 224 241 319  
e-mail: podatelna@ustavprava.cz  
www.ustavprava.cz

**Šéfredaktor:**

JUDr. Josef Srba, MBA

**Zástupce šéfredaktora:**

JUDr. Ing. Bc. Martin Kohout

**Tajemnice redakce:**

Milada Zářnová

**Editor:**

Mgr. Barbora Frantová

**Redakční rada:**

JUDr. Josef Srba, MBA  
JUDr. Luděk Lisse, Ph.D. LL.M.  
Mgr. Bc. Patrik Frk  
Mgr. Bc. Alice Strnadová, MBA  
Mgr. Martin Kašpar  
Mgr. Jan Hrabák  
JUDr. Ing. Bc. Martin Kohout

**Vydává, tiskne:**

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.®  
Štěpánská 633/49  
110 00 Praha 1

**Příjem inzerce:**

e-mail: podatelna@ustavprava.cz

**Předplatné nebo nové objednávky:**

Tel: 224 247 011  
e-mail: podatelna@ustavprava.cz

**Autoři:**

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D. LL.M.  
MUDr. et JUDr. Alexandr Thöndel  
doc. JUDr. Lubomír Grůň, CSc.  
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

**Podmínky přijímání příspěvků:**

Přijímáme pouze původní příspěvky, tzn. příspěvky nepublikované v jiném periodiku. Autoři nabízejí své příspěvky k publikaci v tomto časopisu tak, že je zasílají vydavateli elektronicky na e-mailovou adresu redakce a zároveň ve dvou výtiscích na poštovní adresu redakce. Nevyžádané příspěvky se autorům zpět nevrací. Příspěvek je přijat k uveřejnění okamžikem, kdy je autorovi zaslána licenční smlouva nakladatelská. Tímto okamžikem nabývá vydavatel výhradní licenci k rozmnožování a rozšiřování díla (příspěvku) v jím vydávaných periodících, na elektronických nosičích informací či prostřednictvím internetu. Odměna autora za udělení licence je poskytnuta jednorázově, a to do jednoho měsíce po uveřejnění příspěvku v příslušném čísle časopisu. Výše odměny je určena sazebníkem vydavatele a obsahuje též odměnu za případné vydání a šíření příspěvku v elektronické podobě.

**Autorská výhrada:**

Všechna práva vyhrazena. Přetisk a jiná užití díla nebo jeho části, včetně zařazení díla do elektronické databáze, jsou zakázány. Ochrana autorského práva k dílu platí i pro jeho části, jakož i pro právní věty odvozené ze soudních rozhodnutí a pro autorsky upravená soudní rozhodnutí. Autorské právo k tomuto časopisu jako dílu soubornému a k dílům do něj zařazených vykonává vydavatel. Právo na ochranu před nekalou soutěží zůstává nedotčeno.

**Ústav práva a právní vědy © 2009**

MK ČR E 17629

ISSN 1802-9116

Cena za výtisk 99,- Kč

**Obsah:****EDITORIAL**

JUDr. Luděk Lisse, Ph.D. LL. M. .... 1

**VYBRALI JSME PRO VÁS****Z judikatury Ústavního soudu České republiky**

[náhrada ve věcech protiústavní regulace nájemného] ..... 5  
připravila: Mgr. Barbora Frantová

**ČLÁNKY**

**Věci – římskoprávní regule a jejich odraz v současném právu** ..... 49  
MUDr. et JUDr. Alexandr Thöndel

**Finanční právo na pozadí materiálních základů jeho výuky v České republice a na Slovensku** ..... 79  
doc. JUDr. Lubomír Grůň, CSc.

**Stížnosti a „info-stížnosti“** ..... 95  
JUDr. Petr Kolman, Ph.D.

**Recepce rakousko-uherského tiskového práva a snahy o jeho novelizaci v období tzv. první republiky“** ..... 109  
JUDr. Ing. Bc. Martin Kohout

**SERIÁL**

**Skrytá reklama V  
Problémy použití nové metody rozlišování reklamního  
a redakčního textu, příklady** ..... 119  
MUDr. Jan Vavrečka

Chci to zkusit trochu jinak ...  
Sebevědoměji...  
Lépe...



# MBA Public Law

Studium právního MBA v češtině  
při Ústavu práva a právní vědy, o.p.s.

[www.ustavprava.cz](http://www.ustavprava.cz)

- ▶ 2 semestry
- ▶ e-learningová forma studia
- ▶ získání profesního titulu MBA

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.  
Štěpánská 633/49 • 110 00 Praha 1  
tel.: 224 247 011  
fax.: 224 241 319  
email: [podatelna@ustavprava.cz](mailto:podatelna@ustavprava.cz)

Finanční partner:

**ČESKÁ  
SPORITELNA**

Více informací  
o možnostech  
financování studia  
získáte na pobočce  
České spořitelny

Vítězné nám. 9  
Praha 6  
tel.: +420 224 307 310

PRÁVO  
ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI



ČÍSLO TŘETÍ  
ROČNÍK II. 2009

## Z judikatury Ústavního soudu České republiky

I. Obecné soudy mohou rozhodovat o zvýšení nájemného za období od podání žaloby do 31. 12. 2006. Nájemné za období před podáním žaloby zvyšovat nemohou, neboť tomu brání povaha rozhodnutí s konstitutivními účinky; zvýšení nájemného za období od 1. 1. 2007 přiznat nelze, neboť od tohoto data již jednostranné zvyšování nájemného připouští § 3 odst. 2 zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

II. Žaloby pronajímatelů (vlastníků bytů) na náhradu škody vůči státu [opírající se o 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)], jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné, úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy (nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05), jsou obecné soudy povinny posoudit z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod a v tomto smyslu poskytnout účastníkům řízení procesní prostor, aby se mohli vyjádřit k uvedené změně právního posouzení. Nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod má subsidiární charakter vůči nároku pronajímatele bytu proti nájemci na zvýšení nájemného jen za dobu počínající dnem podání žaloby. Za dobu, která tomuto dni předchází, může pronajímatel bytu uplatnit svůj nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva proti státu přímo.

Stanovisko pléna Ústavního soudu ČR [Pl. ÚS-st 27/09 ze dne 28. 04. 2009]

Z odůvodnění:

I.  
1. Stěžovatel podanou ústavní stížností napadl usnesení Nejvyššího soudu ze dne 11. 3. 2008 č. j. 25 Cdo

2864/2006-82, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2006 č. j. 20 Co 135/2006-71 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 25. 1. 2006 č. j. 24 C 169/2005-48. Věc byla podle rozvrhu práce přidělena



do I. senátu a je vedena pod sp. zn. I. ÚS 2220/08; soudcem zpravodajem je Ivana Janů.

## II.

2. Ze spisu obvodního soudu sp. zn. 24 C 169/2005 vyplynulo, že stěžovatel se žalobou ze dne 13. 7. 2005 vůči České republice domáhal náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem ve výši 4 627 970 Kč s příslušenstvím, která mu měla vzniknout jako ztráta v důsledku protizákonné a protiústavní regulace nájemného, a to za období v letech 2002 až 2004. Soud prvního stupně jeho žalobu zamítl, odvolací soud jeho rozhodnutí potvrdil a Nejvyšší soud dovolání odmítl, neboť dospěl k závěru, že žádná z právních otázek vznesených stěžovatelem nemá zásadní právní význam. Pro úplnost je nutno dodat, že v principu stejné věci řeší Ústavní soud i pod sp. zn. I. ÚS 566/05 a sp. zn. I. ÚS 1109/08.

## III.

3. Při projednávání ústavní stížnosti dospěl I. senát Ústavního soudu k těmto právním názorům:

- pronajímatel se může po nájemci domáhat zvýšení nájemného jenom s účinností od podání žaloby;
- pronajímatel má ve vztahu k období vymezenému žalobou právo vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle

čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež není subsidiární ve vztahu k uplatnění žaloby na zvýšení nájemného vůči nájemci, neboť takového zvýšení se stěžovatel nemohl domáhat za dobu před podáním této žaloby.

Vzhledem k tomu, že se těmito závěry I. senát hodlal odchýlit od právních názorů vyjádřených v jiných nálezech Ústavního soudu (v podrobnostech srov. dále), předložil věc v souladu s § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, plénu Ústavního soudu. Přitom byl veden následujícími úvahami.

4. Ústavní soud se problematikou, již se dotýká ústavní stížnosti, zabýval již několikrát v minulosti. V nálezu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (N 47/40 SbNU 389, 252/2006 Sb. \*) – v němž také poukazuje na předchozí judikatorní vývoj – dospěl k závěru, že „samotná díkce § 696 odst. 1 obč. zákoníku, která pouze předjímá přijetí nové úpravy, není protiústavní, protiústavní je dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů; ... za určitých podmínek jsou důsledky mezery (chybějící právní úpravy) protiústavní, zejména tehdy, když zákonodárce se rozhodne, že určitou oblast upraví, tento úmysl v zákoně vysloví, avšak před-



vidanou regulaci nepřijme. Stejný závěr platí i v případě, kdy Parlament deklarovanou úpravu přijal, avšak tato byla zrušena proto, že nesplňovala ústavní kritéria, a zákonodárce nepřijal ústavně konformní náhradu, ačkoliv mu k tomu Ústavní soud poskytl dostatečnou lhůtu (18 měsíců)“. S ohledem na to, že dlouhodobá nečinnost státu (zákonodárce jako představitele jedné větve veřejné moci ve státě), který nepřijal úpravu jednostranného zvyšování nájemného, je v rozporu s ústavním pořádkem, dospěl Ústavní soud k závěru, že obecné soudy nemohou žaloby pronajímatelů zamítat, nýbrž musí rozhodnout o zvýšení nájemného. Výše nájemného by měla odpovídat místním podmínkám tak, aby nedocházelo k diskriminacím mezi pronajímateli (ale i nájemci) bytů s regulovaným nájemným a pronajímateli (nájemci) bytů s tzv. tržním nájemným.

5. V nálezu ze dne 6. dubna 2006 sp. zn. I. ÚS 489/05 (N 80/41 SbNU 59) – jehož základ spočíval v tom, že stěžovatel se jako žalobce domáhal zaplacení rozdílu mezi regulovaným a tzv. tržním nájemným (nikoliv zvýšení nájemného ani náhrady škody) – Ústavní soud myšlenky vyslovené v citovaném plenárním nálezu dále rozvinul. Připomněl, že rozhodování o zvýšení nájemného představuje sociálně citlivou záležitost, a dále uvedl, že „při rozhod-

vání o výši nájemného bude obecný soud konstitutivním rozhodnutím (pro futuro) dotvářet objektivní právo (v tomto směru je správná premisa obvodního soudu, že se nelze domáhat zaplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou). Vzhledem k mimořádnosti tohoto postupu, založeného výrokem I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, musí dát soud účastníkům dostatek prostoru pro seznámení s principy jím dotvářeného práva a k využití adekvátních instrumentů, včetně eventuální změny žalobního petitu i možnosti uzavřít smír. V tomto smyslu se musí žalobci dostat od obecného soudu vhodného poučení, a to i nad rámec obecné poučovací povinnosti zakotvené v § 5 občanského soudního řádu.“. S ohledem na odpovědnost státu za majetkovou újmu vzniklou nepřijetím předvídané právní úpravy, zdůrazněnou ve výroku I. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 dovodil, že „pokud pronajímatelův důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody.“.

6. Povinnost soudů konstitutivním způsobem rozhodovat pro futuro o zvýšení nájemného dále upřesnil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. září 2008 sp. zn. IV. ÚS 175/08. Konstatoval v něm, že „má-li tato



podmínka mít rozumný smysl, nutno počátek doby rozhodování o zvýšení regulovaného nájemného z bytů určit okamžikem podání žaloby k obecnému soudu“. Z nálezů sp. zn. I. ÚS 489/05 pak citované rozhodnutí vyvozuje požadavek subsidiarity náhrady škody vůči státu po vyčerpání efektivních procesních prostředků k ochraně práva, směřujících vůči nájemcům.

7. Myšlenka subsidiarity nároku na náhradu škody vůči státu je obecně správná, avšak v nálezů sp. zn. I. ÚS 489/05 byla formulována pro jiný skutkový stav, než jak ji chápe nález sp. zn. IV. ÚS 175/08. Zde je nutno připomenout, že ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 175/08 šlo o spor o náhradu škody podle zákona 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, spočívající v rozdílu mezi nájemným regulovaným a obvyklým. Stěžovatel se žalobou, podanou v únoru 2006, domáhal náhrady škody za červenec 2002 až listopad 2005, tedy za období před podáním žaloby. Uvažovali-li za této situace Ústavní soud o povinnosti vyčerpat efektivní prostředky nápravy vůči nájemci, lze z toho usuzovat, že vyšel z názoru,

podle něhož má pronajímatel nějaký nárok vůči nájemci i za období před podáním žaloby. Explicitně tento názor posléze vyjádřil nález ze dne 4. prosince 2008 sp. zn. III. ÚS 3158/07: »... požadavek, adresovaný obecným soudům v klíčovém nálezů sp. zn. Pl. ÚS 20/05, že „i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 obč. zákoníku, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminacím různých skupin právních subjektů“, nelze redukovat jen na právní vztahy „budoucí“, resp. není důvod jej nespojit i s nároky, jimiž se pronajímatelé domáhali „nájemného“ nad rámec nájemného, sjednaného v nájemní smlouvě, za vymezenou dobu minulou. «.

## IV.

8. S právním názorem popsaným v předchozím odstavci se však I. senát neztotožnil, předložil věc plénu k zaujetí stanoviska, které tak požadovanou většinou hlasů učinilo. Předmětem posouzení pléna byly dvě otázky, jež spolu úzce souvisejí: a) od jaké doby lze pronajímateli přiznat zvýšené nájemné; b) existence nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva a jeho subsidiarita.

9. Dle přesvědčení Ústavního soudu pronajímatel vůči nájemci žádný nárok na vyplacení rozdílu



mezi regulovaným a obvyklým nájemným za období před podáním žaloby nemá. Už vůbec nelze oporu pro tento názor hledat v nálezů sp. zn. I. ÚS 489/05 (viz výše), v němž se naopak výslovně konstatuje, že „je správná premisa obvodního soudu, že se nelze domáhat zaplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou“.

10. Právní názor připouštějící možnost domáhat se po nájemci zaplacení rozdílu mezi regulovaným a obvyklým nájemným za dobu minulou, tj. před podáním žaloby, nedoceňuje v první řadě povahu rozhodnutí o zvýšení nájemného. Rozsudkem o zvýšení nájemného je rozhodnutím konstitutivním, což výslovně uznává i nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz výše). Nejde přitom ze strany obecných soudů samozřejmě o dotváření objektivního práva v tom smyslu, že by soudní rozsudky v jednotlivých případech byly pramenem obecně závazných pravidel chování, ale o změnu hmotněprávního nájemního vztahu mezi konkrétním pronajímatelem a konkrétním nájemcem, v závislosti na konkrétních místních podmínkách. Z povahy konstitutivního rozhodnutí vyplývá, že na hmotněprávní vztahy může mít účinky pouze do budoucna, tedy od okamžiku, kdy nabude právní moci, ledaže by zákon výslovně upravil jeho účinky jinak. Právní skutečností, s níž hmotně

právo spojuje vznik, změnu nebo zánik hmotněprávního vztahu, je totiž teprve samotné rozhodnutí; proto je jenom logické, že změna v hmotněprávních vztazích může nastat až od okamžiku, kdy tato právní skutečnost vznikne a začne vyvolávat účinky, jež jsou s ní spojeny.

11. Rozhodnutí o zvýšení nájemného konstitutivně zasahuje do existujícího právního vztahu mezi nájemcem a pronajímatelem tak, že mění jeho obsah, pokud jde o výši nájemného. Z tohoto pohledu je zvyšování nájemného „do minula“ (tedy zpětně) zřejmým protimluvem, neodpovídajícím povaze konstitutivního rozhodnutí; krom toho by představovalo rovněž v právním státě nepřijatelnou pravou retroaktivitu, neboť soud by zpětně do minulosti přetvářel obsah právního vztahu mezi pronajímatelem a nájemcem a ukládal by nájemci povinnost platit vyšší nájemné i za období, v němž nájemce žádnou takovou povinnost neměl.

12. Jediným teoreticky důsledným přístupem by tak byl závěr, že změna v obsahu nájemního vztahu (změna výše nájemného) nastává teprve od právní moci rozsudku vyslovujícího zvýšení nájemného do budoucna (rozuměno od data podání žaloby). S ohledem na to, že zvyšování nájemného soudním rozhodnutím bylo zcela mimořádným prostředkem, jehož použitelnost



Ústavní soud podmínil nemožností zvyšovat nájemné podle zvláštní právní úpravy, znamenalo by to, že žaloby o zvýšení nájemného, o nichž dosud nebylo rozhodnuto, by musely být zamítnuty, neboť od 1. 1. 2007 již lze zvyšovat nájemné podle zákona č. 107/2006 Sb., o jednostranném zvyšování nájemného z bytu a o změně zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Takový závěr by však zároveň znamenal, že ani žaloba o zvýšení nájemného by nebyla efektivním prostředkem nápravy protiústavního stavu, jež zákonodárce (stát) založil svou dlouhodobou nečinností. Lze proto souhlasit s nálezem sp. zn. IV. ÚS 175/08 v tom, že okamžik zvýšení nájemného váže ke dni podání žaloby; toto řešení je přijatelné i z hlediska nájemce, jenž může od tohoto okamžiku se zvýšením nájemného kalkulovat. Lze rovněž plně souhlasit se separátním votem prof. Musila k nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, že teprve od tohoto okamžiku může nájemce reálně reagovat na skutkové a právní argumenty, uplatněné pronajímatelem v žalobě, domáhající se zvýšení nájemného; spojení počátku možnosti zvýšení nájemného s podáním žaloby zohledňuje autonomní zájmy obou stran a vyhovuje principu proporcionality. Proto lze připustit i výjimku z účinků konstitutivních rozhodnutí, odůvodněnou ústavními

hledisky, jež je jinak možná pouze na základě výslovné zákonné úpravy; tato odlišná regulace vyplývá z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz výše), jenž svými účinky erga omnes – za popsáných mimořádných okolností – plní vlastně funkci zákona. Pro zvýšení nájemného přede dnem podání žaloby však žádné důvody nalézt nelze; nevyplývají ani z ústavní argumentace, ani z povahy konstitutivních rozhodnutí. Tuto otázku je tedy možno uzavřít tak, že obecné soudy mohou rozhodovat o zvýšení nájemného za období od podání žaloby do 31. 12. 2006. Nájemné za období před podáním žaloby zvyšovat nemohou, neboť tomu brání sama povaha konstitutivního rozhodnutí; zvýšení nájemného za období od 1. 1. 2007 rovněž není možné, neboť od tohoto data již jednostranné zvyšování nájemného připouští § 3 odst. 2 zákona č. 107/2006 Sb.

13. Ve vztahu k druhému bodu stanoviska vyslovuje Ústavní soud souhlas s překonáním právního názoru uvedeného v nálezě sp. zn. IV. ÚS 175/08. Ačkoliv Ústavní soud konstatoval již v nálezě sp. zn. Pl. ÚS 20/05 protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce spočívající v nepřijetí zákonné úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného, nelze z daného rozhodnutí vyvozovat nárok na náhradu škody vůči státu. Z hlediska posouzení



základního práva na náhradu škody vůči státu je nezbytné vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. Z tohoto hlediska ale nelze považovat Parlament za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Nelze tak především učinit v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc. Odpovědnost za výkon této pravomoci je v první řadě politická. Meze volnosti uvážení zákonodárce jsou sice stanoveny ústavním pořádkem, důsledkem jejich překročení je ale možnost zrušení zákona nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem. Takovýto zásah Ústavního soudu sice může za určitých okolností mít vliv na práva jednotlivce, do nichž bylo v důsledku takového zákona nebo mezery v zákoně zasazeno (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.

14. Pokud tedy Ústavní soud konstatoval případný nárok na náhradu škody vůči státu ve svém nálezě sp. zn. I. ÚS 489/05 a potažmo v nálezě sp. zn. IV. ÚS 175/08 (oba viz výše), směřoval takovýto nárok ve vztahu k pochybení obecných soudů, které by neposkytly ochranu základnímu právu dotčených pro-

najímatelů tím, že by zamítly jeho důvodný nárok na zvýšení nájemného. Takto koncipovaný nárok na náhradu škody se žádným způsobem neodchyluje od dikce čl. 36 odst. 3 Listiny, resp. nároku na náhradu škody, jak je vymezen zákonem č. 82/1998 Sb. Pokud tedy příslušný orgán zruší pravomocné rozhodnutí soudu, v jehož důsledku tento soud nedostal své povinnosti rozhodnout o zvýšení nájemného ve smyslu nálezě sp. zn. Pl. ÚS 20/05, může se pronajímatel domáhat vůči státu náhrady škody, která mu v důsledku takového nezákonného rozhodnutí vznikla. Přesto se Ústavní soud domnívá, že pronajímateli svědčí ve vztahu k vymezenému období před podáním žaloby jiný právní titul, a to právo na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny.

15. Meze přípustnosti omezení vlastnického práva je nutno chápat v kontextu vzniku a vývoje dotčených nájemních vztahů. Již v nálezě ze dne 22. března 1994 sp. zn. Pl. ÚS 37/93 (N 9/1 SbNU 61; 86/1994 Sb.) Ústavní soud shledal ústavní konformitu transformace práva osobního užívání bytu na nájemní vztah podle § 871 občanského zákoníku. V této souvislosti přitom poukázal na to, že v době, kdy nastaly právní účinky podle uvedeného ustanovení, existoval veřejný zájem na



transformaci někdejších uživatel-  
ských vztahů k bytům v instituci  
chráněných nájmu, která by vytvo-  
řila přijatelný stav právní jistoty pro  
všechny dosavadní právní vztahy  
k bytům, jež byly založeny na exis-  
tenci práva osobního užívání bytu.  
Posouzení existence veřejného zá-  
jmu však vyžaduje vzít v úvahu je-  
ho časový aspekt. Ačkoliv nelze na-  
lézt přesnou hranici, odkdy již  
nebylo možné považovat omezení  
vlastnického práva v důsledku regu-  
lace nájemného za ústavně kon-  
formní, plyne z dosavadní judikatury  
Ústavního soudu s ohledem na  
derogační nálezy ze dne 21. června  
2000 sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 (N 93/18  
SbNU 287, 231/2000 Sb.), ze dne  
20. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS  
8/02 (N 142/28 SbNU 237, 528/2002  
Sb.) a ze dne 19. března 2003 sp.  
zn. Pl. ÚS 2/03 (N 41/29 SbNU 371,  
84/2003 Sb.), jakož i nálezy sp. zn. Pl.  
ÚS 20/05, že takovýto závěr nebylo  
možné akceptovat již v roce 2000.  
Z tohoto důvodu se Ústavní soud  
zabýval otázkou, zda omezení vlast-  
nického práva v důsledku regulace  
nájemného nedosahovalo v období,  
ke kterému vztahuje stěžovatel svůj  
nárok, takové intenzity, že je nezbyt-  
né považovat jej za nucené omezení  
vlastnického práva ve smyslu čl. 11  
odst. 4 Listiny.

16. Podle čl. 11 odst. 4 Listiny se  
připouští nucené omezení vlastnic-  
kého práva ve veřejném zájmu, na

základě zákona a za náhradu.  
Uvedený článek nelze vykládat jako  
základní právo na náhradu za jaké-  
koliv omezení vlastnického práva  
stanovené zákonem. Obsah ústavně  
garantovaného práva vlastnit maje-  
tek ve smyslu čl. 11 Listiny, jakož  
i práva pokojně užívat majetek  
podle čl. 1 Dodatkového protokolu  
k Úmluvě o ochraně lidských práv  
a základních svobod totiž není bez-  
břehý a podléhá řadě omezení, jež  
lze z hlediska ústavní garance pova-  
žovat za imanentní jeho ústavnímu  
a potažmo zákonnému vymezení.  
To znamená, že zákon může obecně  
stanovit meze vlastnického práva,  
aniž by takovéto omezení bylo spo-  
jeno s právem na náhradu. Nucené  
omezení vlastnického práva, jakož  
i vyvlastnění podle čl. 11 odst. 4  
Listiny tak je třeba vztáhnout pouze  
na určité kvalifikované případy  
omezení.

17. Aniž by Ústavní soud považo-  
val za nezbytné vymezit znaky tako-  
vého kvalifikovaného omezení vy-  
čerpávajícím způsobem, lze v obecné  
rovině dovodit, že jedním z těchto  
znaků je omezení vlastnického prá-  
va jdoucí nad rámec povinností, kte-  
ré zákon obecně stanovuje pro  
všechny subjekty vlastnického prá-  
va za dodržení principu rovnosti.  
Nucené omezení vlastnického práva  
podle čl. 11 odst. 4 Listiny totiž  
představuje omezení vlastnického  
práva konkrétního vlastníka nad



rámec omezení, jež vyplývají obecně  
pro subjekty vlastnického práva,  
resp. které dopadají jen na část  
vlastníků, toto nerovné postavení je  
však v souladu s principem rovnos-  
ti v důsledku existence skutečností  
tuto nerovnost dostatečným způso-  
bem odůvodňujících. Uvedené lze  
demonstrovat na příkladu tzv. legál-  
ních věcných břemen, kdy povin-  
nost strpět např. stavbu sloupu elek-  
trického vedení na svém pozemku je  
třeba považovat za omezení nad rá-  
mec obecných omezení vlastnického  
práva plynoucích ze zákona, které  
se dotýká jen některých vlastníků,  
kteří své „znevýhodnění“ nemohou  
svým projevem vůle ovlivnit. Sku-  
tečnost, že právě v jejich případě do-  
jde k omezení, přitom není dána  
z povahy věci, ale v důsledku kon-  
krétního posouzení příslušného or-  
gánu veřejné moci, na jehož základě  
k takovému omezení dojde.

18. Druhou podmínkou, kterou  
v této souvislosti Ústavní soud při-  
pouští, je intenzita omezení vlastnic-  
kého práva, jež může být vyjádřena  
více faktory, a to především otázkou  
rozsahu samotného omezení a dále  
délkou trvání takového omezení,  
tedy zda se jedná o omezení dočas-  
né nebo trvalé. Ústavní soud již ve  
svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/2000  
a sp. zn. Pl. ÚS 8/02 poukázal na  
protiústavnost nerovného postavení  
dvou skupin vlastníků, když jedna  
skupina vlastníků je povinna nést

náklady sociální politiky státu v ob-  
lasti bydlení. Tato nerovnost má ra-  
cionální základ z hlediska vymezení  
dotčených pronajímatelů, protože je  
spjata s nájemními vztahy vzniklými  
transformací práva osobního užívá-  
ní bytu. Nelze již ale nalézt rozum-  
ný důvod ve vztahu k povinnosti  
vlastníků strpět samotné náklady  
bydlení nájemců. Zatímco v době  
transformace práva osobního užívá-  
ní bytu na nájemní vztah byl tento  
důvod dán, nelze ho nalézt v době,  
kdy již byla, a to dokonce opakova-  
ně, Ústavním soudem konstatována  
protiústavnost regulace nájemného  
podle vyhlášky č. 176/1993 Sb.,  
o nájemném z bytu a úhradě za pl-  
nění poskytovaná s užíváním bytu,  
ve znění pozdějších předpisů, a v té-  
to souvislosti i možné porušení  
vlastnického práva řady pronájma-  
telů. Omezení vlastnického práva  
této skupiny vlastníků omezilo  
ústavně zaručené vlastnické právo  
některých pronajímatelů výrazným  
způsobem nad rámec omezení vlast-  
nického práva stanovených pro  
všechny vlastníky. Takovéto omeze-  
ní přitom s ohledem na rozsah ná-  
kladů, které jednotlivým pronájma-  
telům vznikly, aniž by tito mohli  
z těchto nákladů mít jakýkoliv užite-  
tek, a dlouhodobost stavu, jež byla  
zapříčiněna především dlouhodo-  
bou protiústavní nečinností Parla-  
mentu, který až víc než čtyři roky po  
uplynutí lhůty poskytnuté Ústavním





soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 přijal zákon umožňující jednostranné zvyšování regulovaného nájemného, je třeba považovat za natolik intenzivní, že musí být podřazeno pod čl. 11 odst. 4 Listiny.

19. Čl. 11 odst. 4 Listiny sám o sobě neobsahuje žádnou bližší úpravu celé řady praktických otázek, jako kupř. u kterého státního orgánu je nutno nárok uplatnit, v jakých lhůtách apod. V tomto směru je nutno postupovat analogicky podle předpisu svým obsahem a účelem nejbližšího, kterým je 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).

20. Ústavní soud dodává, že v případě nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny je třeba posoudit otázku jeho subsidiarity. O subsidiaritě jednoho nároku vůči druhému lze hovořit pouze v těch případech, kde se dva nároky alespoň částečně překrývají (např. typicky si mohou konkurovat nárok na náhradu škody a nárok na vydání bezdůvodného obohacení). Ve věci vedené pod sp. zn. IV. ÚS 175/08 však ve skutečnosti o žádnou konkurenci nároků nešlo. Pronajímatel se totiž nemohl vůči nájemci domáhat

doplacení rozdílu mezi obvyklým a regulovaným nájemným za dobu minulou, ale mohl po něm žádat toliko zvýšení nájemného ode dne podání žaloby. Náhrada škody, již se stěžovatel v řízení před obecnými soudy domáhal, směřovala vůči státu a týkala se právě již proběhlého období let 2002 až 2005. Z toho jednoznačně plyne, že žádný konkurující nárok na náhradu vůči nájemci pronajímatel za toto období neměl a stejně tak neměl ani právo na zvýšení nájemného za tuto dobu. Nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva vůči státu se zjevně týká jiného subjektu a jiného právního titulu, a proto jej nelze vyloučit s odkazem na subsidiaritu nároku na náhradu škody vůči nárokům, jež měl pronajímatel údajně mít proti nájemci.

21. Z uvedených úvah vyplývá, že je nutno důsledně zvážit, jaký nárok pronajímatel uplatňuje. Jde-li o náhradu za nucené omezení vlastnického práva za dobu před podáním žaloby proti nájemci – jako kupř. ve věci projednávané I. senátem pod sp. zn. I. ÚS 2220/08, kdy žaloba proti státu byla podána dne 13. 7. 2005 a stěžovatel požadoval náhradu za období v letech 2002 až 2004 – nelze jeho nárok podmínit tím, že napřed má uplatnit efektivní prostředky k ochraně práva vůči nájemci, neboť pronajímatel žádný nárok za toto období vůči nájemci nemá. Pronajímatel má vůči nájemci právo



na vyšší nájemné teprve na základě rozhodnutí soudu, jehož konstitutivní účinky – s ohledem na shora vyložené ústavní souvislosti – nenaštávají ex nunc, ale upínají se ke dni podání žaloby; v žádném případě však do minula, tj. do doby předcházející podání žaloby.

22. Otázka, zda v dané věci byl dán konkrétní nárok stěžovatele na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, zůstává k zodpovězení obecnému soudu, který musí zvážit, do jaké míry došlo v důsledku regulovaného nájemného k zásahu do jeho základního práva vlastnit majetek, jakož i zda v jeho případě byly splněny výše uvedené podmínky pro vznik práva na náhradu. Samotná protiústavnost právní úpravy regulovaného nájemného totiž neznamenala, že v každém individuálním případě bylo porušeno základní právo pronajímatele (vlastníka bytu). Rovněž je namístě zdůraznit, že výše nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny nemusí být identická s rozdílem mezi obvyklým a regulovaným nájemným. Obecné soudy tedy nesmí nárok na náhradu vůči státu zamítat apriorně, nýbrž musejí za respektování výše uvedených závěrů posoudit jednotlivé individuálně uplatněné nároky. V tomto smyslu je tedy tvrzený nárok pronajímatele (vlastníka bytu) třeba

právně posoudit z hlediska práva na náhradu podle čl. 11 odst. 4 Listiny. Obecné soudy jsou v tomto směru povinny vytvořit ve smyslu § 118a občanského soudního řádu dostatečný procesní prostor, aby se obě strany řízení mohly k novému právnímu posouzení vyjádřit a případně uplatnit nové důkazy nebo námítky.

23. Ústavní soud rovněž zdůrazňuje, že v žádném případě nepovažuje celou věc za definitivně vyřešenou, ale vznáší silný apel na zákonodárce, aby se znovu a tentokrát systematicky zabýval problematikou regulovaného nájemného a vzal v úvahu opatření, která např. přijal polský zákonodárce v reakci na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Hutten-Czapska, tedy v pilotním případě ve vztahu k regulaci nájemného v Polsku, která po dlouhou dobu vykazovala obdobné ústavněprávní nedostatky jako regulace nájemného v České republice. Polsko v této souvislosti schválilo v roce 2006 zákon, který umožňoval rychlejší zvyšování nájemného až do takové výše, která by stačila k pokrytí udržovacích nákladů včetně zajištění návratnosti vloženého kapitálu a přiměřeného zisku, dále upravil občanskoprávní odpovědnost obce za škody, které vlastníkovu vzniknou z důvodu neposkytnutí sociálního bytu nájemci, kterému z důvodu nízkých příjmů vznikne právo na sociální byt přidělený obcí.



Rovněž lze z toho hlediska hodnotit pozitivně záměr polské vlády z roku 2008, jehož cílem bylo zavedení systému kompenzačních příspěvků poskytovaných vlastníkům, jejichž majetek podléhal systému regulovaného nájemného v letech 1994 až 2005 [srov. rozsudek (smírné urovnání) Evropského soudu pro lidská práva ze dne 28. dubna 2008 ve věci Hutten-Czapska proti Polsku, č. 35014/97, body 14 až 26].

*Předseda Ústavního soudu:*  
JUDr. Rychetský v. r.

**Odlišná stanoviska podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zaujali ke stanovisku pléna soudci Vlasta Formánková, Pavel Holländer, Vladimír Kúrka, Jiří Mucha a Jiří Nykodým a toliko k jeho odůvodnění soudkyně Ivana Janů a Eliška Wagnerová.**

Odlišné stanovisko soudkyně  
Vlasty Formánkové

Bod I. většinového stanoviska je podle mého názoru nadbytečný, neboť je jím řečeno to, co je i bez výslovné formulace Ústavním soudem zřejmé.

Ve vztahu k nepřipustnosti zvýšení nájemného za období před podáním žaloby k obecnému soudu

podotýkám, že tento závěr plyne podle mého názoru s jednou výhradou z dosavadní judikatury Ústavního soudu, a to jak z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, tak i z judikatury navazující, která je „druhově“ zastoupena nálezy sp. zn. I. ÚS 489/05, sp. zn. IV. ÚS 111/06 (N 102/41 SbNU 303) a dalšími (těmito nálezy bylo rozhodováno o věcech, ve kterých žaloval pronajímatel o zvýšení nájemného nájemce) a nálezy sp. zn. IV. ÚS 175/08, sp. zn. IV. ÚS 156/06 a dalšími (těmito nálezy bylo rozhodováno o věcech, ve kterých pronajímatelé žalovali o náhradu škody stát). Z této linie rozhodování do jisté míry (z hlediska doby, za kterou je vyšší nájemné, resp. zvýšení nájemného možno požadovat) vybočuje a shora zmíněnou výhradu představuje nález sp. zn. III. ÚS 3158/07, k němuž ovšem posléze poskytl (ve světle nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08) interpretační vodítko nález sp. zn. IV. ÚS 2525/07.

S bodem II. předmětného stanoviska zásadně nesouhlasím. Stran neexistence odpovědnosti státu se připojuji k závěrům vyjádřeným dissentujícím prof. Holländerem.

Nad to dodávám, že podle mého přesvědčení byla v období od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2006 dána existence efektivního prostředku, kterým se pronajímatel mohl vyššího (zvýšení) nájemného domáhat. Tím byla žaloba pronajímatele proti nájemci, a to ne-



pochybně již před tím, než tuto skutečnost počínaje nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05 Ústavní soud opakovaně a explicitně vyslovoval. Tomuto závěru svědčí zejména nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. března 2003, v němž Ústavní soud deklaroval, že „nebude-li do českého právního řádu zavedena ústavně konformní regulace nájemného, nezbude Ústavnímu soudu, než dostát svým povinnostem, jež pro něj vyplývají z Ústavy, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, eventuálně příslušných mezinárodních úmluv, i když takové řešení je nedostatečné, nesystémové a v podstatě jen provizorní, kdy jediným skutečným východiskem je evidentně přijetí příslušného právního předpisu ve smyslu předchozího nálezu Ústavního soudu.“ Pokud takovým žalobám pronajímatelů (směřujícím vůči nájemcům) obecné soudy nevyhověly, mohli se pronajímatelé bránit ústavní stížností. Ode dne vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 již nemohlo být vůbec žádné pochybnosti, že tato žaloba takovým efektivním prostředkem nápravy protiústavního stavu je. Na tento závěr lze ostatně usuzovat též z odstavce 12 odůvodnění předmětného stanoviska. Z uvedených důvodů se domnívám, že před jakýmkoli odpovědnostním nárokem vzneseným proti

státu je třeba trvat na uplatnění nároku vůči nájemci. Tomu nasvědčuje vedle stávající judikatury Ústavního soudu též skutečnost, že vztah mezi pronajímatelem a nájemcem je vztahem obligačním (závazkovým).

Za situace, kdy většinové stanovisko koncipuje existenci nároku vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva, se domnívám, že jakýkoli nárok vůči státu za období počínaje dnem vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 je třeba podmínit podáním žaloby vůči nájemci. Ačkoli tuto podmínku formulace předmětného stanoviska nevyklučuje, domnívám se, že ji předmětné stanovisko mělo explicitně obsahovat, neboť stávající formulace může vést k závěru, že i nároky za období po vyhlášení nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05, pokud pronajímatel nepodal žalobu proti nájemci, je možno vznášet (rovnou) vůči státu. S tím však i přes to, že předmětné stanovisko nárok pronajímatele vůči státu jinak koncipuje, souhlasit v žádném případě nelze.

Ze všech těchto důvodů nemohu souhlasit se stanoviskem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 a mám za to, že postup vyjádřený v nálezech IV. senátu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 175/08 a sp. zn. IV. ÚS 2525/07 je postupem, který nabízí spravedlivé a ústavně souladné řešení.

*Vlasta Formánková*



## Odlíšné stanovisko soudce Pavla Holländera

Předmětné stanovisko zakládá v rovině obecné právní odpovědnosti státu (zákonodárce) za neakceptování derogačního nálezu Ústavního soudu mimo ústavní a zákonný rámec, v rovině konkrétní pak za neakceptování derogačních nálezů Ústavního soudu ve věci deregulace nájemného. Ve stanovisku se přitom rozlišuje subsidiární a přímé uplatnění této odpovědnosti. Subsidiární je založeno marným uplatněním nároku vůči nájemci, a to za dobu ode dne podání žaloby u obecného soudu, čili tímto je založen „nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.“. Titul pronajímatele pro přímé uplatnění „nároku na náhradu majetkové újmy vůči státu“ z důvodu neakceptování právního názoru Ústavního soudu, vyjádřeného v derogačním nálezu, pak stanovisko zakládá „za dobu, která předchází dni podání žaloby vůči nájemci“.

V českém právním řádu 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, upravuje odpovědnost za škodu způ-

sobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, čili za škodu způsobenou aktem aplikace práva nebo postupem orgánu veřejné moci, jehož účelem je aplikace práva a jenž zpravidla v akt aplikace práva ústí. Uplatnění zákonodárné (právo tvorné) pravomoci přitom úředním postupem není – jeho výsledkem není aplikace, resp. akt aplikace práva, nýbrž zákon (resp. jiný právní předpis). Jakkoli podroben ústavní a zákonné proceduře, je postup (procedura) přijímání zákonů zásadně odlišný od postupu jejich aplikování. V ústavním systému České republiky ani na úrovni ústavní úpravy, ani na úrovni úpravy zákonné není tudíž předvídaná odpovědnost státu (Parlamentu) za neakceptování právního názoru vysloveného v derogačním nálezu Ústavního soudu a za újmu, jež v důsledku této skutečnosti vznikla určité skupině subjektů.

Uvedená stručná rekapitulace otěvřívá následující otázky: První je otázka obvyklého přístupu k odpovědnosti státu v demokratických zemích, tj. zdali je v ústavních systémech demokratických zemí předvídaná odpovědnost za újmu způsobenou zákonodárcem neakceptováním judikatury ústavního soudu. Další je pak otázka kompetence Ústavního soudu – v případě absence ústavní a zákonné úpravy – takovou odpovědnost judikatorně zakotvit. Třetí je otázka příja-



telnosti postupu analogického úpravě obsažené v čl. 41 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jenž zakotvuje institut „spravedlivého zadostiučinění“ stěžovateli v případě porušení Úmluvy rozhodnutím nebo opatřením soudního nebo každého jiného orgánu smluvní strany Úmluvy, přičemž takové porušení může být založeno buď vnitrostátním právem anebo jeho aplikací. Konečně otázkou poslední je možnost analogického postupu Evropského soudního dvora v případech odpovědnosti státu za porušení povinnosti implementovat evropské právo.

Obvyklý přístup ústavní, resp. zákonné úpravy odpovědnosti státu za škodu, způsobenou jeho působením v pozici subjektu veřejného práva, je založen na dvou pilířích. Tím historicky prvním je odpovědnost analogická fiskální odpovědnosti právnické osoby veřejného práva, a to bez ohledu na protiprávnost jednání jejího orgánu (příkladem může být odpovědnost u finančního dohledu). Druhým je odpovědnost za konkrétní rozhodnutí, postup konkrétního vykonavatele státní moci<sup>1)</sup>

1) Viz G. Brüggemeier, Haftungsrecht: Struktur, Prinzipien, Schutzbereich: Ein Beitrag zur Europäisierung des Privatrechts. Berlin-Heidelberg 2006, s. 164 a násl. Obdobně k odpovědnosti státu ve Velké Británii a Francii viz D. Fairgrieve, State liability in tort: a comparative law study. Oxford 2003.

Poté, co Spolkový ústavní soud Spolkové republiky Německo zrušil v důsledku absence ústavně zakotvené spolkové kompetence zákonnou úpravu odpovědnosti státu, je ve Spolkové republice Německo pak takto interpretovaná odpovědnost státu zakotvena v dílčích právních úpravách.

Dle explicitní regulace v čl. 23 Ústavy Rakouské republiky odpovídají spolek, země, okresy nebo obce a jiné korporace a ústavy veřejného práva za škodu způsobenou při provádění zákonů. To, jestli by mělo být právo odpovědnosti státu konstruováno na nejobecnější úrovni, „kromě jiného, zdali by mělo být vyvozováno rovněž v případech protiústavní nečinnosti zákonodárce, je předmětem otevřené diskuse“<sup>2)</sup>

Autor tohoto odlišného stanoviska v žádné zemi Evropské unie ústavní, resp. zákonnou úpravu takovéto odpovědnosti státu nedohledal, v pohledu komparatistiky přesahující rámec Evropy lze ji nalézt v judičiální praxi Argentiny<sup>3)</sup>. Tato doktrína je založena na systému difúzní kontroly ústavnosti, v jejímž rámci – s účinky inter partes – může každý argentinský soud označit zákon za protiústavní. V praxi je pertraktována navzdory tomu, že spolkový

2) W. Berka, Lehrbuch Verfassungsrecht. Wien 2006, s. 222.

3) U. Junge, Staatshaftung in Argentinien. Tübingen 2002, s. 206 a násl.



soud ji označil za možné zneužití vztahu mezi soudní a zákonodárnou mocí a odkázal na možné dalekosáhlé negativní důsledky pro státní finance<sup>4)</sup>. Ilustrací praktického uplatnění zmíněné doktríny je kauza platnosti zákona, jenž zakazoval plnit vínem mimo místa jeho původu láhve menší než 930 ccm a větší než 1500 ccm, přičemž v prvním ze soudních rozhodnutí byla žaloba firmy plnicí láhve zamítnuta s odůvodněním, že zákon nezakazuje plnění vína, nýbrž toliko provádění této činnosti (sic!), v druhém – měnícím – rozhodnutí pak soud přiznal žalobci náhradu škody<sup>5)</sup>.

K první otázce lze tudíž uzavřít: Na úrovni ústavních a zákonných úprav, jakož i v oblasti doktrinární nelze v evropském rámci mluvit o existenci principu odpovědnosti státu za „protiústavní mlčení zákonodárce“, spočívající v povinnosti nahradit škodu. Důvodem této skutečnosti je odlišení právní a politické odpovědnosti: Nastane-li takový – nežádoucí – stav, v němž zákonodárská autorita neakceptuje v zákonodárné aktivitě ústavněprávní pokyn vyslovený ústavním soudem v derogačním rozhodnutí, je tím založen důvod vyvození politické odpovědnosti nejen parlamentní opozicí, nýbrž i voliči ve volbách,

občanskou společností a v případech extrémních i občanskou neposlušností. Na tomto místě lze odkázat na Jaspersovo varování před záměnou rozdílných druhů odpovědnosti (viny) [poznámka pod čarou č. 6]. Kromě tohoto základního argumentu, argumentem dalším jsou nepředvídatelné důsledky pro veřejné finance v případě precedenčního působení právního názoru vysloveného ve stanovisku. Nadto moci soudní v demokratickém parlamentním systému nepřísluší omezovat proces demokratického přijímání zákonů, jehož nezbytnou součástí je i nepřijetí návrhů zákonů (Parlamentu České republiky byly opakovaně překládány návrhy zákona upravujícího nájemní vztahy, avšak tyto nebyly přijaty – šlo o vládní návrh zákona o nájemném, předložený Poslanecké sněmovně dne 20. března 2003, návrh skupiny poslanců ze dne 22. června 2004, další návrh vlády ze dne 26. července 2005, jenž byl schválen Poslaneckou sněmovnou dne 2. ledna 2006, dne 3. února 2006 byl Senátem vrácen, dne 14. března 2006 přijat Poslaneckou sněmovnou v opakovaném hlasování, vyhlášen ve Sbírce zákonů byl pak pod č. 107/2006 Sb.). V této souvislosti nelze si nevšimnout bezradnosti stanoviska, v němž (bod 15) se konsta-

4) Tamtéž, s. 207.

5) Tamtéž, s. 212.

6) K. Jaspers, Die Schuldfrage. Český překlad: Otázka viny. Praha 2006.



tuje, že „nelze nalézt přesnou hranici, odkdy již nebylo možné považovat omezení vlastnického práva v důsledku regulace nájemného za ústavně konformní“. Pokud tuto hranici není s to identifikovat Ústavní soud, jakým způsobem tak mají učinit obecné soudy u žalob dle poslední věty výroku II. stanoviska? (Pokud majorita pléna předpokládá pro uplatnění uvedeného „nároku“ použití institutu promlčení – § 26 zákona č. 82/1998 Sb. – počátek plynutí promlčecí lhůty může být dán toliko přijetím stanoviska.) Nadto stanovisko vnáší do rozhodování obecných soudů nejasnost a nejistotu – zakládajíc „nárok“, resp. „nároky“, při absenci hledisek jejich specifikace, jakož i procesních podmínek jejich uplatnění.

Ústavněprávní odůvodnění stanoviska rovněž zakládá pochybnosti. Uvádí-li se v jeho bodu 13. teze, dle níž „protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce“ nezakládá ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny „nárok na náhradu škody“, pak dle bodu 18. takováto nečinnost zakládá uvedený důsledek toliko v případě dotčení v základním právu dle čl. 11 odst. 4 Listiny. Majorita pléna tímto z celé soustavy základních práv a svobod vybírá pro jí konstituovaný „nárok“ toliko jediné, základní právo vlastnické, z čehož plyne, že protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce, jež by měla za násle-

dek dotčení v základním právu na život, osobní svobodu, lidskou důstojnost, svobodu pohybu a pobytu, svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, svobody projevu atd., atd., by stanoviskem konstituovaným „nárok“ způsobila založit nebyla.

Z uvedeného lze dovodit odpověď i na otázku druhou: Stanovisko zakládá změnu ústavního pořádku, vytváří ústavní sankci vůči zákonodárci, změnu, jež není založena demokratickým konsenzem předpokládaným čl. 39 odst. 4 Ústavy České republiky.

K sankčnímu mechanismu dle Úmluvy, jakož i dle judikatury Evropského soudního dvora existuje mimořádně rozsáhlá odborná literatura. Jakkoli účelem prvního je garance zachování základních práv a svobod, druhého pak evropského práva členskými zeměmi Evropské unie, oběma je společná nadstátní povaha. Tato okolnost představuje základní argument vůči analogickému použití ve vnitrostátním právu.

Ačkoli se shodují s majoritou pléna Ústavního soudu v kritickém náhledu vůči Parlamentu České republiky ve věci nerespektování právního názoru vysloveného v derogačních nálezech k otázce deregulace nájemného, zvolený prostředek reakce z výše uvedených důvodů považuji za rozporný jak s ústavním pořádkem, tak i se zákonem o Ústavním soudu.

Pavel Holländer



**Odlišné stanovisko soudců Vladimíra Kůrky, Jiřího Muchy a Jiřího Nykodýma ku Stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (dále jen „Stanovisko“)**

I.

Judikatorní stav před Stanoviskem

1. Pro formování oponentury proti Stanovisku není bez významu primárně obrátit pozornost k tomu, co bylo na půdě Ústavního soudu (dále též jen „ÚS“) dosud řečeno, a s jakou argumentací.

2. Dotčeny jsou dva druhy řízení, vedených před obecnými soudy, jež spolu souvisejí; za prvé spory pronajímatelů proti státu o náhradu škody a za druhé spory pronajímatelů proti nájemcům o zvláštní nárok na plnění nad rámec sjednaného (regulovaného) nájemného (dále pro zjednodušení „o zvýšení nájemného“).

3. Co do prvního okruhu ÚS vydal několik nálezových rozhodnutí (zejména senátu II. ÚS a IV. ÚS) a několik usnesení (senátu III. ÚS); první se odvíjejí (a opisují) z nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 (viz kupříkladu sp. zn. II. ÚS 1133/08, IV. ÚS 156/06), druhé od usnesení sp. zn. III. ÚS 294/06 a III. ÚS 2319/08. V obou skupinách jde již o rozhodnutí relativně četná; forma usnesení v senátu III. ÚS byla zvolena

proto, že první z nich bylo vydáno po nález sp. zn. IV. ÚS 175/08, a zjevná neopodstatněnost ústavní stížnosti mohla být založena na tom, že namítané porušení ústavně relevantních práv bylo (s negativním výsledkem) Ústavním soudem již posouzeno.

4. Leitmotivem (a rozhodujícím důvodem) obou skupin rozhodnutí je – ve vztahu k nárokům proti státu – uplatnění principu jejich subsidiarity jakožto principu, jenž obecně reflektuje vztah priority vypořádání obligačních vztahů (instrumenty z nich samých) s tím, že teprve poté by mohl přicházet v úvahu režim náhradově škodový. Společným znakem obou skupin rozhodnutí tedy je závěr, že primárně se musí pronajímatel obrátit se svými nároky (reflektujícími jeho majetkovou nespokojenost v nájemním vztahu s nájemným toliko regulovaným) vůči nájemci. Odlišnost procesního výsledku mezi nálezy na jedné straně a usneseními na straně druhé je ve sledovaných souvislostech nevýznamná, neboť se nedotýká tzv. rozhodovacích důvodů (tím je shoda v prosazení zmíněného principu subsidiarity náhradového nároku), a je výrazem – pouze – divergence v procesním poučení stěžovateli, jak postupovat dále; v prvním případě je veden ku změně žalovaného (ve prospěch nájemce) a žaloby co jejího předmětu (v rámci stávajícího říze-



ní), v druhém ku podání jiné žaloby a proti jinému subjektu (nájemci).

5. Jelikož uplatnění principu subsidiarity náhradově škodových režimů logicky předpokládá existenci efektivních nástrojů pro primární vypořádání vlastního závazkového vztahu pronajímatel – nájemce, bylo nevyhnutelné se konfrontovat s názorem jemu odpovídajícího požadavku, adresovaného obecným soudům na „dotváření práva“ v nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05, a to v podobě, jež byla později, počínaje nálezem sp. zn. I. ÚS 489/05, vyjádřena jakožto dotváření práva „konstitutivním rozhodnutím pro futuro“. Tato potřeba vyvstala proto, že uvedený názor – byl-li vykládán obecnými soudy ze slovního vyjádření a ve vztahu k tradičním institutům procesního práva – působil účinkem v podstatě likvidačním ve všech řízeních, jež byla zahájena proti nájemcům a ve kterých pronajímatelé žalovali o „zvýšení nájemného“ za dobu minulou; k nim se však při prosazování principu subsidiarity nároků na náhradu škody logicky obrací zásadní pozornost, neboť možnost jejich vedení je podmínkou zmíněné efektivity jiných než náhradově škodových režimů [ilustrativní je kupříkladu usnesení ze dne 15. 5. 2008, č. j. 28 Cdo 1342/2008-70, v němž Nejvyšší soud vysvětlil, že sice „nelze přisvědčit právnímu názoru odvolacího soudu, že neexisto-

val-li zvláštní právní předpis umožňující jednostranné zvýšení nájemného, jehož existenci předpokládalo ustanovení § 696 odst. 1 obč. zák., ve znění platném do 30. 3. 2006, nebyl obecný soud oprávněn určit výši nájemného“, avšak „vyplývá-li z ustálené judikatury dovolacího i Ústavního soudu, že nájemné lze určit konstitutivním rozhodnutím (pro futuro), ale zvýšeného nájemného se nelze domáhat zpětně, což v projednávané věci činil žalobce, je napadený rozsudek (pozn.: zamítavý) ve výroku ve svém důsledku – z tohoto pohledu – věcně správný“].

6. V nález sp. zn. IV. ÚS 175/08 se tak vůči nález sp. zn. I. ÚS 489/05 činí úvahou, že „má-li mít v něm vyslovená podmínka rozumný smysl, nutno počátek doby rozhodování o zvýšení regulovaného nájemného z bytů určit okamžikem podání žaloby k obecnému soudu“. V nález ze dne 4. 12. 2008 sp. zn. III. ÚS 3158/07, vydaném ve sporu pronajímatele proti nájemci o „zvýšení nájemného“ za dobu minulou, a který navazuje – ve shora předznačené souvztažnosti obou uvažovaných druhů řízení – na odmítavá rozhodnutí senátu III. ÚS do sporů o náhradu škody, se prezentuje výklad efektivnější potud, že se připouští, „že požadavek, adresovaný obecným soudům v klíčovém nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05, že i přes absenci úpravy předvídané



v § 696 odst. 1 obč. zákoníku, musí rozhodnout o zvýšení nájemného, a to v závislosti na místních podmínkách a tak, aby nedocházelo k diskriminacím různých skupin právních subjektů, nelze redukovat jen na právní vztahy budoucí, resp. není důvod jej nespojit i s nároky, jimiž se pronajímatelé domáhali „nájemného“ nad rámec nájemného, sjednaného v nájemní smlouvě, za vymezenou dobu minulou (tj. i před podáním žaloby).

7. Senát III. ÚS v tomto nálezu též připomenul, že ostatně ve všech případech, kdy Ústavní soud přistoupil ke kasaci zamítavých rozhodnutí obecných soudů, bylo předmětem řízení „nájemné“ za dobu minulou, což platí i o věci posuzované kritickým nálezem sp. zn. I. ÚS 489/05, jakož i o věcech dalších (sp. zn. II. ÚS 121/06, II. ÚS 361/06 a IV. ÚS 111/06); přísně vzato, při důsledném prosazování dotváření práva konstitutivně pro budoucno, by totiž zamítavá rozhodnutí obecných soudů, byť z jiného důvodu, musela před Ústavním soudem obstát (stejně jako ve výše zmíněném usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 28 Cdo 1342/2008-70).

8. Uvedené pochopení nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 (a nálezů na něj navazujících) jsou zde pojaty coby jen výklad, resp. posun výkladu, a to ať již v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 nebo sp. zn. III. ÚS 3158/07,

pročež zde nebylo nutné se uchýlit k postupům podle § 23 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Zdálo se, že důsledky judikátu sp. zn. I. ÚS 489/05 jsou v rozhodovací praxi Ústavního soudu překonány a že ve vztazích pronajímatelů a nájemců již Ústavní soud nemíní korigovat obecné soudy ohledně vymezení příslušných nároků, resp. že původně uplatňované nároky „za dobu minulou“, případně i před podáním žaloby, jsou zase akceptovatelné (srov. nález ze dne 2. 3. 2009 sp. zn. IV. ÚS 2525/07). Stojí za připomenutí, že v době vydání Stanoviskem oponovaných rozhodnutí senátu III. ÚS a IV. ÚS (v druhé polovině roku 2008) byly jimi pojímané žaloby pronajímatelů (proti nájemcům) ještě efektivním prostředkem jejich ochrany, a to (alespoň relativně) i co do žalob „nových“, tehdy případně podaných.

9. Senát I. ÚS v předestřeném návrhu Stanoviska, jež bylo posléze přijato většinou pléna, však mínil jinak.

## II.

K první větě právní věty (I.) Stanoviska

10. Stanovisko se znovu (zřejmě) hlásí k nálezu navrhovatelů sp. zn. I. ÚS 489/05, byť již uznává, že znak konstitutivního rozhodnutí (později rozhodnutí „s konstitutiv-



ními účinky“), který se soudcovskému rozhodnutí povahy „dotváření práva“ připíná, vede „teoreticky“ nutně k tomu, že by jím založená „změna v obsahu nájemního vztahu“ mohla působit až teprve od okamžiku, kdy takové rozhodnutí nabude právní moci. Současně si je též vědomo, že dotváření „konstitutivně pro futuro“ podle nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 by mohlo vést k praktickým obtížím, jelikož žaloby, o nichž dosud nebylo rozhodnuto, by musely být od 1. 1. 2007 zamítnuty (viz bod 12. Stanoviska). Proto se pak nově předestírá, že pro futuro může být i do minula, což ovšem bylo uvažováno jak v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08 tak sp. zn. III. ÚS 3158/07; připouští se však „budoucí“ působení „do minulosti“ jen od okamžiku podání žaloby (pronajímatelem proti nájemci), nikoli již předtím, čímž favorizuje ten výklad nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05, který podal senát IV. ÚS (v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08) a oponuje naopak výkladu senátu III. ÚS (v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07). Přehlíží se však, že nález senátu IV. ÚS si nečinil jiné ambice, než pro potřeby jím posuzované věci a sledovaného řešení potlačit – právě – jinak překážlivý účinný nález sp. zn. I. ÚS 489/05, na jeho základě obecné soudy, poté, co se o existenci tohoto nálezu dozvěděly, po zpravidla několikaletém řízení se znaleckými posudky na téma rozdí-

lu mezi „tržním“ nájemným a nájemným regulovaným, obratem ruky žaloby pronajímatelů zamítaly s argumentem, že „do minula“ jít nelze (opět viz usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 5. 2008 č. j. 28 Cdo 1342/2008-70 nebo rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 23. 1. 2007 č. j. 23 Co 68/2006-139, jež byl předmětem ústavní stížnosti ve věci Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 7/07).

11. Proč tomu tak má být (tj. proč „pro futuro“ je sice i „do minula“, avšak ne dále než od podání žaloby), zdůvodněno Stanoviskem ale není; není jakkoli zřejmé, z jakého důvodu, když už konstitutivní rozhodnutí může působit do minula, to má být právě a jen od zahájení řízení, a nikoli od okamžiku jiného, ať už dřívějšího nebo pozdějšího. Poukazuje-li se na okolnost jinak neefektivních žalob, pak nutno říci, že (z týchž důvodů, jež jsou uvedeny v bodu 12. Stanoviska) takovými budou i žaloby podané po 1. 1. 2007, pročež zvolené vybočení z „konstitutivnosti pro futuro“ tomuto svému zdůvodnění mnoho efektu nepřináší. Ani odkaz na odlišné stanovisko soudce J. Musila k nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, že „až teprve od tohoto okamžiku může nájemce reálně reagovat na skutkové a právní argumenty, uplatněné pronajímatelem v žalobě“, není přesvědčivý, a to už z toho primitivního důvodu, že



o těchto „argumentech“ se žalovaný nájemce nedozvídá už při podání žaloby, nýbrž až doručení jejího stejnopisu (tedy „nahodile“ později), zpravidla však naopak již dříve, z očekávatelné předprocesní výzvy pronajímatele k dobrovolnému plnění „zvýšeného“ nájemného. Ostatně ze skutečně vedených řízení není známo, že by žalovaný nájemce „reagoval“ jinak, než právě obranou, že obecné soudy do smluvně sjednaného nájemního vztahu nesmí v žádném případě zasáhnout (pozn.: stejně tak není známo, že by po doručení stejnopisu žaloby nájemce „reagoval“ tak, že vyměnil byt s regulovaným nájemným za jiný – logicky – s nájemným neregulovaným, rozuměj vyšším). Nikde jinde než v řečeném se „ústavní hlediska“, ač údajně použita (bod 12. Stanoviska), již nezjevují.

12. Je namístě zde znovu připomenout, co zaznamenáno pod bodem 7. shora, že v případech, kdy Ústavní soud přistoupil ke kasaci zamítavých rozhodnutí obecných soudů, bylo předmětem řízení „nájemné“ za dobu minulou (viz kupříkladu sp. zn. IV. ÚS 611/05, sp. zn. II. ÚS 121/06, II. ÚS 361/06 a IV. ÚS 111/06), přičemž tím, že oponoval závěrům obecných soudů, že „nájemné“ (obvykle kapitalizované za konkrétní vymezené období před podáním žaloby) přiznat nelze, dal implicitně najevo (když jiný názor na

povahu možného nároku neuplatnil), že takové „nájemné“ za dobu minulou naopak úspěšně žalovat lze, a pozdější žalobce tím přirozeně inspiroval.

13. Klíčový nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 ostatně vychází z téhož skutkového základu žaloby pronajímatele (proti nájemci), jestliže jejím předmětem bylo zaplacení rozdílu mezi „obvyklým“ nájemným „podle znaleckého posudku“ a nájemným zaplaceným (regulovaným) „za měsíc červenec 2003“. Úkol pro obecné soudy – na této bázi založený – že „i přes absenci úpravy předvídané v § 696 odst. 1 obč. zák.“ musí rozhodnout „o zvýšení nájemného“, zde Ústavní soud vyslovil při vědomí, že je připraven „návrh vlády České republiky na vydání zákona o jednostranném zvyšování nájemného“, avšak současně s připomenutím, že může obsahovat pravidla, aplikovatelná jen pro futuro; tím dal navenek rovněž najevo, že „soudní cesta“ je obrácená – a to právě – do minulosti.

14. Co do Stanoviskem odmítaného působení soudního „dotváření objektivního práva“ (sp. zn. I. ÚS 489/05) do minulosti se sluší poukázat konečně i na to, že nález sp. zn. Pl. ÚS 20/05 není prvním, kterým Ústavní soud dal jemu obdobný názor najevo; v právní větě tohoto nálezu se mimo jiné poukazuje na to, že obecným soudům k „rozho-



dovacímú“ působení v situaci „neexistence příslušné právní úpravy“ již „otevřel svými (pozn.: předchozími) rozhodnutími cestu“. V nálezu Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003 se vskutku konstatuje, že „vzhledem k výše konstatované protiústavnosti právního stavu (a pro uvedená právní specifika nájemních smluv s regulovaným nájemným), nebudeli do českého právního řádu zavedena ústavně konformní regulace nájemného, nezbude Ústavnímu soudu než dostát svým povinností, jež pro něj vyplývají z Ústavy, a alespoň v individuálních případech zajistit fungování principů vycházejících z ústavního pořádku České republiky, event. příslušných mezinárodních úmluv, i když takové řešení je nedostatečné, nesystémové a v podstatě jen provizorní, kdy jediným skutečným východiskem je evidentně přijetí příslušného právního předpisu ve smyslu předchozího nálezu Ústavního soudu.“

15. Je evidentní, že žaloby před obecnými soudy o „doplacení nájemného“ za vymezenou dobu minulou, tj. před podáním žaloby (viz výše body 7. a 9.), často již za období 2003 až 2005, v citovaném nálezu nacházely podporu (stejně jako v nálezech dřívějších, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02), resp. žalobci je s touto podporou podávali, a obecné soudy (z jiných důvodů) zamítaly; jestliže naopak Ústavní

soud tato rozhodnutí rušil, dal tím zjevně zcela odlišný signál, než co se podává z nyní přijatého Stanoviska.

16. Úvahy, co jest správně „pro futuro“, zakládá Stanovisko na tvrzení, že soudcovské dotváření práva má výraz v „konstitutivním“ soudním rozhodnutí (sp. zn. I. ÚS 489/05); jelikož je prý výrazem výslovného uznání nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05, jiný argument ve prospěch konstitutivní povahy rozhodnutí soudů „o zvýšení nájemného“ již proto neuvádí. Pravdou je toliko, že ve zmíněném nálezu se konstatuje, že Ústavní soud od soudů obecných požaduje, aby pronajímatelům poskytl proporcionální ochranu tak, že nebudou zamítat jejich žaloby požadující „určení zvýšeného nájemného“, což je však vyjádření zjevně jen přibližné, bez ambicí na procesní úplnost, jmenovitě jestliže se v nálezu dále uvádí výslovně, že se Ústavní soud „zdržuje toho, aby nabízel konkrétní rozhodovací postup a nahrazoval tak posláním soudů obecných“. Znak „konstitutivnosti“ soudních rozhodnutí se proto odtud nepodává.

17. Omezení účinků „pro futuro“ na jen některou „minulost“, je tedy Stanoviskem zdůvodněno „konstitutivností“ soudního zásahu do vztahů pronajímatele a nájemce, ta však zdůvodněna jakkoli není, a je pouze tvrzena. Nehledě na to, že pro tento znak důvod ani místo není



na první pohled ; jen pro ilustraci: konstitutivními rozhodnutími jsou například rozhodnutí o rozvodu, zbavení způsobilosti k právním úkonům, zrušení a vypořádání podílového spoluvlastnictví, vypořádání nároků z neoprávněné stavby apod., a klade se tedy otázka, zda rozhodnutí, ke kterému jsou obecné soudy v nyní sledovaných souvislostech vedeny, lze k některému z nich připodobnit...

18. Názory, že řešení přijaté v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07 je protiústavní svým zásahem do minulosti, přehlíží, že zásah „konstitutivností“ do nájemní smlouvy je očividně invazivnější (tím, že soudní rozhodnutí nahrazuje jednu z jejích esenciálních složek, ujednání o výši nájmu), a to zejména v kontextu důrazu, který Ústavní soud klade jinak na „autonomii vůle a smluvní volnost stran“, a přiznává jim „ústavněprávní dimenzi“ (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 20/05). Obojí je nepochybně výrazněji potlačeno přímým impaktem do smlouvy než uložením vnější povinnosti k doplnění toho, co jinak je – coby obsah smlouvy – chráněno.

19. Proto se v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 7/07, sp. zn. III. ÚS 294/06, jakož i v kritizovaném nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07, Ústavní soud pokusil o ukotvení (výklad) „konstitutivnosti“ dotváření práva (podle sp. zn. I. ÚS 489/05) nikoli v tradičním

procesualistickém smyslu, nýbrž ve smyslu deklarace, resp. zjištění „nové“, „další“ peněžní povinnosti (nad rámec té, jež vyplývá z nájemní smlouvy), vztažené k době vymezené žalobou, resp. do rozhodnutí soudu.

20. Stanovisko se blíže nevěnuje ani tomu, jak má vlastně žalobní návrh pronajímatele proti nájemci (ten, který uznává) vypadat; sděluje jen to, že se má cosi určit „od podání žaloby“, a to nejspíš jakožto „zvýšení nájemného“. Není však jakkoli patrné, o jakou procesně předjímanou žalobu má jít, přičemž ale právě to je pro žalobce podstatné; pronajímatel totiž nemůže nerespektovat ustanovení § 80 písm. a) až c) o. s. ř.

21. Rozhodnout o „zvýšeném nájemném“ do budoucna si podle názorů v bodu 10. a 11. Stanoviska lze představit buď jako „určení“, že nájemné činí konkrétní, soudem stanovenou, částku, nebo jako uložení povinnosti platit „nově“ stanovenou částku na nájemném měsíčně. V prvním případě však půjde o žalobu, která nemá podklad v procesním právu [o určení práva nebo právního vztahu podle § 80 písm. c) o. s. ř. zde samozřejmě nejde], a její základ se nepodává ani z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 (viz bod 16. výše). Předpokladem druhé verze pak je, aby povinnost k plnění soudem určeného zvýšeného nájemného měla charakter plnění tzv. opětujícího, tedy srovnatelného s plně-



ním výživného, jiné renty atp., který však bezpochyby nemá.

22. Oproti tomu nálezem III. ÚS 3158/07, usnesením III. ÚS 294/06 a dalšími předpokládané žaloby jsou procesně nepochybné, neboť mají charakteristiky žalob o plnění podle § 80 písm. b) o. s. ř., a hmotněprávní základ čerpají z nálezů Ústavního soudu, odkazovaných v Pl. ÚS 20/05, jmenovitě sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, sp. zn. Pl. ÚS 8/02, resp. Pl. ÚS 2/03, jestliže jejich leitmotivem je zjištění, že pronajímatelé jsou přetrvávající regulací nájemného protiústavně (absencí předpisů předvídaných v tehdejších § 696 odst. 1 obč. zák.) postiženi ve výkonu svých vlastnických práv, a že se s tím musí něco – posléze „soudcovsky“ – ve smyslu adekvátní nápravy učinit (viz bod 14. shora).

23. Jak již bylo řečeno v bodu 19. výše, v rozhodnutích senátu III. ÚS je pak tento nárok pochopen jakožto deklarace „nové“, „další“ peněžní povinnosti (nad rámec té, jež vyplývá z nájemní smlouvy), vztažené k době vymezené žalobou, resp. do rozhodnutí soudu. A to v přesvědčení, že není v kolizi s názory uplatněnými v předchozích nálezech Ústavního soudu (v nálezu sp. zn. III. ÚS 3158/07 vypočtených), jmenovitě v nálezu ze dne 8. 2. 2006 sp. zn. IV. ÚS 611/06, ze dne 26. 7. 2007 sp. zn. II. ÚS 361/06 či ze dne 8. 6. 2006 sp. zn. II. ÚS 93/05.

V nálezu posledně uvedeném Ústavní soud konstatoval, že porušení práva na soudní ochranu – a v konečném důsledku též k porušení práva na ochranu majetku – způsobily obecné soudy tím, že zamítly stěžovatelu žalobu s odkazem na neexistenci zvláštního právního předpisu, předvídaného v § 696 odst. 1 občanského zákoníku, tj. předpisu umožňujícího jednostranné zvýšení nájemného právním úkonem pronajímatele, ačkoliv jeho jedinou možnou obranou byla právě žaloba proti nájemci, o kapitalizované peněžité plnění za minulou dobu (ÚS zde dokonce uvažoval o bezdůvodném obohacení).

24. Pro pochopení, jak senát III. ÚS pojímal obsah možného nároku pronajímatele proti nájemci, postačí opět citovat pasáž z nálezu III. ÚS 3158/07: „Obecné soudy budou muset v následujícím řízení přijmout taková výkladová hlediska, která zajistí vzájemně vyváženou ochranu obou subjektů rozhodných právních vztahů, jak byl tento požadavek ve všech dřívějších (a výše zmíněných) rozhodnutích Ústavního soudu traktován. Vypořádají se též s tím, jak stěžovatel uplatněný nárok odůvodnil; že sleduje nárok ze závazkového vztahu (nikoli z bezdůvodného obohacení) a že v intencích nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 je nezbytné v situaci právní mezery (vzniklé neexistencí předpisu podle





§ 696 odst. 1 obč. zák.) si učinit představu, jak by tato mezeru byla vyplněna zákonodárcem, pokud by nebyl nečinný.“ Na druhé straně bude na stěžovateli, uvedl dále Ústavní soud, aby doložil, jak těmto hlediskům odpovídá žaloba, konstruovaná co do výše uplatněného nároku na základě zjištění „tržního“ nájemného „v dané lokalitě“.

25. Jestliže Ústavní soud vždy vycházel z neexistence předpisů podle tehdejšího § 696 odst. 1 obč. zák. (a z potřeby tuto mezeru „vyplnit“ soudcovským angažmá), pak je logické (a užitečné) o „starých“ nárocích uvažovat – alespoň – obdobně jako o nárocích „nových“, které posléze vydaný předpis (zákon č. 107/2006 Sb.) založil. Zde může být instruktivní, že konstrukce nároků na „zvýšené“ nájemné se odvíjí od výzvy pronajímatele, a pakliže nájemce toto vyšší nájemné nezaplatí, pronajímatel jej zažaluje o zaplacení kapitalizovaného nájemného za jím stanovenou dobu minulou (od zákonné účinnosti výzvy do určeného okamžiku „neplacení“ před podáním žaloby); nájemce má v tomto sporu obranu, že pronajímatelova výzva nemá zákonný podklad, případně napadne „platnost“ zvýšení nájemného vlastní žalobou (srov. § 3, 5 a 6 zákona č. 107/2006 Sb.)

26. Pojetí dotčených „starých“ nároků senátem III. ÚS je s tím zjevně konformní; názory vyjádřené

Stanoviskem tyto dispozice však definitivně potlačují.

27. Je namístě shrnutí: závěr vyslovený v první větě právní věty (I.) Stanoviska je nejen nesprávný (jeho zdůvodnění v právu neobstojí), nýbrž i neúčelný; namísto toho, aby sledoval praktické a vyvážené vypořádání dotčených právních vztahů, naopak ty možnosti, jež existovaly a byly tomu přílehavé, bez adekvátního zdůvodnění likviduje. Činí tak za cenu opětovného (a zásadního) obratu v judikatuře Ústavního soudu, jež dosud – zdá se – přinesla již i usměrnění rozhodovací činnosti soudů obecných. Nyní bude zase vše jinak, což je zhojbné potud, že dříve zahájená řízení pronajímatelů proti nájemcům jsou ještě v běhu. Vnucuje se úvaha, že se tak činí jen proto, aby se otevřela cesta k nárokům proti státu, již zakotvuje druhá věta právní věty (II.) Stanoviska, a Ústavní soud se bude obtížně zabývat podezření, že tak reaguje primárně na to, že Parlament jeho dříve vyjádřených názorů nedbal.

### III.

K druhé větě právní věty (II.) Stanoviska

28. Výše bylo řečeno (bod 2.), že se sporem pronajímatelů proti nájemcům souvisejí před obecnými soudy probíhající spory pronajíma-



telů proti státu „o náhradu škody“; tak tomu bylo až do přijetí Stanoviska, které – nově a zcela původně – tyto spory podřazuje posouzení „z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“. Pro hodnocení vzájemného vztahu těchto dvou sporů (nároků) jde o změnu nepodstatnou, pročez – v oponentuře ku Stanovisku – se obdobně uplatní to zásadní, co bylo již dříve Ústavním soudem (v rozhodnutích senátů III. a IV. ÚS, ale i senátu II. ÚS) vysloveno.

29. Jak náleží sp. zn. IV. ÚS 175/08, tak sp. zn. III. ÚS 3158/07 vycházejí ze zásady subsidiarity náhradově škodových režimů vůči režimům vlastního vypořádání dotčeného závazkového vztahu. V druhém ze zmíněných nálezů se tak činí úsudkem (viz bod 4. shora), že je tím reflektován obecný princip, „že pro vypořádání poruchy v závazkovém právním vztahu je nevyhnutelné primárně využít ty reparační instrumenty, jež jsou vlastní jeho obsahu a jemu odpovídajícím (závazkovým) právním nástrojům, a teprve poté, nejsou-li způsobily zajistit úplnou nápravu, lze uvažovat o nástrojích tomuto vztahu vnějších, včetně institutu náhrady škody, budou-li splněny zákonné podmínky pro jeho aplikaci“. Okolnost, že na příště mají být nároky na náhradu

škody posuzovány jako náhrady za nucené omezení vlastnického práva, na tom evidentně ničeho nemění; ostatně se tak chová i Stanovisko samo (viz jeho body 5., 7. a 19., resp. druhá věta druhé právní věty). O náhradě škody proti státu je v obou zmíněných nálezech (jakož i usnesení sp. zn. III. ÚS 294/06, sp. zn. III. ÚS 2319/08 a dalších) uvažováno jen hypoteticky, „pokud bude přicházet v úvahu“, aniž by byla jakkoli řeč o existenci a povaze (titulu) případného nároku.

30. Princip subsidiarity náhradově škodových nároků (náhradových) je principem obecným, který prostě musí být každému žalobci objektivně znám, a nemá vůbec žádnou vazbu na specifické potíže co do „dotváření práva“ ve prospěch pronajímatelů ve vztazích k nájemcům. Pronajímatelé tedy mohli (a měli) vždy vědět, že primárně jest se hojit na svých partnerech v rozhodném závazkovém vztahu, neboť tak je tomu podle obecných právních zásad. Že se má právo „dotvářet“ v situaci neexistence jinak předjímané právní normy, bylo (výslovně) proklamováno „veřejně a pro každého“ již v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 14. 11. 2002 sp. zn. 21 Cdo 2104/2001 (č. 63/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) a co do konkrétně dotčených právních poměrů se tak podává nejpozději z nálezu Ústavního



soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/03 ze dne 19. 3. 2003.

31. Stanovisko, ač uznává (bod 7.), že „myšlenka subsidiarity nároku na náhradu škody vůči státu je obecně správná“, její použití vylučuje – a to toliko – proto, že konkrétní pronajímatel proti nájemci (podle názoru, že jej lze žalovat jen pro futuro) již žalobu neměl, protože ve věci sp. zn. IV. ÚS 175/08 prý o „žádnou konkurenci nároků nešlo“. To by ovšem mohlo obstát jen tehdy, kdyby objektivně žádný právní instrument proti nájemci neexistoval, což však zde samozřejmě neplatí, jelikož i z pohledu Stanoviska přece není důvod k úsudku, že by v minulosti pronajímatel neměl mít vůči nájemci žádný nárok; vždyť se připouští (dokonce konstruuje) nárok „na vyšší nájemné“, jenž „se upíná k podání žaloby“. Pronajímatel pak takovou žalobu tedy dříve podat mohl, a tím mohl dosíci i vypořádání svého vztahu k nájemci od tohoto dřívější data (a žaloby přec pronajímatelé po nálezech ÚS z let 2000 – 2003 proti nájemcům vskutku podávali).

32. Je pravdou, že konstrukci vycházející ze subsidiarity náhradového režimu odpovídá existence efektivního primárního právního prostředku z vlastního obligačního vztahu; nutno však zdůraznit, že to platí obecně, resp. v obecném doktrinárním smyslu, nikoli samozřejmě tak, že v každé konkrétní si-

tuaci, kdy pronajímatel svůj primární prostředek ochrany svého práva opomene, či jinak způsobí, že přestane být prostředkem efektivním, se může – již proto – dovolávat prostředku subsidiárního. Argumentace Stanoviska je však opačná; dovedeno ad absurdum by muselo platit, že ti pronajímatelé, kteří v minulosti vedli (a dosud vedou) spory s nájemci, si je mohli odpustit (nepodat žalobu), neboť pronajímatelé ostatní mohli zažalovat rovnou stát právě proto, že žalobu proti nájemcům nepodali, a – jak se ve Stanovisku uvádí – po 1. 1. 2007 žalovat nájemce už ani nemohou.

33. Vyplývá-li ze Stanoviska (bod 20.), že nelze nárok pronajímatele proti státu podmínit tím, že má napřed uplatnit efektivní prostředky k ochraně práva vůči nájemci (jelikož pronajímatel vůči nájemci za dobu minulou žádný nárok nemá), pak se v nálezech Ústavního soudu dosud respektovaný princip subsidiarity náhradových nároků zcela opouští; jestliže pronajímatel má vždy žalobu proti státu „za dlouhodobou nečinnost zákonodárce“, je iluzorní uvažovat o situaci dle druhé a třetí věty druhé (II.) právní věty, neboť k žalobě proti nájemci pronajímatel nemá (a vlastně nikdy neměl) žádný logický důvod. Jinak řečeno; ačkoli princip subsidiarity Stanovisko míní navenek respektovat (bod 7. a 20.), jeho uplatnění činí



výlučně závislým na vůli žalobce, zda (primární) žalobu z původního obligačního vztahu podá či nikoli; rozhodne-li se ji nepodat, nastupuje bez dalšího v čase neomezený nárok „subsidiární“ proti státu (zatímco – kuriózně – podal-li ji, má proti státu nárok jen za určitou dobu).

34. Pakliže podle druhé a třetí věty druhé (II.) právní věty má „nárok vůči státu na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod subsidiární charakter vůči nároku pronajímatele bytu proti nájemci na zvýšení nájemného jen za dobu počínající dnem podání žaloby“ (pozn. podle opakovaně projednaného názoru většiny pléna jde o žalobu proti nájemci), a „za dobu, která tomuto dni předchází, může pronajímatel bytu uplatnit svůj nárok na náhradu za nucené omezení vlastnického práva proti státu přímo“, zjevuje se dosud řečené markantně v logicky navazující otázce, co se stane, když pronajímatel žalobu proti nájemci (nikdy) nepodal... Co v takovém případě tyto dvě věty vlastně sdělují, těžko uchopit.

35. Stanoviskem nezodpovězena zůstává i otázka, zda okolnost, že pronajímatel nepodal žalobu proti nájemci (jež mu otevírá cestu proti státu „přímo“), ač tak učinit mohl (jak učinili jiní pronajímatelé ve srovnatelné situaci), má nějaký vliv na jeho nárok vůči státu, resp. zda jej

oslabuje, kupříkladu o to, co opomenul „si vyžalovat“ jinak.

36. Rovněž nelze nevznést výhrady k posuzování nároků pronajímatelů na náhradu škody proti státu „z hlediska jejich práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod“ ve vztahu ku škodě, „jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné“, k čemuž Stanovisko vybízí. A to již proto, že ukotvení odpovědnosti státu za „nečinnost“, tj. „hlasování“ či „nehlasování“ v Parlamentu se vystavuje zjevně relevantní námitce, že Ústavní soud adekvátně nerozlišuje odpovědnost politickou na straně jedné a právní na straně druhé, jakož i že překračuje ústavní vymezení vztahů mezi jednotlivými mocemi, jmenovitě jeho vlastní vůči moci zákonodárné. Ačkoli se Stanovisko vyhnulo obtížím podřazení „dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu“ skutkovým podstatám odpovědnosti státu za škodu, zakotveným v zákonu č. 82/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, takto otevřený „ústavní“ problém se konstrukcí odpovědnosti k náhradě podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod nikterak neumenšuje.



37. Stanoviskem dovolávaný čl. 11 odst. 4 Listiny je aplikačně zde ostatně sám (více než) sporný, neboť typicky míří na ta „nucená omezení“ vlastnického práva, jež lze obsahově připodobnit k vyvlastnění (o kterých obou pojednává), pročez je jeho logickým základem aktivní zásah proti chráněnému vlastnictví působením státu a jeho orgánů, především orgánů exekutivních, a to jejich správními akty. Je-li tento článek Listiny užitečný zřejmě též k deklaraci ústavní nonkonformity vyvlastňovacích (znárodnovacích) norem (bez náhrady), neplyne od tud nikterak, že by mohl poskytnout oporu pro pasivitu („nečinnost“) Parlamentu, byť dlouhodobou a protiústavní.

38. Pakliže užití čl. 11 odst. 4 Listiny neobstojí, obrací se znovu pozornost jen k tomu východisku pro úvahy o odpovědnosti státu, jež představuje – a to výlučně – ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, které zakládá však toliko právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem; nad tento rámec se z ústavního pořádku žádný prostor pro odpovědnost státu již nepodává. Nepostihuje tudíž zákonodárny sbor, neboť k vyjmenovaným orgánům státu samozřejmě připodobitelný není; zákon (či jeho nedostatek), coby pro-

dukt jeho činnosti (nečinnosti), sice může být v rozporu s Ústavou, ale odpovědnost státu s tím spojit nelze, jelikož se neidentifikuje ani s rozhodnutím ani s úředním postupem, a již vůbec nemůže být řeč o splnění podmínky „nezákonnosti“ (viz též bod 36. výše).

39. Krom toho, originalita právního posouzení dřívějších nároků pronajímatelů na náhradu škody proti státu (ve smyslu nároků na náhradu podle čl. 11 odst. 4 Listiny) s sebou přináší nepřehlédnutelné potíže, jak tyto nové nároky obsahově vymezit, resp. jak je mají obecné soudy interpretovat. Stanovisko v klíčovém bodu 22. totiž nepřináší žádný uchopitelný návod pro posouzení, „do jaké míry došlo v důsledku regulovaného nájemného k zásahu do ... základního práva vlastnit majetek“, resp. zůstává nejasné, jak mají obecné soudy posuzovat, kdy už základní právo vlastnit majetek dotčeno bylo a kdy ještě nikoli, když se současně uznává, že „samotná protiústavnost právní úpravy regulovaného nájemného ... neznamena, že v každém individuálním případě bylo porušeno základní právo stěžovatele“ (přitom však je současně notoriem, že výnos z nájemného byl jeho protiústavní regulací ve významné míře oslaben). Zdůrazňuje-li Stanovisko, že „výše nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva



podle čl. 11 odst. 4 Listiny nemusí být identická s rozdílem mezi obvyklým a regulovaným nájemným“, jakoby na druhé straně naznačovalo, že tomu tak být i může. Ve zmíněném bodu 22. se sice uvádí, že obecné soudy budou v jednotlivých případech hodnotit, zda „byly splněny výše uvedené podmínky pro vznik práva na náhradu“, jejich prakticky užitečný výčet se přesvědčivě nepodává ani z jeho předchozích bodů 17. a 18.

40. Lze samozřejmě souhlasit s tím, že Ústavní soud může „podústavní podrobnosti“ ponechat na soudech obecných; pakliže však vlastním úsudkem založil nárok zcela originální, dosud nepředstavovaný, měl by dát konkrétně a pochopitelně najevo, co měl na mysli.

41. Konečně nelze přehlédnout ani možný (a nebezpečný) precedenční význam přijatého Stanoviska; jestliže byla odpovědnost státu spojena s „protiústavní nečinností“ Parlamentu, nemusí být snadné tuto základnu oddělit od jeho „protiústavní činnosti“, konkrétně deklarované Ústavním soudem v derogovaném ustanovení zákona, z něhož vyvstaly jednotlivým subjektům nároky, přiznané poté nevykonatelnými soudními rozhodnutími (srov. § 71 odst. 2 větu za středníkem zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu).

41. Ze všech těchto důvodů nelze přisvědčit ani druhé právní větě Stanoviska.

Vladimír Kůrka  
Jiří Nykodým  
Jiří Mucha

Doplňující odlišné stanovisko  
soudkyně Ivany Janů  
k odůvodnění stanoviska pléna

1. Souhlasím s právními větami, k nimž dospělo většinové stanovisko, jakož i s argumentací vztahující se k právní větě I. Avšak argumentaci k právní větě II. nepovažuji za zcela správnou a vyčerpávající; domnívám se, že Ústavní soud měl ještě více akcentovat odpovědnost státu za škodu, kterou svou protiústavní nečinností způsobil; stejně tak není důvodu, proč hovořit o „povinnosti k náhradě majetkové újmy“, když ve své podstatě nejde o nic jiného, než o odpovědnost státu za škodu, kterou způsobil (ostatně škoda se ustáleně definuje jako majetková újma vyjádřitelná v penězích). Nesouhlasím ani s tvrzením, že zmínka o odpovědnosti za škodu v nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 (případně v dalších nálezech), byla vyslovena ve vztahu k pochybení obecných soudů. V podrobnostech k tomu uvádím následující:

2. Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný



a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Mezi základní práva, jež jsou na ústavní úrovni garantována a jež jsou pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy), patří mj. vlastnické právo (čl. 11 Listiny), resp. právo na pokojné užívání majetku (čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě). Má-li být ochrana těchto práv úplná, musí právní řád poskytovat účinné právní prostředky nápravy pro případ, že do majetkové sféry osoby bylo protiprávně zasazeno. Jinak řečeno, pokud došlo v důsledku protiprávního jednání k majetkové újmě, musí právní řád umožňovat tuto újmu napravit, a to bez ohledu na to, kdo újmu způsobil; jestliže právní řád takovou nápravu neumožňuje, znamená to, že ochrana vlastnického práva, resp. práva pokojně užívat majetek, není úplná, a je proto v rozporu s čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu č. 1 ve spojení s čl. 13 Úmluvy.

3. Základním institutem, který slouží k nápravě majetkové újmy, jež byla někomu způsobena protiprávním jednáním, je odpovědnost za škodu. Z tohoto hlediska je nutno zabývat se otázkou, zda v případě újmy způsobené pronajímatelům bytů s regulovaným nájemným protiústavní nečinností zákonodárce jsou naplněny předpoklady odpovědnosti za škodu tak, jak je po dlouhá léta stabilně vymezuje práv-

ní teorie; je-li odpověď na tuto otázku kladná, musí právní řád umožňovat nápravu této situace, jak bylo shora uvedeno.

4. Odpovědnost za škodu stojí v teoretické rovině na čtyřech základních předpokladech:

- a) protiprávní jednání nebo zákonem kvalifikovaná škodní událost;
- b) škoda;
- c) příčinná souvislost mezi a) a b);
- d) zavinění (uplatňuje-li se subjektivní odpovědnostní princip).

5. Existence předpokladů uvedených pod body b) a c) zřejmě nevyvolává větší pochybnosti, a proto je lze nechat stranou; potvrzuje to i většinové stanovisko, ačkoli se vyhýbá tomu, aby hovořilo o škodě, a nahrazuje tento pojem opisným výrazem majetková újma. Zavinění se jako předpoklad odpovědnosti státu za škodu neuplatní; to plyne nejen ze zákona č. 82/1998 Sb., ale ze samotné povahy odpovědnosti za škodu, které se dopustí veřejná moc. Klíčovou otázkou tak zůstává naplnění předpokladu sub a), tj. zda nepřijetí zákona o jednostranném zvyšování regulovaného nájemného je či není protiprávním jednáním, a to bez ohledu na právní režim, kterým by se odpovědnost měla řídit.

6. V tomto smyslu lze – dle mého přesvědčení – usuzovat, že nepřijetí zákona upravujícího jednostranné zvyšování nájemného v bytech s regulovaným nájemným skutečně



je protiprávním jednáním. Zřetelně to plyne již z nálezů Ústavního soudu, jež se ve stanovisku citují, v nichž Ústavní soud vyslovil, že nečinnost zákonodárce je protiústavní; je-li protiústavní, pak tím spíše musí platit, že je zároveň i protiprávní, čímž je naplněn první předpoklad odpovědnosti za škodu. Závěr o protiústavnosti, a tedy i o protiprávnosti, se v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 opírá o dva základní argumenty: za prvé, přijetí zvláštní zákonné úpravy jednostranného zvyšování nájemného si stát sám sobě uložil v § 696 občanského zákoníku, za druhé, nepřijetím zmíněné zákonné úpravy byl porušen princip rovnosti a ochrany vlastnického práva

7. Na podporu tohoto závěru lze snášet i další argumenty. K nim patří i zjištění, že nepřijetím zákona o jednostranném zvyšování nájemného byl porušen princip legitimního očekávání. Kalkuloval-li platný a účinný předpis s existencí zvláštní úpravy, která bude regulovat jednostranné zvyšování nájemného, pak se nepochybně pronajímatelé mohli spolehnout na to, že taková úprava bude přijata a že podle ní budou moci postupovat. Takto založené legitimní očekávání nespočívá na žádné spekulaci, ale na výslovném ustanovení zákona.

8. Nepřijetí právní úpravy jednostranného zvyšování nájemného je dále v rozporu s čl. 1 Dodatkového

protokolu č. 1 k Úmluvě. Zde postačí odkázat na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva citovanou v odůvodnění většinového stanoviska.

9. Lze shrnout, že závěr o protiústavnosti, a tedy i protiprávnosti důsledků nepřijetí zákona o jednostranném zvyšování nájemného, se opírá o tyto argumenty: zákonodárce si sám uložil upravit tuto otázku přímo v zákoně, avšak neučinil tak; jeho nečinnost měla za následek porušení principu rovnosti a legitimního očekávání. Vzhledem k tomu, že jsou splněny i další shora uvedené předpoklady odpovědnosti za škodu, nelze tvrdit, že stát nese pouze politickou odpovědnost, a nikoliv též odpovědnost právní. Bylo by v příkrém rozporu s principy právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), pokud by právní řád neumožňoval reparaci majetkové újmy, která byla někomu v jeho ústavně chráněné majetkové sféře způsobena protiprávním jednáním. Tím spíše to platí pro situaci, kdy se protiprávně zachoval sám stát. Není podstatné, který orgán státu má na protiústavním stavu větší podíl. Odpovědnost nese stát jako celek; jednotlivé složky definované teorií dělby moci nejsou složkami od sebe oddělenými hlubokou propastí, ale těmi, mezi něž je toliko veřejná moc rozdělena. Účelem dělby moci není vyloučení či omezení odpovědnosti



státu jako celku, ale pouze snaha zabránit koncentraci moci, jež s sebou může nést snahy o její zneužití.

10. Na základě těchto úvah se domnívám, že by bylo možno extenzivně vyložit čl. 36 odst. 3 Listiny, a v souladu s tím i § 13 zákona č. 82/1998 Sb., a vztáhnout tak na odpovědnost státu za způsobenou újmu uvedený předpis přímo. Byl by tím lépe vyjádřen odpovědnostní charakter povinnosti státu, jakož i fakt, že ani jeho zákonodárce si nemůže počínat zcela libovolně.

11. Dále považuji za nutné zdůraznit, že není zapotřebí se obávat, že povinnost státu k náhradě majetkové újmy by mohla být využívána (nadužívána) nadměrně či precedenčně v případech, kdy někdo bude přesvědčen, že Parlament měl přijmout určitý zákon, ale nepřijal jej. Odpovědnost státu za majetkovou újmu, kterou způsobil svou dlouhodobou protiústavní nečinností spočívající v nepřijetí zákonem předvídané právní úpravy, je výjimečným postupem, který se uplatňuje toliko za zcela mimořádných okolností, a nelze jej mechanicky vztahovat na jiné případy nepřijetí právního předpisu. Nejsm si jistá, zda většinové stanovisko tento závěr vyjadřuje zcela jednoznačně; v podstatě totiž klade pouze dvě omezující podmínky, a sice porušení rovnosti a intenzitu omezení vlastnického práva (danou rozsahem

omezení a délkou jeho trvání). Považuji proto za nutné svázat závěr, k němuž Ústavní soud dospěl, s jedinečnými konkrétními okolnostmi tohoto případu. Jeho specifická povaha determinovaná regulací nájemného vyplývá přinejmenším z následujících skutečností: nepřijetí právní úpravy bylo protiústavní, a tedy i protiprávní; závěr o protiústavnosti přitom Ústavní soud opakovaně a po dlouhou dobu vyslovoval ve svých závazných nálezech. Přijetí zvláštní zákonné úpravy jednostranného zvyšování nájemného, jak již bylo zmíněno, si navíc stát sám sobě uložil v § 696 občanského zákoníku. Nepřijetím zmíněné zákonné úpravy byl porušen princip rovnosti, princip ochrany vlastnického práva a princip legitimního očekávání.

12. Konečně považuji za nepřilíš přesné tvrzení v bodě 14. odůvodnění většinového stanoviska, podle něhož „pokud tedy Ústavní soud konstatoval případný nárok na náhradu škody vůči státu ve svém nálezu sp. zn. I. ÚS 489/05 a potažmo v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08, směřoval takovýto nárok ve vztahu k pochybení obecných soudů, které by neposkytly ochranu základnímu právu dotčených pronajímatelů tím, že by zamítly jeho důvodný nárok na zvýšení nájemného.“. Právní názor vyslovený ve sp. zn. I. ÚS 489/05, podle něhož „pokud pronajímatelův



důvodný nárok nebude v plné míře uspokojen, nezbude mu jiná cesta, než uplatnit vůči státu požadavek na náhradu škody“, lze totiž interpretovat jedinečně v kontextu zbývajícího obsahu odůvodnění tohoto nálezu. Ústavní soud v něm jednak výslovně vylučuje existenci nároku na doplatek rozdílu mezi tržním a regulovaným nájemným za dobu minulou a jednak v souvislosti s úvahami o zvyšování nájemného do budoucna poukazuje na sociální citlivost této otázky při neexistenci sociálního bydlení. Z toho vyplývá, že situací, kdy nájemce v plné míře neuspokojí důvodný pronajímatelův nárok, se nemyslí rozdíl mezi nájemným za dobu minulou, ale případ, kdy obecný soud rozhodl o zvýšení nájemného do budoucna, nájemné však s ohledem na sociální důvody na straně nájemce nezvýšil na úroveň důvodného nároku pronajímatele. V takovém rozhodnutí žádné pochybení soudu spatřovat nelze; naopak jeho rozhodnutí by bylo správné, neboť v popsané situaci nelze požadovat po pronajímateli, aby nesl důsledky špatné sociální situace nájemce. Jedinou cestou k odstranění způsobené škody tak je v této situaci možnost, aby se pronajímatel domáhal zbývajícího rozdílu po státu z titulu jeho odpovědnosti za majetkovou újmu, kterou pronajímatel utrpěl.

13. Závěrem dodávám následující: nikdo nepopírá suverenitu Par-

lamentu, důležitost a váhu jeho politické odpovědnosti jako voleného reprezentanta lidu v zastupitelské demokracii, který nezávisle vytváří svoji politickou vůli hlasováním jednotlivých poslanců. Nelze však přehlédnout, že právě při nezávislém vytváření politické vůle jsou poslanci svým slibem zavázáni k zachovávání Ústavy i zákonů a svůj mandát mají vykonávat podle svého nejlepšího vědomí a svědomí (čl. 23 Ústavy). Vázanost Ústavou a zákony jasně ukazuje, že odpovědnost Parlamentu má i své zřetelné aspekty právní a nevyčerpává se pouze odpovědností politickou (čl. 1 odst. 1 Ústavy).

Pro posuzovanou problematiku z toho vyplývá, že pokud důsledky nečinnosti Parlamentu dlouhodobě zasahovaly do základního lidského práva, kterým je ochrana majetku, není v právním státě jiné cesty než, že stát je jako celek povolán k odpovědnosti, a to na základě výslovného rozhodnutí Ústavního soudu.

Ústavní soud byl ústavním zákonodárcem povolán a zabudován do ústavní struktury demokratického právního státu jako orgán ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy) a jeho vykonatelná rozhodnutí mají účinky erga omnes a zavazují všechny orgány a osoby, tedy i zákonodárce (čl. 89 Ústavy).

Ivana Janů



Doplňující odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k odůvodnění stanoviska pléna

## I. Úvod

1. Se stanoviskem souhlasím, považuji je za výraz odpovědného přístupu Ústavního soudu k řešení problému, který vznikl jako důsledek nepochopitelné liknavosti politiků ať na vládní či parlamentní úrovni. Ve svém doplňujícím stanovisku se chci vyjádřit k možné koncepci povinnosti státu k náhradě škody způsobené mocí zákonodárnou, k níž se, z respektovatelných důvodů spočívajících v hledání konsensu, odůvodnění stanoviska pléna nevyjádřilo zcela zřetelně.

2. Pozitivněprávně tato materie není upravena, neboť zákon č. 82/1998 Sb. normuje odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, přičemž ustanovení § 5 tohoto zákona pak zpřesňuje vymezení aktů a postupů, za které stát má odpovídat následovně: Stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu, která byla způsobena a) rozhodnutím, jež bylo vydáno v občanském soudním řízení, ve správním řízení, v řízení podle soudního řádu správního nebo v řízení trestním, b) nesprávným úředním postupem.

Na rozhodnutí Parlamentu učiněná ve formě zákona zmíněný zákon nepamatuje, resp. neřeší je. A právě z absence výslovné zákonné úpravy, jakož i z údajně tradiční „nedotknutelnosti“ Parlamentu dovozují někteří (většina) nemožnost konstruování povinnosti státu k náhradě škody jím způsobené (ať již zákonnými akty nebo nečinností).

## II. Historické základy odpovědnosti státu za škody způsobené mocí zákonodárnou

3. O odpovědnosti veřejné moci jako takové nemohlo být řeči v těch historických epochách, v nichž státu chyběla právní subjektivita, a pokud byl suverenitou nadán vladař. Subjektivita státu umožňuje chápat vztahy jednotlivce a stát jako vztahy právní, před tím se, slovy Jheringovými, právo jeví jako politika moci; z druhé strany např. Kelsen vyvozuje z právní subjektivity státu právní nemožnost mocenského postavení státu vůči jednotlivcům a všechny poměry nadřízenosti a podřízenosti jsou dle Kelsena jen faktické povahy. Přesto bylo uznáváno, že vladařovu suverenitu omezují mj. nabytá práva osob. V tzv. policejním státu, charakterizovaném vrchnostenskou péčí o dobrý pořádek a všeobecné blaho, nevládl suverén v zájmu svém a své dynastie, nýbrž



v zájmu celku. Proto v tomto období již neexistují hranice v podobě nabytých práv jednotlivých osob. Poddaní úředníky nekontrolují, jsou jen povinni podrobovat se jejich rozkazům. „Policejní“ zákony na rozdíl od „justičních“ zákonů nezakládají poddaným subjektivní práva, a proto nejsou prosaditelná soudně; jsou totiž jen vnitřními instrukcemi či rozkazy pro úředníky ve vztahu k jejich nadřízeným, nejsou určeny poddaným. Naznačená struktura výkonu moci se neuplatňovala jen v absolutistických monarchiích, nýbrž měla být dodržena i v porevoluční Francii. Suverenitu panovníka sice vystřídala suverenita lidu, která si však měla podržet tytéž znaky, jako její předchůdkyně, tj. všemocnost a neodpovědnost. Již Deklarace práv člověka a občana obsahovala princip nedotknutelnosti vlastnictví a každá škoda způsobená jednotlivci působením správy mu měla být kompenzována. Přesto francouzský zákonodárce i judikatura dlouho váhali uvést tento princip v život.

4. Velký rozmach činnosti státu však přináší stále četnější a těžší újmy jednotlivcům z jeho činnosti. Zároveň však sílí i smysl pro spravedlnost. Začíná být považováno za otázku slušnosti a za otázku sociální solidarity nahrazovat škody těm, kteří je utrpěli v důsledku činnosti státu. Přichází éra státu právního, zatím ovšem jen formálního. Stát váže

sám sebe právem, jeho akty začínají být co do zákonnosti kontrolovány, spory mezi státem a jednotlivcem jsou rozhodovány soudy. Postupuje vývoj teorie o odpovědnosti státu, která má zjednat pokud možno stabilní rovnováhu mezi zájmy kolektivními a individuálními, má být docíleno respektu k subjektivním právům a zájmům jednotlivců, jakož i zajištěna potřebná volnost pro jednání státu k plnění jeho úkolů. Intenzita problému sílí tím, čím se za samozřejmější pokládá, že stát se nemá omezovat jen na ochranu svých občanů, na zabezpečování vnitřní i vnější bezpečnosti, nýbrž že má a musí do své činnosti zahrnout i péči o zájmy svých občanů v oblasti kulturní, a především v oblasti hospodářské a sociální. Ústřední myšlenkou bylo, že stát nemá být ve vztahu k jednotlivci zdrojem škod, přinejmenším škod nespravedlivých či nepřiměřených k výhodám, které sám jednotlivci poskytuje.

5. Otázku povinnosti státu k náhradě škody způsobené zákonodárným aktem lze ztotožnit s otázkou poměru mezi státem a právem. Již od starověku lze pozorovat existenci dvou škol, z nichž jedna tvrdí, že stát má ve vztahu k právu suverénní postavení, zatímco druhá učí opak, dovozujíc, že moc je podrobena vyššímu právu, které jí vymezuje hranice. Představa o obsahu onoho vyššího práva se v průběhu věků



měnila, až se nakonec v 18. a na počátku 19. století ustálila na tom, že obsahem jsou vrozená práva jednotlivce (*ius cognatum*) vyplývající z jeho lidské přirozenosti a práva nabytá jednotlivcem (*ius quaesitum*), která vznikla spolupůsobením lidské činnosti. Přitom platilo, že práva z druhé skupiny (tj. nabytá práva) mohou být, při kolizi s obecným dobrem či statkem, zrušena či omezena, avšak jen za náhradu.

6. Překonání přirozenoprávních teorií v průběhu 19. století a jejich nahrazení právním pozitivismem odhalo naznačený základ pro omezení zákonodárce „vyšším právem“. Až do konce první světové války byl pojem „zákonné bezpráví“ považován za logický protimluv, neboť východiskem panující doktríny byla neomezitelná suverenita zákonodárce. Podle převažující doktríny i praxe si nabytá práva podržela význam jen pro stanovení zpětné působnosti zákona. Zákonodárství nečiní rozdíl mezi individuálními právy co do možnosti je měnit nebo i rušit, a to podle aktuální potřeby, ostatně samo označení „nabytá práva“ se začalo vytrácet. O pragmatismu, možná cynismu, materiálně (hodnotově) nekorigovaného pozitivismu svědčí historie např. čl. 129 odst. 1 Výmarské ústavy, který stanovil, že řádně nabytá práva státních úředníků (*Beamten*) jsou neporušitelná. Autor ústavy Hugo Preuss

vysvětloval účel tohoto ustanovení při jeho obhajobě v ústavním výboru, a to rozptýlením nervozity profesionálních úředníků ze změn ve formě státu i ve formě vlády, které by, dle jejich obav, mohly otřást jejich postavením. Proto bylo třeba tyto nepostradatelné odborníky, uklidnit. Je třeba dodat, že v doktríně existovali názoroví oponenti, kteří ve vztahu k nabytým právům tvrdili, že i „tehdy, když zákon mlčí, bude nutno presumovati zákonné uznání nároku na náhradu škody“ [(Gierke – citováno dle J. Matějky, Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého), Praha, 1923, s. 24)], neboť tak žádá spravedlnost.

7. Stejný názor zastával původně i německý říšský soud, který v rozhodnutí z 13. 1. 1883 uvedl: „V případě odnětí řádně nabytého práva skrze zákonodárství existuje, a to podle obecného práva, soukromoprávní nárok proti státu na plné odškodnění, není-li tento nárok zákonodárcem výslovně vyloučen.“ S postupem a upevňováním idejí pozitivismu se měnila i judikatura říšského soudu. V rozhodnutí z 26. 10. 1906 již uvádí: „Zákon může díky svému jedinečnému právnímu panství žádat i oběti bez odškodnění; pouze v případě, že takový zákon sám nařídí odškodnění, může být toto nárokováno.“ (citováno



v překladu autorky dle J. Matějky – viz shora, s. 24). Dne 4. 11. 1925 dospěl sice říšský soud k přesvědčení o soudní kompetenci k provádění kontroly ústavnosti ve vztahu k zákonům, čímž významně přispěl k narušení doktríny o parlamentní suverenitě, avšak odpovědnost za škodu způsobenou neústavními zákony nezformuloval (viz B. P. Wróblewski, *Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland, Eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung*, Nomos, Baden-Baden, 2005, s. 41).

8. Francouzská doktrína a judikatura 19. století zastávala neměnné stanovisko, dle kterého nelze žádat náhradu škody za činnost (nečinnost) zákonodárcovu. Zákon je považován za akt suverenity a znakem suverenity je, že zavazuje každého, aniž se lze dovolávat jakékoli náhrady. Doktríny se držel i Conseil d'État a odškodnění připouštěl jen pro případ, stanovil-li tak sám zákon, odvolává se přitom především na princip dělby moci, resp. oddělení moci soudní a zákonodárné (je zajímavé, že oproti tomu odpovědnost státu za škodu způsobenou akty exekutivy rozvíjel na počátku 20. století Conseil d'État velmi inventivně, což dle autorky svědčí o hypertrofované adoraci demokraticky voleného parlamentu, což je postoj, který negativně ovlivňuje i možnosti rozvoje ústavního soudnictví). Tento názor

byl však radikálně popírán Léonem Duguitem, dnes hodnoceným jako osobnost, která významně ovlivnila názory na veřejné právo. Duguit nalezl bázi, z níž vyrůstá právo ve faktu, že lidé jsou sociální bytosti, nadané univerzálním smyslem či dokonce instinktem solidarity a sociální interdependence. Z těchto instinktů dovozoval uznání jistých pravidel chování, která jsou nezbytná pro vzájemné soužití ve společnosti. Stát nepředstavuje suverénní moc. Je pouze institucí, která vznikla v důsledku sociálních potřeb lidí. Státy, stejně jako jednotlivci, jsou vázány právními pravidly, která mají základ v sociální nezbytnosti. Autor sám odmítal považovat svůj koncept práva za přirozenoprávní, opíral jej o sociologická východiska Durkheimova. Odmítal ovšem koncepci subjektivních veřejných práv a snažil se nahradit práva povinnostmi. Podle něj neexistuje jiné právo, než právo splnit svou povinnost. I právo vlastnické chápe jen ve vztahu k jeho sociální funkci, tj. jako moc jednotlivce nacházejícího se v určitém ekonomickém postavení splnit závazek, mající sociální účel, jak vyžaduje jeho sociální status. Pojem práva chápe jako nezávislý na pojmu stát; právní norma zavazuje stát stejně jako zavazuje jednotlivce. Jde totiž o normu, která se stále mění v závislosti na sociálním vývoji, a právní normou se stává až



v okamžiku, poněkud nepřesně řečeno, jejího uznání ze strany jednotlivců tvořících společenství. Pozitivní zákon je dle jeho mínění jen jednou z forem, jimiž je vyjádřena právní norma. Funkcí zákona jako formy je toliko usnadnit orientaci v tom, co právní normou skutečně je. Přijme-li, podle tohoto autora, zákonodárce zákon, jehož aplikace má za následek poškození určité skupiny občanů, má zároveň právní povinnost, vyžaduje-li to sociální solidarita, přiznat poškozeným výslovně odškodnění. Stejně platí i v případě, že zákonodárce zákon nevydá, ač na základě vývoje sociálních vztahů, tj. na základě objektivního práva k tomu byl povinen. Soudy jsou dle Duguitových názorů povinny vyhovět vzneseným nárokům na náhradu škody i v případě, že zákon mlčí, ba dokonce i v případě, že zákon náhradu výslovně vyloučí. Jde o logický důsledek názoru na poměr práva a zákona. Odporuje-li zákon objektivnímu právu (v Duguitově pojetí), není platný, a to bez ohledu na to, zda existuje orgán, který by tuto neplatnost konstatoval. Každý je, dle názoru autora této teorie, oprávněn odepřít poslušnost takovému zákonu, jímž samozřejmě nejsou vázány ani soudy.

9. Duguitovi evropští současníci jeho názory odmítali jako cestu k právnímu anarchismu a hojně je zneužívala marxistická teorie státu

a práva (viz např. dílo E. Pašukanise sovětského C. Schmitta). Meziválečné období bylo charakterizováno přesvědčením, že ač obsah zákona neodpovídá nárokům slušnosti a spravedlnosti, zůstává přesto právem, dokud nebude předepsanou cestou a příslušným orgánem změněn či zrušen. Zákon může zavádět a rušit nové sociální řády, a ač by se měl z důvodů spravedlnosti vyvarovat působení újmy jednotlivcům či skupinám občanů bez vážných důvodů, dojde-li k tomu, je věcí či rozhodnutím nikoli právním, nýbrž politickým, zda poškozenému zákon přizná nárok na náhradu škody. Bez výslovného zákonného zmocnění by, dle dobových představ, přiznání náhrady škody vlastně znamenalo možnost provádění soudní kontroly zákonodárných aktů skrze obecné soudy. Přitom úkolem soudů stále ještě bylo, slovy Montesquievými, být ústy zákona, v jejich (přiznané) kompetenci nemohlo být zákony měnit nebo je doplňovat. Zákon řádně vyhlášený zavazuje soudy i tehdy, nevyhovuje-li ústavním náležitostem. Připouští-li ústava přezkoumávání ústavnosti zákona zvláštním soudem, jako tomu bylo podle prvorepublikové ústavy československé, je takový zákon platný až do výroku ústavního soudu, uvádí kupř. F. Weyr (Soustava československého práva státního, 1921, s. 74 a násl.). Dobové zákonodárství při-



tom skýtá dostatek příkladů zákonů, které odepřely náhradu anebo umožňovaly poskytnout náhradu jen symbolickou, nedostatečnou (viz např. zákony o pozemkové reformě přijímané v letech 1919 až 1922). Stále se presumovalo, že zákonodárce si je vědom svého výsadního postavení a že demokratický zákonodárce je veden jen čistou ideou vyrovnávat soukromé zájmy a obecné dobro. „Čím mocnější jest zákonodárce – a takovým jest obzvláště v demokratické státní formě – tím více musí i on si býti vědom, že pro občana největší význam právního řádu spočívá v právní jistotě.“ (J. Matějka, viz shora, s. 35). O iluzivnosti těchto předpokladů přesvědčilo období nadvlády nacionálního socialismu. Vybaven pozitivistickým přístupem k právu, slovy Radbruchovými, stál právníkový stav bezbranný tváří v tvář dosud netušeným hrůzám.

III. Odpovědnost státu za škodu způsobenou zákonodárcem ve světle principu materiálního právního státu

10. Nová etapa přichází s poválečným obratem v ústavněprávní doktríně. Emeritní profesor bonnské univerzity věnující se dlouhodobě otázkám odpovědnosti státu za škodu píše: „Náprava státního bezpráví

(křivd) je fundamentálním požadavkem právního státu. Právní stát je podle řádu vytvořeného Základním zákonem přinejmenším rovnocenný sociálnímu státu. Proto je naprosto nepochopitelné a v posledku jde o ústavní rozpor, přerozděluje-li sociální stát v podobě sociálních dávek miliardové sumy, a právní stát oproti tomu ponechává anebo nevyrovnává z důvodů nároků na veřejné finance státní bezpráví.“ (F. Ossenhühl, *Neuere Entwicklungen im Staatshaftungsrecht*, Berlin/New York, 1984, s. 28). Princip právního státu je ústavní oporou odpovědnosti státu za škodu obecně i za škodu způsobenou činností (nečinností) parlamentu. Dále se v literatuře krystalizuje tendence, která z odpovědnosti státu za respekt a za ochranu základních práv vyvozuje, že základní práva, dojde-li k jejich porušení, představují samostatný, obecný právní základ a bezprostřední oporu uplatňovaného nároku [B. P. Wróblewski – viz výše, s. 49, viz také nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 85/04 (N 136/42 SbNU 91)].

11. Princip právního státu je aplikován i v konkrétních situacích, pro jejichž řešení chybí speciální právní předpis. Konkretizace tohoto principu se uskutečňuje skrze řadu institutů a pravidel obsažených v ústavním pořádku samotném a dále k jeho konkretizaci dochází skrze judikaturu a doktrínu. Avšak nikoli





každé řešení jeví se jako „správné“ a „spravedlivé“ lze odůvodňovat požadavky odvoditelnými z principu právního státu. Pojetí právní odpovědnosti právního státu za škodu vychází z komplementarity jednání a odpovědnosti. Princip právního státu postuluje jak náhradu škody za protiprávní zásahy ze strany různých státních orgánů, tak i za ingerenci státní moci, která jednotlivci v souladu s právem ukládá zvláštní zátěže ve prospěch uspokojení veřejného zájmu.

12. Je zřejmé, že obrat v ústavněprávním myšlení ve prospěch co do původu přirozenoprávních korektivů (v podobě základních práv a ideje usilování o spravedlnost) veškerého práva přinesla zkušenost s tím, že i stát se může dopouštět bezpráví oděného do hávu zákona. První plaidoyer pro odpovědnost za legislativní činnost (nečinnost) přednesl F. Jeruzalem (SJZ 1950, s. 7). B. P. Wróblewski (viz shora, pozn. pod čarou 237, s. 58) shromáždil pozoruhodně dlouhý přehled vyjádření osobností německé jurisprudence na dané téma, a proto přesvědčivě vyznívá jeho tvrzení (tamtéž), že panující doktrína pléduje pro odpovědnost za legislativou způsobené škody a jako východisko bere zmíněný princip právního státu.

13. Proti tomuto názoru bývají vznášeny tři argumenty. První, pozitivisticky laděný, namítá neexistenci

pozitivního právního titulu. Druhé dva jsou spíše věcné povahy a vztahují se k otázce udržení funkčnosti státu. Jednak má navrhovaná odpovědnost za legislativu potenci ohrožovat rozhodovací svobodu parlamentu, kterému by tak byl odňat potřebný rozhodovací prostor, a parlament by byl degradován do role pouhého vykonavatele vyšších norem. A dále by přitakání odpovědnosti za legislativu přivodilo nedozírné finanční následky, které by stát mohly dovést až k bankrotu.

14. K první námitce je třeba uvést, že sám ústavní pořádek, a to skrze zřízení ústavního soudnictví s kompetencí kontrolovat ústavnost zákonů se sankcí v podobě zrušení zákona při nalezení protiústavnosti, dále skrze ochranu poskytovanou základním právům jednotlivců proti aktům všech větví moci, tedy i proti zákonodárné moci (skrze akcesorický návrh na zrušení zákonů podávaný spolu s ústavní stížností) a konečně skrze princip materiálního právního státu, který působí jak strukturálně, tak materiálně, již sám zúžil prostor pro rozhodování zákonodárce. Samozřejmě, že základní podmínkou pro vyvození odpovědnosti musí být náleží Ústavního soudu k neústavnosti jednání Parlamentu, který má normativní povahu. Takový náleží v žádném případě prostor pro Parlament dále nezuzuje, neboť jen



konkretizuje existující ústavní úpravu (pozitivní). Takový náleží v určitých případech může jen dát základ další konsekvenci plynoucí z nalezání protiústavnosti jednání (opomenutí) legislativy. Uvedené protiargumenty platí i ve vztahu ke druhé námitce. Pokud jde o námitku třetí, lze jen poukázat na fakt že právě v daném případě hrozí, že Česká republika bude citelně penalizována Evropským soudem pro lidská práva, jak na to upozorňuje stanovisko v bodu 23.

#### IV. Závěr

15. Mám za to, že právě požadavky plynoucí z principu právního státu nelze přehlížet ani při interpretaci čl. 36 odst. 3 Listiny, neboť jejich prosazení je vlastním účelem tohoto ustanovení. Proto se neměl uplatnit výklad toliko gramatický a historický, nýbrž bylo, dle mého soudu třeba sáhnout k výkladu teleologickému, který by zohlednil všechny souvislosti uplatňovaného nároku plynoucí z požadavků principu právního státu. V těchto souvislostech by nebylo možno setrvat v problematických tradičních představách francouzské revoluce, nýbrž musel by být učiněn závěr o tom, že v podmínkách materiálního právního státu není možné vyjmout parlament z potenciálních zdrojů působí-

cích škodu přičitatelnou státu. Inspiraci pro tento přístup lze hledat v některých komentářích k Základnímu zákonu SRN, a to k jeho čl. 34 (von Danwitz, in Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, Art. 34, s. 1081, RN. 40 ff. Čl. 34 chrání základní práva občanů jak proti porušení ze strany exekutivy, tak soudnictví, jakož i legislativy), jehož samotná dikce posuzovaná izolovaně by rovněž mohla svádět k zužujícímu výkladu, což je realitou u jiných komentátorů Základního zákona (např. Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau), kteří tvrdí, že parlament nevykonává úřední moc oproti třetím osobám, nýbrž jedná výhradně v zájmu celku, přičemž ovšem nezpochybňují parlament jako vykonavatele „veřejného úřadu“, jak jinými slovy činí stanovisko.

16. Dále mám za to, že výrok učiněný v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 měl být chápán jako aditivní výrok, který rozšířil právní důvody k náhradě škody uvedené v zákoně č. 82/1998 Sb. o Ústavním soudě deklarovanou protiústavní nečinností Parlamentu. Ta trvala od data vykonatelnosti nálezu učiněného ve věci sp. zn. Pl. ÚS 3/2000, kdy Parlament nerespektoval či vůbec nedbal lhůty, kterou mu Ústavní soud poskytl v podobě odložení vykonatelnosti nálezu o jeden a půl roku. Tímto způsobem významně omezil či porušil



jak vlastnická práva vlastníků domů a bytů, tak zasáhl do práva na nerušené soukromí nájemníků, neboť je i po Ústavním soudě stanovené lhůtě vystavil nejistotě ohledně řešení jejich bydlení, což se citelně dotklo zejména práv těch sociálně nejslabších skupin nájemníků, kteří museli strpět sice v naprosté většině bezúspěšné, avšak přesto podávané žaloby vlastníků bytů, a to bez možnosti žádat veřejnou moc o pomoc v podobě poskytnutí sociálního bydlení, které však dodnes není právně upraveno. To přesto, že již ve zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 Ústavní soud výslovně uvedl, že „Deregulaci nájemného včetně cen za služby spojené s bydlením je nezbytné spojit s realizací celkové koncepce bytové politiky státu.“. Konkretizací ústavního pořádku již tehdy Ústavní soud vyznačil ústavní hranice, v nichž se musí zákonná úprava dané problematiky pohybovat, má-li být považována za ústavně konformní. Parlament nejen že ignoroval zmíněný náleze, ignoroval i další dva vydané ke stejnému problému.

17. A právě ignorování tří nálezů Ústavního soudu vydaných k problematice regulovaného nájemného považuji také za dostatečný důvod pro uplatnění důsledků z deklarovan

vané protiústavnosti parlamentní nečinnosti nálezem sp. zn. Pl. ÚS 20/05. Proti takto bezohledně demonstrovanému ignorování jednoho ze základů právního státu, spočívajícímu v nedodržování Ústavy České republiky, jejíž čl. 89 odst. 2 stanoví, že vykonatelné nálezy Ústavního soudu jsou závazné pro všechny orgány a osoby, tedy i pro Parlament, je třeba nalézt obranu. Opakované neuposlechnutí nálezů Ústavního soudu totiž znamená destrukci funkčnosti Ústavou založených vztahů mezi ústavními orgány. Pro vztahy státní moci a občanů to znamená vyvolání právní nejistoty, ač právě zákony, jako nejdůležitější produkt parlamentní činnosti, mají být zdrojem jejich právní jistoty. Všechny tyto skutečnosti mě nutně vedou k závěru, že Parlament se v daném případě dopustil významného porušení samotného principu právního státu, k jehož respektování je jako orgán České republiky zavázán čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky. Vyvození odpovědnosti státu za těchto okolností se mi jeví jako naprosto přiměřené.

Eliška Wagnerová

zdroj: <http://nalus.usoud.cz>  
Připravila: **Mgr. Barbora Frantová**



## Věci – římskoprávní regule a jejich odraz v současném právu

MUDr. et JUDr. Alexandr Thöndel.

*Tato práce je výstupem grantu č. 2210/2007: Římskoprávní zásady a jejich odraz v současném právu, který je financován z prostředků GAUK.*

Právní úprava pojetí věci je zásadním odvětvím každého právního řádu. To platilo nejen v minulosti, ale je tomu tak i v současnosti. Právní normy upravující pojem věci jsou zásadní pro celou sféru nejen soukromého, ale i veřejného práva. Vymezení věci prodělalo od dob starověkého Říma mnohé proměny. Stále však platí, že je a bude základním stavebním kamenem každého právního řádu. Problematika věci jakožto předmětu občanskoprávních (v podstatě ale i soukromoprávních) vztahů si zaslouhuje následující hlubší rozbor.

### I. Římskoprávní pojetí věci

Věc (*re*) v právním smyslu je prostorově omezený kus zevního světa, který může být samostatným předmětem práv, nikoliv jejich subjektem. Tím je řečeno, že věcí v právním smyslu může být pouze předmět hmotný, tělesný. Římstí juristé rozeznávají pod vlivem filosofických kon-

strukcí *res corporales* a *incorporales* (věci hmotné a nehmotné).

Samostatným předmětem práv je jen těleso, které činí celek jednotný. Za takový se v právu pokládá nejenom věc jednoduchá např. zvíře, kámen, socha, nýbrž i věc složitá (*corpus quod ex contingentibus*), tj. i věc skládající se z několika mechanicky spojených těles, jako jsou stavení, loď, skříň. Odlišné jsou věci souborné – hromadné (*corpus quod ex distantibus constat*). Tak se nazývá skupina samostatných, hmotně nespojených těles, která jsou brána za celek a označována jednotným jménem. Zpravidla bývají sdruženy k hospodářskému účelu, např. stádo dobytka, knihovna. Takový celek není samostatným právním předmětem. Vlastnictví, jiná věcná práva a držba se nevztahují k celku, ale vždy jen k jednotlivým předmětům. Tomu odpovídá právní konstrukce, že věc hromadná, jakožto jednota, není zvláštním předmětem držení a práv.

Tělesa, která jsou součástmi ... věci (ovoce na stromě, trám nebo cihla





ve stavení) nejsou sama věci, a tak jsou zvláštní práva k nim vyloučena, a to doby, dokud trvá jejich spojení s věcí hlavní.<sup>1),2)</sup> Věcí nebyl člověk svobodný. Člověk nesvobodný – otrok měl v římském právu jen povahu předmětu práv.

Zvláštní kategorii tvořily věci vyloučené z právního obchodu. Ty nemohou být předmětem práv soukromých. K některým z nich byl vznik takových práv nemožný jen do určité míry. Právní jednání směřující ke vzniku takových práv u těchto věcí jsou neplatná. Věci jsou nezpůsobilé právního obchodu (*res extra commercium*) z následujících důvodů: Za prvé podle své přirozené povahy nemohou být podrobeny výlučnému panství jednotlivců a jsou ponechány k obecnému užívání všech lidí *res omnium communes*: vzduch, proudící voda, moře a břeh moře. Za druhé z důvodů náboženských jsou vyloučeny z veškerého obchodu *res*

1) Dikce je z pohledu dnešního práva problematická, je – li totiž něco součástí, pak to není samostatná věc ve smyslu právním a hovořit v této souvislosti o věci hlavní, která je vlastní vztahu příslušenství není myslitelné. Problematická je nesporně i otázka jejich oddělení, neboť podle současného platného práva je součástí věci vše, co k ní náleží, aniž by jejím oddělením věc jako celek byla znehodnocena.

2) Zajímavý je náhled nového občanského zákoníku na věci, které byly jakožto původní součástí odděleny a jsou následně prodávány (viz partie věnovaná návrhu nového občanského zákoníku).

*divini iuris*. Jsou to *res sacrae* a *res religiosas*. *Res sacrae* jsou věci, které se státním povolením byly posvěceny pro bohoslužbu, jako chrámy, oltáře a posvátné nářadí. *Res religiosas* jsou *de facto* pohřebním místem.<sup>3)</sup>

Justiniánské právo aprobovalo vlastnictví k půdě kostelů a modliteben. Movité *res sacrae* bylo dovoleno prodat nebo dát do zástavy k výkupu zajatců nebo k úhradě kostelních dluhů.

Z důvodů veřejného prospěchu jsou vyňaty z právního obchodu částečně *flumina publica* a *res publicae in communi usu*.

*Flumen publicum* není ve vlastnictví nikoho, ani ve vlastnictví státním a je předmětem obecného užívání. *Flumina publica* jsou všechny tekoucí potoky a řeky. Břehy veřejných řek mohou být v soukromém vlastnictví, jsou však zároveň podrobeny obecnému užívání.

*Res publicae* jsou věci patřící římskému státu nebo obcím. *Res publicae* slouží veřejnému užívání tím způsobem, že jsou předem určeny k užívání občanů – např. veřejné cesty, náměstí a budovy věnovány službě veřejné, jako hradby a brány městské. Tyto věci se nazývají *res publicae in publico usu habitae*. Jsou v podstatě v soukromoprávním vlastnictví státu nebo obce, ale zároveň jsou podrobeny veřejnému užívání. Naproti tomu

3) Blíže k tomu Gai. 2, 4.



od *res publicae in publico usu* bývají odlišovány všechny ostatní, státu nebo obcím náležející věci, hlavně státní nebo obecní poklad a statky, sloužící za kapitál výrobní (otroci, *agri publici*, doly aj.).

Při veřejném užívání veřejné řeky a ostatních *res publicae in communi usu* platí stejné právo pro všechny. Pro případ rušení obecného užívání jsou v praetorském ediktu připuštěna *interdicta popularia*. Výkon soukromého práva bylo možné nabýt pouze udělením zvláštní státní koncese (např. koncese na používání vody z řek).

Zásadní bylo v římském právu rozdělení věcí na *res Mancipi* - věci mancipační a *res nec Mancipi* - věci nemancipační. Mezi mancipační věci hmotné se řadily: italské pozemky, otroci a domácí tažná zvířata. *Res Mancipi incorporales* byly pak polní služebnosti k italským pozemkům. Mancipační věci jsou vesměs věci, tvořící podstatné a trvalé části majetku starořímského rolníka. Tyto věci bylo možné zcizit jen zvláštním formálním obřadným právním jednáním – mancipací. Všechny ostatní věci, které neměly vlastnosti mancipačních věcí byly *res nec Mancipi*. Pokud by došlo k převodu vlastnického práva věci mancipační pouhou

4) Je historickou otázkou, co vůbec znamená zkratka K + M + B namalovaná na dveře domu o svátku Tří králů. Jeden výklad se přiklání k tomu, že jsou to iniciály třech králů, kteří se přišli poklonit Kristovi. Je ale

tradicí, byl takový úkon považován za neplatný.<sup>4)</sup> Všechny ostatní věci byly nemancipační a pro jejich převod stačilo pouhé odevzdání - *traditio*.

V souvislosti s rychlým socioekonomickým vývojem římské společnosti ztrácelo uvedené rozdělování věcí a s tím související forma převodu vlastnického práva k nim na významu. Mancipace se udržela ještě po celou klasickou dobu. Definitivně a přímo dělení odstranil Justinián, který tak ale učinil jen *de lege lata*. *De lege ferenda de facto* trvá ve svých filosofických dimenzích dodnes. Některé „zvláštní“ věci mohou být jen ve vlastnictví státu, nebo státem určených právnických osob (Čl. 11 odst. 2 Listiny). Dále se filosofie dělení věcí promítá i do každodenní právní praxe převodu nemovitosti, kde odrazem formalismu je vklad vlastnického práva k nemovitosti, která je předmětem evidence do katastru nemovitostí. Nemovitost je – podle § 119 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“ nebo „ObčZ“) – pozemek bez omezení, nebo stavba spojená se zemí pevným základem (je evidentní, že jen stavba spojená se zemí pevným základem a v tomto přípa-

možné, že znamená je pozdějšího data a je zkratkou latinského „CHRISTE BENEDICTO MANCIPII“ – „Pane požehnej tomuto domu“ s nápisem doplněným připojením příslušného roku AD – Léta Páně.



dě ještě taková, která je předmětem evidence katastru nemovitostí vyžaduje k převodu právní skutečnosti vkladu. Vlastnictví nemovitosti, která není předmětem evidence, se převede již účinností samotné smlouvy - § 133 odst. 3 ObčZ). Převod vlastnického práva k nemovitosti anebo zřizování jakéhokoli věcného práva k cizí nemovité věci tak i dnes prochází složitým formálním procesem, který má přesně stanovené náležitosti.

Justiniánské právo již tedy nerozlišovalo rozdíl mezi mancipačními a nemancipačními věcmi. Důraz kladlo na jiné rozdělení věcí. Jednalo se o věci movité *res mobiles* a nemovité a *res immobiles*<sup>5)</sup>, podle toho, jestli byla možná jejich změna v prostoru či nikoliv. Zvláštní skupinu movitých věcí tvořily ty, které se pohybovaly vlastní silou (zvířata, otroci). Nemovitými věcmi jsou *fundi*, *praedia*, tj. omezené díly povrchu zemského (*solum*<sup>6)</sup>), zde je evidentní

5) Termíny *res mobiles*, *immobiles*, jakožto označení zvláštního druhu věcí, jsou zpravidla interpolovány (Bonifante Instituce římského práva, Kübler).

6) *Solum* latinsky půda – nikoliv obecně míněno povrch zemský, neboť ten je ze 2/3 pokryt vodou (510 mil km<sup>2</sup> je celkový povrch Země, z toho je 149 mil km<sup>2</sup> pevniny a 361 mil. km<sup>2</sup> moře). Takový poměr se může jevit z hlediska člověka jako nevýhodný, ale je to právě převaha vodní plochy a největší skupenské teplo vody, jakožto kapaliny i ledu, jakožto její pevné formy, které udržuje stabilitu klimatu na zemi a tím i možnost života.

shoda současné platné právní úpravy pojmu nemovitosti „nemovité věci jsou pozemky bez omezení“. Všechna tělesa spojená se zemskou půdou, kdy zvláštní důraz byl kladen na předměty nad ni vyčnívající (*superficies*), jako byly rostliny a stavení, byly pokládány pouze za části pozemků, nejsou tedy věci ve smyslu právním. Zásada „SUPERFICIES SOLO CEDIT“ bude probrána dále. Z dikce, která je uvedena v Heyrovského učebnici Dějiny a systém soukromého práva římského<sup>7)</sup> je patrné, že součástí pozemku byla všechna tělesa spojená se zemskou půdou, přičemž tomu, co vyčnívalo napovrch, byl přikládán důraz – slova „zvláště též předměty“.

Pozemky, na kterých bylo postaveno stavení, se označovaly jako *praedia urbana* (pozemky domovní). Naproti tomu zemědělské pozemky byly označovány jako *praedia rustica* - (pozemky polní). Zásadní bylo také rozlišování pozemků italských (*praedia Italica*) od pozemků provinčních (*praedia provincialia*). Podle původu hranic mezi pozemky se ještě rozlišovaly pozemky ohraničené z moci úředního rozhodnutí zeměměřičů (*agrimensores*, *ager adsignatus*, *ager limitatus*). Pravidelné ohraničení pozemků bylo typické pro pozemky kolonií římských.

7) Heyrovský, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Díl I. Praha 1921, s. 196.



Naopak pozemky v územích provinčních měly tvar ne zcela přesně ohraničený (*ager arcifinius*).

Další hlavní rozdělení věcí v římském právu spočívá v rozlišování věcí na zužitelné a nezužitelné. Věci zužitelné *res quae usu consumuntur* (např. obilí, víno, palivo). Další kategorií jsou věci opotřebitelné *res quae usu minuuntur* (např. šaty). Jedná se tedy o věci, které nebyvají spotřebovány ihned, jakmile se jich jednou užije, ale poměrně rychle opětovným použitím pozbývají své opotřebitelnosti.

Další dělení spočívá v dělení na věci určené individuálně a na věci určené podle druhu. V právním obchodě bývají druhově určeny věci podle druhu v případě věci, které mají tu zvláštnost, že každá jednotlivá věc, která náleží k tomuto druhu, může být zastoupena kteroukoli jinou věcí téhož druhu. Právě skutečnost, že mohou být zastoupeny, jak říká předchozí věta, jim dává název věci zastupitelné (*res fungibiles*). Příkladem jsou peníze, obilí, olej. Jejich charakteristiku podává římskoprávní definice:

RES FUNGIBILES SUNT, QUAE PONDERE, NUMERO, MENSURA CONSTANT - Věci zastupitelné jsou ty, jež se určují vahou, počtem (nebo mírou<sup>8)</sup>).

Zásadní věcí zastupitelnou jsou peníze, jakožto nejstarší obecná mí-

ra hodnot. Samotnou nejstarší obecnou mírou hodnot u Římanů byl dobytek. Teprve ve 4. století před Kr. byla zavedena mince<sup>9)</sup>, u níž byla státem ověřena nejen ryzost, nýbrž i určitá váha kovu. Tím při placení odpadlo vážení a nastoupilo počítání, a tak je tomu dodnes.

Za zásadní je nutné pokládat i otázku případné dělitelnosti věci.

Za reálně dělitelnou byla považována v právu věc, která mohla být rozložena do několika samostatných předmětů téhož druhu, aniž by se tím zrušila podstata celku anebo se jeho hodnota nepoměrně snížila. Dělitelnými věcmi jsou např. nezastavěný pozemek, za jistých okolností i stavení. To bylo dělitelné jen dělením v kolmém směru (dnes ve vertikále). Od reálného dělení je nutné odlišit intelektuální (ideální) dělení. Jedná se o případ, kdy jedna a tatáž věc hmotně nerozdělená, je ve vlastnictví nebo ve společné držbě několika osob. Tyto části hmotně nerozdělené byly nazývány *partes pro indiviso*. Naopak části hmotně rozdělené jako *partes pro diviso*.

Příslušenství – *pertinence*<sup>10)</sup> – jsou věci, které přesto, že funkčně souvisejí s jinou věcí a zachovávají si povahu zvláštních předmětů práv, jsou

9) Blíže se touto problematikou zabývá publikace: Boháček, M., *Poceta první republiky*.

10) V hovorové řeči impertinentní – nepřislušející, nepatřičný.

8) Inst. 3, 14, pr.



v právním obchodu pokládány za příslušné k jiné věci, jejímž účelům slouží podle svého určení trvale. Příslušenstvím domu jsou klíče, příslušenstvím studny její poklop, příslušenstvím vinohradu viničné tyče. Pokud někdo spojení věci hlavní a jejího příslušenství zrušil v úmyslu, aby je po čase znovu obnovil, nepřestávají být tyto věci příslušenstvím. V případě právního jednání, které se týká věci hlavní, sdílí příslušenství její osud.<sup>11)</sup>

„... Tělesa, která jsou součástkami věci, nemohou, dokud trvá spojení jejich s touto věcí, býti předmětem zvláštní držby. Drží-li někdo věc složitou (např. stavení), drží jednotlivé části její (kameny, trámy atd.) pouze prostředkem celku, nikoli jako zvláštní předměty. Teprve když části tyto se odloučí od celku, jest k nim možné nové, zvláštní držení“.<sup>12)</sup>

Výrazem *fructus* označovali Římané pravidelné hospodářské výťažky věci. Za plody pokládali Římané služby otroků, nikoliv však děti otrokyně. Zásadními plody rozvinutější ekonomiky pak bylo nájemné a úroky.<sup>13)</sup>

11) Kincl, J., Urfus, V., Skřejpek, M.: *Římské právo*. 1. vyd. Praha, 1995, s.84.

12) Heyrovský, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Díl I. Bratislava, 1929, s. 216.

13) Základním pramenem partie věnované římskoprávnímu pojetí věci byl čerpán z učebnice *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Díl. I. Bratislava, 1929, s.199 a n.

## II. Římskoprávní sentence, komentář k nim a porovnání se současným platným právem

1. RES CORPORALES HAE SUNT, QUAE TANGI POSSUNT, VELUTI FUNDUS HOMO VESTIS AURUM ARGENTUM ET DENIQUE RES INNUMERABILES: INCORPORABLES SUNT, QUAE TANGI NON POSSUNT, QUALIA SUNT EA, QUAE IN IURE CONSISTUNT, SICUT HEREDITAS, USUS FRUCTUS, OBLIGATIONES QUOQUO MODO CONTRACTAE<sup>14)</sup> – věci hmotné jsou ty, kterých se lze dotknout, jako půda, otrok, šat, zlato, stříbro a potom nespočetné věci jiné; nehmotné jsou ty, kterých se dotknout nelze, jejichž podstatou je právo, jako pozůstalost, právo poživací, závazky jakýmkoli způsobem uzavřené.

Z dikce dané sentence je patrná mistrná práce římských juristů. Rozdělení na věci hmotné a nehmotné opírají o úplně elementární poznání, které je možné získat hmatem. Za hmotné věci označují věci hmatatelné, jejich výčet je uvozen demonstrativně (výslovně jsou uvedeny pro tu dobu nejdůležitější věci, věta je pak uzavřena jakousi generální klauzulí). Za nehmotné věci jsou naopak označeny věci, které hmatat nelze, přičemž je zdůrazně-

14) Gai. D 1, 8, 1, 1.



no, že jejich podstatou je právo. Výčet je pak uvozen pozůstalostí. Zde je patrné, že převzetí této věty do Digest z Gaia přineslo z dnešního pohledu jistou nepřesnost, která si zaslouží dalšího výkladu. Pozůstalost byla původně chápána jako soubor věcí, či práv, postupem času ale tento soubor začal být brán jakožto subjekt práv a povinností – tzv. *hereditas iacens* – ležící pozůstalost. Ve výčtu dále následuje právo poživací a závazky uzavřené jakýmkoli způsobem.

Teorie soukromého práva rozeznává dvojí předmět občanskoprávních vztahů. Předmět přímý a druhotný. Předmětem přímým se rozumí lidské chování, kterým se realizují práva a povinnosti stran. Předmětem druhotným je to, čeho se toto chování týká a co je zakotveno v § 118 ObčZ. Podle § 118 ObčZ jsou předmětem občanskoprávních vztahů: (i) věci, (ii) byty a nebytové prostory jako jednotky podle § 1 a násl. zákona o vlastnictví bytů<sup>15)</sup>, (iii) práva, pokud to jejich povaha připouští, (iv) jiné majetkové hodnoty, pokud to rovněž jejich povaha připouští.

15) Zákon č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony (zákon o vlastnictví bytů), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o vlastnictví bytů“ nebo „BytZ“).

Pojem věci občanský zákoník v § 118 nedefinuje. Současné evropské kodifikace civilního práva obsahují různé široké vymezení věcí. ABGB z roku 1811 považoval za věci v právním smyslu „vše, co je rozdílné od osoby a slouží potřebě lidí“ neboli jak věci hmotné tak nehmotné. Jiné a to užší legislativní pojetí věci zvolil německý občanský zákoník (BGB) z roku 1896. Ten za věci v právním smyslu pokládá jen hmotné předměty a ovladatelné přírodní síly, které slouží potřebám lidí. Takové pojetí věci bylo převzato i u nás do občanského zákoníku z roku 1950. Současný občanský zákoník vychází z téže konstrukce.

Ustanovení § 118 ObčZ má na mysli předměty hmotné (*res corporales*) za předpokladu, že jsou ovladatelné a užitečné, tj. neslouží k potřebám lidí. Oba tyto předpoklady jsou kumulativní. Věcí tedy není hmotný předmět tehdy, je-li sice ovladatelný, ale není užitečný a naopak, je-li sice užitečný, ale neovladatelný a nakonec i v případě, že není splněn ani jeden znak.

Ovladatelnost je nutné posuzovat objektivně. Nezáleží na tom, je-li daná věc ovladatelná danou osobou v daném okamžiku, ale na tom, zda vůbec je v mezích lidských možností ji ovládat. Např. motocykl, který se pro poruchu řízení pro jeho řidiče stal neovladatelný, nepřestává být věcí v právním smyslu.



Z hlediska splnění těchto dvou znaků je věcí např. budova, automobil, loď apod. Pokud jde o vymezení pojmu budovy – srov. § 27 písm. k) zákona č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen dále jen „katastrální zákon“ nebo „KatZ“), pokud jde o vymezení rozestavěné budovy – srov. § 27 písm. l) KatZ (rozestavěnou budovou se rozumí budova alespoň v takovém stupni rozestavěnosti, že je již patrně stavebně technické a funkční uspořádání prvního nadzemního podlaží, pokud jí dosud nebylo přiděleno číslo popisné nebo evidenční, a u budovy které se číslo popisné nebo evidenční nepřiděluje, pokud dosud nebylo započato s jejím užíváním). Podle soudní praxe funkční propojení jedné budovy tak, aby mohla být účelově užívána s druhou sousedící budovou, ještě neznamená, že první budova přestala být samostatnou věcí v právním smyslu (28 Cdo 175/2001).<sup>16)</sup>

V souvislosti s vymezením pojmu věci v právním smyslu je namístě se zmínit o tom, jak je vymezen pojem odpadu ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých

dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle citovaného ustanovení se za odpad považuje každá movitá věc, které se osoba zbavuje anebo má úmysl či povinnost se jí zbavit. Z této specifické právní úpravy se někdy dovozuje obecný závěr, že výše zmíněný znak věci v právním smyslu, tj. znak užitečnosti ztratil již ve vymezení věci svůj význam, resp. že se přežil. Je však třeba usuzovat, že vymezení pojmu odpadu v rozsahu působnosti citovaného zákona a jen pro jeho specifické účely nic na výše uvedených znacích věci v právním smyslu nemění. I věc, které se někdo zbaví jako odpadu, může totiž sloužit potřebám ostatních lidí např. při recyklaci.<sup>17)</sup>

Předmětem občanskoprávního vztahu bude v první řadě věc, která již existuje. Předmětem občanskoprávního vztahu však může být i věc, která teprve v budoucnu vznikne (§ 595 ObčZ – kupující se zavazuje zaplatit kupní cenu za věc, která vznikne teprve po uzavření kupní smlouvy – např. za úrodu ovoce v určitém sadu bez ohledu na jeho jakost a množství).

Živá zvířata podle současné platné právní úpravy lze považovat za zcela zvláštní druh věci (v právním

<sup>16)</sup> Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář*. 10. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s.493.

<sup>17)</sup> Švestka, J., Jehlička, O., Škárová, M., Spáčil, J. a kol.: *Občanský zákoník. Komentář*. 10. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s.493.



smyslu) nikoliv ve smyslu obecném. Jsou považována za věci movité. Jako taková mohou být předmětem darování, koupě, vlastnictví, podílového spoluvlastnictví i společného jmění manželů. Zvíře se může vlastníkovu ztratit, vlastník může zvíře opustit. Vlastník odpovídá za škodu způsobenou zvířaty, stejně tak za zasažení do práv sousedů vzniklé např. štěkáním, vytím, pronikáním zvířat na pozemek souseda apod. Protože je ale zvíře živý tvor a stejně tak jako člověk může pociťovat bolest, je evidentní, že pak právní režim nakládání se zvířetem musí být podroben zvláštní právní úpravě, která zajišťuje jeho ochranu.

Zvláštní úpravou je zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů nebo ustanovení § 203 zákona č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů. Poměrně novým je zákon č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto zákona se vlastnictví ke zvěři nabyvá jejím ulovením, či uhynutím, s výjimkou zvěře, která je chována v uzavřených oborech. Tato zvěř je vlastnictvím toho, kdo ji koupil či vyšetlil.

V právním styku (právním obchodě) více věcí hmotných tvoří jediný předmět občanskoprávních vztahů, neboť je s nimi nakládáno jako s jediným celkem. Ten může

být podle povahy okolností buď hospodářsky dělitelným, nebo nedělitelným. Takovými předměty jsou např. pár rukavic, pár bot, pánský oblek. Může jím být také knihovna jako soubor knih, sbírka poštovních známek apod. Pro tyto věci se někdy v občanskoprávní teorii používá název věc hromadná (*universitas rerum*). Platný občanský zákoník používá pojmu věc hromadná v souvislosti s institutem zástavního práva v ustanovení § 153 odst. 1 ObčZ, kde stanoví, že zástavou může být podnik nebo jiná věc hromadná. Výslovnou zákonnou oporu tvrzení toho, že podnik je věc hromadná, najdeme v ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 513/1991, obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obchodní zákoník“ nebo „ObchZ“); viz velká novela obchodního zákoníku provedená zákonem č. 370/2000 Sb.

Problematickou otázkou je, zda lze vindikovat věc hromadnou. Odpovědí se zabýval rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. I Odon 23/97: „*Věc hromadná je souborem věcí, který tvoří jediný hospodářský celek. Takto chápe věc hromadnou občanskoprávní teorie, platný občanský zákoník tento pojem neužívá, i když jej nevylučuje. Chybí-li však pro věc hromadnou výslovná právní úprava, nelze v daném případě vyvodit pro tento pojem jakékoli právní důsledky z hlediska předpisů*“



občanskoprávních a předpisů restitučních<sup>18)</sup>

Pojem „věc hromadná“ je tradičně předmětem právní teorie. K. Eliáš již před třinácti lety v časopise Právní praxe a podnikání uvedl: „Přestože literatura více méně shodně uznává dovolenost zastavit hromadnou věc, nutno vzít v úvahu fakt, že pojem hromadné věci není pojmem našeho pozitivního práva. Přesto lze uvažovat o zastavení hromadné věci, jejíž celek sestává v čase jako neměnný (nebo relativně neměnný), např. galerie Rubensových obrazů, vozový park společnosti provozující spedici... Tehdy nevzniknou ohledně posouzení zásadní možnosti zastavit takovou hromadnou věc patrně žádné pochybnosti, ovšem s tím že v zástavní smlouvě – pokud to ovšem bude proveditelné – specifikovány jednotlivé věci tvořící ve svém souhrnu hromadnou věc. Složitější je situace, kdy z hromadné věci při stálém obratu jednotlivé věci vystupují a jiné nastupují na jejich místo (např. zboží na skladě). Věc je řešitelná pouze tím způsobem, že zboží, materiál atp. budou zastaveny jako věci určené druhem a množstvím“.<sup>19)</sup>

18) Věci hromadné se též částečně týká C 2038 Sou R NS: „Jestliže v rámci dohody o vypořádání bezpodílového spoluvlastnictví manželů se účastníci dohodli také na rozdělení skla, prádla, knih, a to jednou polovinou takto souhrně označených věcí pro každého z nich, aniž je označili konkrétně, lze to z hlediska určitosti dohody považovat za dostačující“.

19) Eliáš, K.: Několik poznámek k zástavnímu právu (vybrané problémy). Právní praxe v podnikání, 1995, č. 7 – 8.

Také někteří další autoři zastávají jiný názor, než z jakého vychází shora uvedené rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. I Odon 23/97. Uvádělo se například, že předmětem koupě může být ... věc hromadná (např. nábytková souprava, soubor knih apod.).<sup>20)</sup> Naproti tomu není pochyb o tom, že předmětem držby mohou být věci hromadné, a to podle okolností jak jako celek, tj. *universitas rerum*, tak každá jednotlivě.<sup>21)</sup>

K vymezení pojmu hromadné věci je potřeba se ještě jednou vrátit k romanistické literatuře a uvést několik citátů: „Míníme – li pak věci soubornou (tzv. *universitas rerum distantium*) více samostatných hmotně nespojených těles, která hledíce ke společnému hospodářskému účelu bývají pojímána za celek a označována jménem jednotným, např. stádo, knihovna. Takový pojmový celek není samostatným předmětem právním. Nebo držení, vlastnictví a jiná práva vztahují se přímo k jednotlivým tělesům, z kterých věc hromadná se skládá, jakožto různým samostatným předmětům“.<sup>22)</sup>

„Je třeba více zabývat se otázkou, je-li hromadnou věcí též předmět právního vztahu sestávající se z více fyzicky samostatných věcí, které však mohou

20) Nesnídal, J.: *Kupní smlouva dle občanského zákoníku*. Ekonom, 1997, č. 24.

21) Knappová, M.: *Držba a zákonnost*. 1992, č. 10.

22) Heyrovský, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Díl I. Praha 1921, s. 196.



uspokojovat lidské potřeby (až na naprosté výjimky), jako např. boty. Nicméně římské právo umožňuje vindikaci stáda (*vindicatio gregis*) a považuje za provedený důkaz vlastnického práva ke všem kusům stáda, byl – li proveden důkaz o vlastnictví k nadpoloviční většině. Jde o věci nespojené, které se však mohou pojímat jako jediný předmět, protože mají, rozumí se z hlediska hospodářsko – sociálního zvláštní význam ve své totalitě“.<sup>23)</sup> V antické společnosti šlo jedinečně o stádo, „filosofie to odůvodňovala tím, že v takových hromadách jsou jednotlivé elementy ovládnány společným instinktem a zvykem“. Hromadná věc má význam pro žalobu reivindikační.<sup>24)</sup>

Při řešení obdobného problému je třeba v první řadě uvést, že pojem věci hromadné byl novelou obchodního zákoníku provedenou zákonem č. 370/2000 Sb. uveden do našeho právního řádu. Podle § 5 odst. 2 ObchZ je podnik věc hromadná. Na jeho právní poměry se použijí ustanovení o věcech v právním smyslu. Tím není dotčena působnost zvláštních právních předpisů vztahujících se k nemovitým věcem, předmětům průmyslového a jiného duševního vlastnictví, motorovým vozidlům apod., pokud jsou součástí podniku.

23) Boháček, M.: *Nástin přednášek o soukromém právu římském*. Praha 1945, s. 62.

24) Bonfante, P.: *Instituce římského práva*. Brno 1932, s. 264.

Problematika podniku, jakožto věci hromadné, nabývá na významu v okamžiku jeho prodeje. Podnik totiž v § 5 ObchZ je *de facto* sice vymezen jako hromadná věc, ale zákonodárce na tomto místě explicitně nezmínil závazky, resp. dluhy podniku. Na to musela reagovat až úprava smlouvy o prodeji podniku upravená v § 476 až § 487 ObchZ, kde je osud dluhů upraven a je stanoveno zákonné ručení prodávajícího za dluhy podniku.

Současné pojetí věci v právním smyslu jako *re corporalis* budí pochybnosti v tom, zda odpovídá rychlému vývoji práva zejména v oblasti právního obchodu.

Některé věci mohou být vyňaty z občanskoprávního styku – (jsou mimo právní obchod) – *res extra commercium*, anebo možnost s nimi disponovat může být i omezena. Takovými věcmi jsou věci, jejichž nabývání, zcizování a jiné dispozice s nimi upravují zvláštní veřejnoprávní předpisy (např. vojenská výzbroj, výbušniny, jedy, psychotropní látky apod.)

Základním tříděním věcí je jejich třídění na věci nemovité a movité (§ 119 ObčZ). Věci nemovité definuje § 119 odst. 2 ObčZ tak, že jsou to pozemky, a to bez omezení, jakož i stavby, které jsou spojeny se zemí pevným základem. Pod pojmem pozemku se rozumí část povrchu zemského (nezávisle na tom, čím je



pokryta; vodou – např. rybník) a je oddělená od sousedních částí viditelným rozhraněním (viz římsko-právní *ager limitatus* a *ager arcifinius*), hranicí vlastnickou, hranicí držby, hranicí druhu pozemků (§ 27 písm. a) KatZ). Jako parcela je pak zobrazen v katastrální mapě průmětem do zobrazovací roviny, označená parcelním číslem, názvem katastrálního území a vedená jako předmět vlastnictví v souboru popisných informací katastru nemovitostí České republiky. V Římě veřejnou evidenci nemovitostí neměli. Evidence byla oficiálně zavedena až císařem Diokleciánem (284 - 305 po Kr.) v souvislosti se zavedením nových daní *iugatio a capitatio*. *Capitatio* byla daň z hlavy zvířete nebo otroka, *iugatio* z vinic, rybníků, přístavů apod.

Zajímavá je otázka rybníka. Podle R 23/1999 netvoří rybník samostatný předmět občanskoprávních vztahů, se kterým by bylo možno samostatně, tedy bez zřetele ke dnu a břehům samostatně nakládat. V jiném rozhodnutí (Sou R NS č. 26/2004 – C 1965) rybník uvažovaný však tentokrát jako celek představovaný pozemky a zařízeními, které jsou jejich součástí a příslušenstvím a slouží k provozu, či užívání rybníka – předmětem občanskoprávních vztahů v tomto souboru být může. Zajímavé je i rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR

(Sou R NS č. C 2248 – NS sp. zn. 22 CDP 1221/2002), kde je uvažováno o tom, zda i hráz rybníka je samostatnou věcí v právním smyslu anebo zda jde jen o součást pozemku. Při řešení otázky, zda určitá hráz rybníka je samostatnou věcí anebo zda je součástí pozemku, je třeba vycházet ze stavebního provedení hráze a toho, zda lze určit, kde končí pozemek a začíná samotná hráz; tedy zda lze vymezit a oddělit vlastnictví vlastníka pozemku a vlastníka hráze. Nejvyšší soud zde došel k závěru, že konečné stanovisko lze učinit až po posouzení celkové konkrétní situace.<sup>25)</sup>

Pojem „stavba“ není v občanském zákoníku definován. Povaha stavby jako nemovitosti vyplývá z jejího spojení se zemí pevným základem. Primární je tedy pozemek, ten je daný, nedá se s ním hýbat. Je ho možno činností jak zhodnotit, tak znehodnotit. Římské právo si bylo daleko více vědomo priority pozemku jakožto esenciálního východiska pro jakoukoli lidskou činnost – zemědělství, stavebnictví, důlní činnost.

Pojem stavby tedy nemá zákonnou – legální definici. Při současné platné právní úpravě, kdy v případě

25) Na judikátech je patrný vývoj názoru Nejvyššího soudu od pojetí rybníka pouze jako vodní plochy, přes akceptaci existence některých jeho zařízení, až po uznání toho, že hráz rybníka může být za určitých okolností samostatnou věcí.



stavby nemovité neplatí římsko-právní zásada *SUPERFICIES SOLO CEDIT*,<sup>26)</sup> je možné, že vlastník pozemku a stavby budou dvě rozdílné osoby. V případě nabývání vlastnictví k nemovitostem se naráží na poměrně komplikovanou problematiku pocházející z nerespektování zmiňované zásady a poměrně strohého zákonného rozdělení věcí v občanském zákoníku. V návaznosti na to pak na znění katastrálního zákona a zákona č. 265/1992 Sb., o zápisu vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů. Co se týče způsobu odvozeného nabývání nemovitostí, problematika odpadá u pozemků. Alespoň v této části § 119 ObčZ ve spojení s katastrálními předpisy respektuje prioritu pozemku. Komplikovaná je situace v případě odvozeného nabývání nemovitých staveb (staveb spojených se zemí pevným základem). Zde je třeba činit rozdíl mezi takovými stavbami, které jsou předmětem evidence katastru nemovitostí, a mezi stavbami, které předmětem evidence nejsou. U staveb evidovaných se vedle písemné smlouvy o převodu vlastnictví nemovitosti, vyžaduje ještě vklad vlastnického práva nabyvatele do katastru nemovitostí. Naopak u nemovitých staveb, které předmětem evidence v katastru ne-

26) Gai II, 73.

movitostí nejsou, dochází k nabytí vlastnického práva již samotnou účinností smlouvy. Toto rozlišení vyplynulo z novely občanského zákoníku provedenou zákonem č. 89/1996 Sb., kterou byl dosavadní text ustanovení § 133 ObčZ rozšířen o třetí odstavec.

Nyní bude na tomto místě řešena otázka evidence v katastru nemovitostí a tedy i nutnosti vkladu při převodu předmětné nemovité stavby. Z nemovitých staveb (tedy stavby jen nemovité – od slovesa *non movere* a spojené se zemí pevným základem) jsou předmětem evidence katastru nemovitostí jen budovy, spojené se zemí pevným základem, kterým se (i) přiděluje popisné nebo evidenční číslo a (ii) budovy, kterým se popisné nebo evidenční číslo nepřiděluje a které nejsou příslušenstvím jiné stavby evidované na téže parcele. Pojem budovy, jak již bylo výše popsáno, je vymezen v § 27 písm. k) katastrálního zákona (jedná se o nadzemní stavbu, která je prostorově soustředěna a navenek uzavřena obvodovými stěnami a střešní konstrukcí). V písmeni l) citovaného paragrafu je vymezen pojem roze-stavěné budovy. Následující písmeno m) vymezuje pro účely katastrálního zákona pojem drobné stavby.

Stavba jako výsledek stavební činnosti musí vykazovat charakter samostatné věci v právním smyslu, která jako taková může být samostatným předmětem občanskoprávních





vztahů. Tak je tomu podle soudní praxe tam, kde je u nadzemních staveb jednoznačně a nezaměnitelně patrné dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží - § 27 písm. e) KatZ (z toho lze např. dovodit, že dokončená konstrukce základů není ještě samostatným předmětem ve smyslu občanskoprávním). To znamená, že došlo-li u nadzemních staveb ke stavu, kdy je již nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží, pak veškeré následující práce směřují k dokončení věci, která již vznikla a někomu náleží a která je tudíž i způsobilým předmětem smluvního ujednání. Není rozhodné, zda bylo již vydáno stavební rozhodnutí, neboť vznik stavby není totožný s její kolaudací. Obdobně je třeba posuzovat i zánik stavby. Stavba zanikne destrukcí obvodového zdiva pod úrovní stropu prvního nadzemního podlaží. Spojení stavby se zemí pevným základem je nutné vždy posoudit podle konkrétního případu. Rozhodující je skutečnost, zda je možné stavbu oddělit od země, aniž by došlo k jejímu znehodnocení. Spojení se zemí je věcí stavebně – technickou, proto v rámci dokazování ve smyslu § 132 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, bude nutné provést důkaz znaleckým posudkem.

Stavba není součástí pozemku (§ 120 odst. 2 ObčZ). U stavby movité je to samozřejmé. U stavby nemovité se jedná o odklon od zásady „SUPERFICIES SOLO CEDIT“, platné v českých zemích do 31. 12. 1950<sup>27)</sup>. Tato zásada znamenala, že stavba spojená pevně s pozemkem byla bez dalšího vlastnictvím vlastníka pozemku. Podle § 120 odst. 2 ObčZ v případě, že někdo je vlastníkem domu s pevnými základy, jakož i stavební parcely, jde sice o týž subjekt vlastnictví, ale o dvojí vlastnické právo, tj. vlastnické právo k dvěma předmětům. Podle této koncepce se ale může stát, že stavba a stavební parcela náleží různým vlastníkům. Zejména v případech přestaveb je vždy nutné podle okolností posuzovat, zda jsou ještě součástí původní stavby, kdy se nic nemění na existujícím vlastnickém právu k věci, či zda již nedošlo ke změně druhu stavby, popř. zda již nevznikla stavba nová (R 16/1992).

Následující řádky budou věnovány součásti věci a jejího příslušenství.

Ustanovení § 121 odst. 2 ObčZ říká: „*že příslušenstvím věci, tj. věci hlavní jsou ty věci, které náležejí vlastníku věci hlavní, a jsou jím určeny k tomu, aby byly s věcí hlavní trvale*

27) Tuto změnu přinesl zákon č. 141/1950 Sb., tzv. střední občanský zákoník. Ve sbírce zákonů byl publikován dne 25. 10. 1950 a po kratičké legisvakanci byl účinný dne 1. 1. 1951.



*užívány*“. Pojem příslušenství je v podstatě možné charakterizovat následujícími znaky:

- (i) Jedna z věcí je věc hlavní, druhá příslušenstvím. Musí tedy existovat alespoň dvě věci a obě musí mít povahu samostatné věci v právním smyslu. Jinak by šlo o součást věci. Určení toho, která věc je hlavní, vyplývá z hospodářského významu věci. (klíč je příslušenstvím zámku, hustilka příslušenstvím jízdního kola. Příslušenstvím hlavní stavby jsou rovněž drobné stavby, tj. stavby, které plní doplňkovou funkci ke stavbě hlavní. (konkrétně se jedná u obytného domu o kůlny, oplocení, žumpy aj.). V řízení o určení vlastnictví ke studni či vrtu se soud musí zabývat tím, zda předmět určení je stavbou čili věcí ve smyslu občanskoprávním a zda tak může být sám o sobě předmětem občanskoprávních vztahů. Studna vytvořená z betonových skruží se považuje za stavbu nemovitou a je příslušenstvím pozemku. Jako taková může být i samostatným předmětem občanskoprávních vztahů. Problematikou studny jako předmětu občanskoprávních vztahů se zabývá rozsudek C 1070 Sou R NS.
- (ii) Příslušenství musí náležet vlastníku věci hlavní. Klíč k domu náležející vlastníku domu je příslušenstvím domu. Jestliže si

však nájemce opatří vlastní klíč, není tento klíč příslušenstvím domu. Dalším příkladem může být jízdni kolo, kde jeho příslušenstvím je hustilka. Jestliže si někdo jízdni kolo vypůjčí a připojí k němu vlastní hustilku, nestává se tato příslušenstvím kola.

- (iii) Příslušenství musí být určeno vlastníkem k trvalému užívání spolu s věcí hlavní. Příslušenství však neztratí nic na své povaze, jestliže je od věci hlavní přechodně odloučeno. Přitom příslušenství neztrácí svůj charakter, není – li s věcí hlavní dočasně užíváno. Např. poškodí – li se rezervní kolo automobilu a bude dáno do opravy, neztrácí tím ještě charakter příslušenství automobilu.
- (iv) Příslušenství může být od věci hlavní odděleno, může však jít i o věci technicky spojené. Podstatné je, aby si příslušenství podrželo povahu samostatné věci v právním smyslu.

Právní úkony týkající se věci hlavní se zásadně týkají i jejího příslušenství. Neplatí to však naopak. Při převodu vlastnictví sdílí podle části občanskoprávní teorie příslušenství věci právní osud věci hlavní bez zřetele k tomu, jestliže účastníci smlouvy v ní toto příslušenství přímo identifikovali či nikoliv, ledaže bylo účastníky ujednáno či zákonem stanoveno něco jiného. Půjde zejména



o tzv. vedlejší stavby nemovitosti na převáděném pozemku. Tato zásada byla výslovně zakotvena v občanském zákoníku z roku 1950. Stejnou zásadu stanoví i nově připravovaný občanský zákoník. ACCESSORIUM SEQUITUR PRINCIPALE<sup>28)</sup> - Věc vedlejší následuje věc hlavní (např. sdílí její právní osud)

ACCESSIO CREDIT REI PRINCIPALI<sup>29)</sup> – vedlejší věc ustupuje věci hlavní, přírůstek se stává součástí věci hlavní.

Co je podle práva a co není věc, určuje sám právní řád toho kterého státu.

Problematika citované sentence nachází svou reflexi v římsko-právním prostředí v institutu pertinence. Ta míní, že se jedná o věci samostatné, ale nemající samostatnost hospodářskou, protože jsou určeny k užívání věcí jiných, které nazýváme věcmi hlavními. Příkladem by mohl být klíč ke skříni nebo poklop na studni. Pertinence podle římského práva sdílela osud věci hlavní. Dnešní právní věda by však tehdejší úpravu označila za dispozitivní, neboť i tehdy bylo možno projevit vůli odchylně od ustanovení obsažených v pramenech práva a tak bylo možné prodat studnu bez poklopu a skříň bez klíče. Otázka pertinence byla pro Římany velmi

28) Gai. D. 33, 8, 2.

29) Ulp. D. 34, 2, 19, 3.

komplikovanou, sami dokonce výraz pertinence ani neznali. Tento výraz je tedy jedním z těch, kterým proto, že jsou napsány latinsky, je přisuzován římskoprávní původ, jejich původ je však středověký. Pro výše popsanou situaci Římané používali výrazy jako *quasi pars rei*, či *pars rei*. V Římě nebyly např. sudy pertinencí vína, inventář příslušenstvím statku.

Celý výklad až doposud sledoval otázku věci hlavní a jejího příslušenství z pohledu současného platného českého práva v porovnání s římskoprávní institucí *pars rei* či *quasi pars rei*, resp. až středověkým pojmem *pertinence* ve smyslu vlastnického práva. Bylo by však neúplné omezit tento výklad pouze na otázku vlastnického práva, neboť je evidentní, že daná problematika má vztah i k tzv. věcným právům, zejména právu zástavnímu. Pokud jde o zástavní právo, je jím zatíženo i příslušenství této věci zástavy, ať již příslušenství existovalo v době vzniku zástavního práva, anebo se tak stalo až později. (§ 153 odst. 2 a § 155 odst. 1 ObčZ). Soudní praxe mnohdy poukazovala na spornost toho, zda vymezení příslušenství zástavy v rozporu s požadavkem určitosti a srozumitelnosti (§ 37 odst. 1 ObčZ) způsobuje neplatnost samotné zástavní smlouvy. Protože se zástavní právo podle § 153 odst. 2 a § 155 odst. 1 ObčZ přímo ze záko-



na vztahuje i na příslušenství zástavy, je třeba dovodit, že není právně relevantní, zda popř. jak bylo příslušenství zástavy určeno ve smlouvě o zřízení zástavního práva. Určení příslušenství zástavy nepatří k podstatným náležitostem zástavní smlouvy. Jeho případné označení, které je v rozporu s § 37 odst. 1 ObčZ nezpůsobuje neplatnost zástavní smlouvy.

Zajímavé je jak se k celé problematice postavila soudní praxe. Zásadní je stanovisko vyjádřené v R 75/2004 podle kterého „*tvoří-li příslušenství věci hlavní nemovitost, může dojít k jejímu převodu na jiného smlouvou, jen jestliže byla v této smlouvě vyjádřena vůle převést rovněž příslušenství. Pouze písemné vyjádření vůle převést příslušenství věci vytvoří předpoklady pro zkoumání, zda tato vůle byla vyjádřena dostatečně určitě proto, aby mohla vyvolat právní účinky sledované účastníky*“. Soudní praxe takové stanovisko dovodila z toho, že platné právo neobsahuje úpravu, podle které by na nabyvatele hlavní věci přecházelo i příslušenství věci. K převodu příslušenství na nabyvatele hlavní věci je proto třeba podle soudní praxe projevit zákonem předepsaným způsobem vůli převést příslušenství. Nebyla-li vůle převést i příslušenství věci hlavní právně významným způsobem projevna, příslušenství na nabyvatele hlavní věci nepřechází. Opačný názor nelze podle soudní praxe opřít o žádné ustanovení platného práva.

Příslušenství samo je samostatnou věcí v právním smyslu. Jsou tedy myslitelné právní úkony, které se týkají pouze příslušenství. Tak tomu bude např. v případě, kdy bude dáno do opravy rezervní kolo od automobilu.

Ustanovení o příslušenství jsou dispozitivní. Lze si tedy smluvit, že věci, které by jinak podle zákona byly příslušenstvím věci, v daném případě ve vztahu mezi účastníky právního úkonu příslušenstvím nebudou. Lze shrnout, že charakter příslušenství věci je dán vůlí vlastníka spolu s určitým faktickým stavem.<sup>30)</sup>

Ustanovení § 121 odst. 2 ObčZ obsahuje výslovné vymezení pojmu příslušenství bytu, jímž jsou vedlejší místnosti a prostory určené k tomu, aby byly s bytem užívány. Vedlejší místnosti jsou místnosti v bytě (např. koupelna, záchod, spíž atd.). Za vedlejší prostory, které se nacházejí mimo byt, je třeba považovat sklep, dřevník atd.

Ustanovení § 121 odst. 3 ObčZ vymezuje příslušenství pohledávky. Stanoví, že příslušenstvím pohledávky jsou úroky, úroky z prodlení, poplatek z prodlení a náklady spojené s jejich uplatněním.

Naproti tomu § 120 ObčZ upravuje součást věci. Součástí věci je

30) Občanské právo hmotné, I., ASPI. Díl I., 2005, s. 280.



vše, co k ní podle povahy věci náleží a nemůže být odděleno, aniž by se tím věc jako celek znehodnotila.

Součástí věci na rozdíl od příslušenství – není samostatnou věcí v právním smyslu. Věc hlavní a její příslušenství jsou dvě různé věci, zatímco věc a její součást tvoří věc jedinou. Z toho vyplývá, že právní úkony se týkají i její součásti (R 4/1992). Právní úkony týkající se jen součásti věci nepřicházejí v úvahu.

Zákonná podmínka neoddělitelnosti, neznamená fyzickou neoddělitelnost součásti, nýbrž to, že součást nemůže být oddělena, aniž by věc sama byla znehodnocena. Znehodnocením věci se rozumí nejen zničení či poškození hlavní věci, nýbrž i její znehodnocení funkční. Tj. stav, kdy je hlavní věc odňata jejímu hospodářskému účelu. Připouští se, že k znehodnocení věci může dojít i poškozením vzhledu věci – znehodnocením estetickým.

Součástí automobilu je motor. Ten je fyzicky oddělitelný. Jeho oddělením se však automobil stane zcela nefunkční. Naproti tomu oddělením rezervního kola, které je příslušenstvím automobilu, jeho funkčnost zásadně dotčena není.

Zajímavá je otázka porostů – keřů, stromů atd. Ty jsou součástí pozemků, jak to vyplývá z ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 229/1991Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve

znění pozdějších předpisů. Vlastník pozemku je vlastníkem porostů, které na něm vyrostly. U pozemků přenechaných do užívání smluvně je vlastníkem jiných než trvalých porostů smluvní uživatel, pokud se s vlastníkem pozemku nedohodne jinak. Soudní praxe dospěla k závěru, že jakmile dojde k použití osiv, sadby, hnojiv, a chemikálií, zasetí, pohnojení či postřiku, stávají se tyto druhové věci součástí pozemku. Naproti tomu pěstební materiál lesní školky (sazenice stromů), který je určen k přesazení, nelze podle soudní praxe považovat za trvalý porost, proto také není součástí pozemku na němž se nachází. Trvalé porosty na pozemku, který je ve výlučném vlastnictví jen jednoho z manželů, tvoří součást tohoto pozemku, i když byly pořízeny z peněz, který tvoří předmět společného jmění.<sup>31)</sup>

Z výše uvedených příkladů je patrné, že zásada „SUPERFICIES SOLO CEDIT“ je v mnohém ohledu stále platná a použitelná. Je použitelná dokonce i v případě některých staveb, a to přesto, že občanský zákoník kategoricky stanoví, že stavba není součástí pozemku. Příkladem je zahájená stavba, která dosud není ve stavu, kdy je již jednoznačně

31) Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: *Občanský zákoník I.* §1 – 459. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 601.



a nezaměnitelným způsobem patrné alespoň dispoziční řešení prvního nadzemního podlaží – Sou R NS sp.zn. 22 Cdo 2534/2000, zídky, terasy, terénní úpravy připadají vlastníkově pozemku, stejně jako zasetá setba či sazenice.<sup>32)</sup>

Jako rigorózní závěr platnosti či neplatnosti citované zásady lze v daném případě uvést tento. Pokud skutečně budeme respektovat dikci platného občanského zákoníku, pak stavba není součástí pozemku. To, že výše uvedené věci (stavby) někdy považujeme za součást pozemku, není výsledkem existence vnitřní rozpornosti v občanském zákoníku, ale výsledkem problematické či téměř neexistující definice stavby. Pokud by totiž výše popsané předměty stavbou byly, nemohly by být součástí pozemku. Tyto předměty jsou de facto zásahem do pozemku a nikoliv stavbou a tak součástí pozemku jsou a tedy i vlastnictvím jeho vlastníka. Stranou je ponechána otázka hospodářského výsledku pro vlastníka pozemku. Ten totiž po takovém zásahu nemusí být vždy jen pozitivní.

Obdobně jako v případě příslušenství věci, může zvláštní právní předpis vymežit součást věci (§ 12

zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

Předmětem občanskoprávních vztahů mohou být také byty a nebytové prostory. Ty mají někdy povahu prosté části domu. (Nejsou součástí ani příslušenstvím domu). Pak nejsou samostatnými předměty občanskoprávních vztahů ve smyslu § 118 odst. 2 ObčZ. Teprve podle zákona o vlastnictví bytů jsou jednotky v domě (§ 2 písm. h) BytZ) tj. byt a nebytový prostor jako vymezené části domu samostatnými předměty občanskoprávních vztahů. Mohou být převáděny, děděny, zastaveny apod. Bytem se rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou podle rozhodnutí stavebního úřadu určeny k bydlení (§ 2 písm. b) BytZ). Nebytovým prostorem se rozumí místnost nebo soubor místností, které jsou podle rozhodnutí stavebního úřadu určeny k jinému účelu než k bydlení (§ 2 písm. c) BytZ). Zákon o vlastnictví bytů v § 2 písm. e) a f) dále vymezuje, co se rozumí rozestavěným bytem a rozestavěným nebytovým prostorem. Ustanovení § 3 odst. 2 BytZ stanoví, že právní vztahy k jednotkám se řídí – pokud tento zvláštní zákon nestanoví jinak – ustanovením občanského zákoníku a dalších právních předpisů, které se týkají nemovitostí. Jednotka tedy není věcí nemovitou, ale důvodová

32) Švestka, J., Spáčil, J., Škárová, M., Hulmák, M. a kol.: *Občanský zákoník I.* §1 – 459. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 713.



zpráva k BytZ konstatuje, že jednotky mají řadu shodných znaků s nemovitostmi a proto i jejich právní režim je až na výjimky shodný s režimem nemovitých věcí (výjimkou je ustanovení o předkupním právu v § 3 odst. 1 BytZ).

Shodně s římskoprávním pojetím obsaženým v komentované sentenci i dnešní platná právní úprava uznává, že i právo a povinnost může být předmětem občanskoprávního vztahu, připouští-li to jeho povaha § 118 ObčZ a nepochybně také připouští-li to povaha právního vztahu.

Ve výsledku to znamená, že ne každé právo může být pro svou povahu předmětem práv a povinností. Právo na jméno je typickým případem, kdy právo nemůže být předmětem jiného práva či povinnosti, neboť s ním nemůže být nijak disponováno. Předmětem práv a povinností může být naproti tomu pohledávka.

Právo nemůže být předmětem kteréhokoliv práva či povinnosti, protože to svou povahou vylučují (např. pohledávka nemůže být předmětem vlastnictví, nemůže být půjčena ani dána do úschovy).

Příkladem, kdy je právo předmětem občanskoprávních vztahů je zastavení pohledávky (§ 159 ObčZ), resp. podzástavní právo (§ 173 ObčZ), další možností je postoupení pohledávky.

Předmětem může být i povinnost. Příkladem je institut převzetí dluhu,

kdy původní dlužník uzavírá písemnou smlouvou s třetí osobou se souhlasem věřitele, že se určitý dluh přenáší z dosavadního dlužníka na osobu třetí, která se stává dlužníkem místo dlužníka dosavadního. Obdobně je tomu u přistoupení k závazku.

Předmětem občanskoprávních vztahů mohou být i jiné majetkové hodnoty za obdobné podmínky jako práva a povinnosti, tedy za podmínky, že to připouští jejich povaha. Co se rozumí takovými majetkovými hodnotami, již občanský zákoník nevysvětluje. Lze však vyčíst, že se jedná o hodnoty majetkové a jde o jiný předmět než o tři zmiňované předměty. Předmět práv a povinností uvedeného druhu má hmotný substrát, jímž je věc hmotná, zpravidla movitá. Jeho užitečnost nespočívá ve hmotě samé, ale v nehmotné hodnotě, která je v ní vtělena. Takovými předměty jsou především výsledky tvůrčí duševní činnosti, jako je autorské dílo, vynález apod.

Předmětem práv a povinností může být i soubor znalostí a zkušeností o výrobním postupu či o složení určitého výrobku, bez ohledu na to, zda jsou vtěleny do materiálního substrátu či nikoli.

Jinými majetkovými hodnotami jsou i nehmotné hodnoty, které nemají ve smyslu právním žádný hmotný substrát. To jsou především hodnoty chráněné v § 11 a násl. ObčZ.



K jiným majetkovým hodnotám lze počítat i přírodní síly (energii), které se tradičně považovaly (někdy ještě považují) za věci v právním smyslu. (viz definice věci v BGB z r. 1896)

2. RES FUNGIBILES IN GENERE SUO FUNCTIONEM RECIPIUNT<sup>33)</sup> – Věci zastupitelné plní poslání v daném druhu věcí (ne tedy individualita věci, ale druh je rozhodný, proto jedna věc může být zastoupena druhou věcí téhož druhu).

3. RES FUNGIBILES SUNT, QUAE PONDERE, NUMERO, MENSURA CONSISTUNT<sup>34)</sup> – Věci zastupitelné jsou ty, jež se určují vahou, počtem (nebo) mírou.

Věci se tedy dále dělí na věci zastupitelné a nezastupitelné. Zastupitelné věci jsou takové, u nichž nezáleží na jejich identitě, poněvadž potřeby, jejichž uspokojení věci slouží lze stejně dobře uspokojit jinou věcí téhož druhu a jakosti.

4. RES FUNGIBILES IN GENERE SUO FUNCTIONEM RECIPIUNT<sup>35)</sup>

Věci zastupitelné plní poslání v daném druhu věcí (ne tedy individualita věci, ale druh je rozhodný, proto jedna věc může být zastoupena druhou věcí téhož druhu).

33) Paul. D. 12, 1, 1.

34) Inst. Inst. 3, 14 pr.

35) Paul. D.12, 1, 2, 1.

Zastupitelnými věcmi jsou potraviny, oděvní součástky, stroje, nástroje, suroviny, peníze apod. nezastupitelné jsou naproti tomu věci, které nelze takto nahradit (originály děl výtvarného umění, unikáty archeologické, starožitnické apod.). Věci zastupitelné jsou ty, které mohou být nahrazeny stejným počtem věcí stejného druhu, nezastupitelné jsou věci, které nelze takto nahradit. Nejdůležitější věcí zastupitelnou jsou peníze.

Rozlišování věcí na zastupitelné a nezastupitelné se prakticky překrývá s jejich rozlišováním na věci určené podle druhu (druhově genericky) a věci určené jednotlivě (specificky). Výraz „prakticky se překrývá“ jasně říká, že za jistou asimilací stojí praktická stránka jevu – tedy účel. Toto třídění má velký význam pro určování smluvních typů (půjčka, výpůjčka, nájem), při zániku závazků atd.

Věcmi určenými podle druhu (genericky) jsou věci, které jsou určeny druhovými znaky podle počtu míry nebo váhy.

5. RES FUNGIBILES SUNT, QUAE PONDERE, NUMERO, MENSURA CONSISTUNT<sup>36)</sup>

Věci zastupitelné jsou ty, jež se určují vahou, počtem (nebo) mírou. Ve srovnání s římskoprávní

36) Inst. 3, 14 pr.



sentencí je evidentní, že dnešní vymezení genericky určených věcí by v římskoprávním prostředí odpovídalo definici věcí zastupitelných. Opačně řečeno římskoprávní vymezení zastupitelných věcí obsažené v Institucích dnes odpovídá vymezení věcí genericky určených.

Tuto problematiku současná platná právní úprava neřeší důsledně. Odpověď je možné nalézt v judikatuře (k vymezení věcí určených podle druhu – R 34/1994).

Jak již bylo možné z předcházejícího textu vytušit, kvalifikace věci jako genericky (druhově) nebo specificky určené nevyplývá zpravidla z povahy věci samé (z její zastupitelnosti či nezastupitelnosti), ale z vůle účastníků právního vztahu. Výjimka platí u nemovitostí, které jsou vždy určeny individuálně a jednoznačně. Ale i v tomto ohledu se zvláště v poslední době tato zásada částečně oslabuje v souvislosti s probíhajícími pozemkovými úpravami, kde vlastník pozemků vstupuje do celého procesu v podstatě jako vlastník bonitovaného a oceněného úhrnu (BPEJ) a vzdálenosti (nejčastěji od středu příslušné obce) - § 10 odst. 4 zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úradech, ve znění pozdějších předpisů.<sup>37)</sup> Jinak tytéž věci mohou být do-

hodou účastníků právního vztahu určeny buď druhově, nebo jednotlivě. Kupuje-li někdo dalekohled, jde o věc určenou druhově. Vypůjčí-li si týž dalekohled, jde o věc určené individuálně.

To platí i u peněz. Peníze jsou jako zákonné platidlo určeny druhově. Myslitelné je i individuální určení peněz (např. úschova bankovek určených jejich čísly, mince ve sbírce apod.).

#### 6. RES CONSUMPTIBILES SUNT PRIMO USU CONSUMUNTUR<sup>38)</sup>

– věci zužitelné jsou ty, které se jedním zužitím spotřebují.

Věci se dále dělí na zužitelné a nezužitelné. Zužitelné jsou ty, které tím, že poskytnou užitek, k němuž jsou určeny, se úplně opotřebují (zničí), jako např. potraviny, topivo apod. Ostatní věci jsou nezužitelné, a to i tehdy, když se poskytováním užítka pozvolna opo-

37) V konstrukci citovaného zákona je z hlediska porovnávání římskoprávních sentencí a současného práva zajímavý § 9 odst. 17: „Pokud se vlastník ve lhůtě stanovené pozemkovým úřadem k novému uspořádání pozemků nevyjádří, má se za to, že s ním souhlasí.“ QUI TACET CONSENTIRE VIDETUR (UBI LOQUI POTUIT ET DEBUI) - Kdo mlčí, má se za to, že souhlasí, Liber Sextus 5, 13, 43. Pozdější, středověký výklad této sentence byl pozměněn následovně: „Kdo mlčí, ačkoliv mluvit mohl a měl, předpokládá se, že souhlasí“.

38) Ulp. D. 7, 5, 1.



trebují věci opotřebitelné *res quae usu minuuntur*, např. šaty.

Podstatné je rozlišování věcí reálně dělitelných a nedělitelných. K dělitelným věcem počítáme ty, jejichž rozdělení na části nemá za následek změnu hospodářského určení těchto věcí nebo jejich znehodnocení. Nedělitelné jsou naproti tomu věci, jejichž části vzniklé reálným dělením pozbývají upotřebitelnosti, kterou měla věc před rozdělením podle okolností i zcela znehodnotí. Takovými věcmi jsou např. stroje, jednotlivé kusy nábytku apod.

Takové rozlišování má význam zejména při podílovém spoluvlastnictví, a to v případě zrušení a vypořádání spoluvlastníků.

### III. Pojetí věci v návrhu osnovy nového občanského zákoníku

Věci a jejich rozdělení je upraveno v hlavě IV v dílu 1 návrhu. V § 418 v odst. 2 osnovy je uvedena definice věci. „věc je vše, co je rozdílné od osoby a slouží k potřebě lidí. Ustanovení § 418 odst. 1 osnovy stanoví, že majetková práva se týkají věcí v právním smyslu. Nová úprava zavádí v § 419 osnovy pojem veřejného statku. Kriteřiem jeho určení, není jeho vlastnictví, ale v tom, jakému účelu má sloužit. Rozhoduje tak stav chtěný, nikoliv faktický.

Zákon výslovně umožňuje zřízení veřejného statku příkazem učiněným v závěti. Tato konstrukce vychází z osnovy zákona z roku 1937. Z něho ale nebyla převzata formulace, že se veřejný statek spravuje tímto zákonem, pokud ve správních a jiných zákonech není stanoveno něco jiného. Ustanovení § 420 osnovy upravuje problematiku plodů a užitků věci, § 421 osnovy pak cenu věci.

Rozdělení věcí do všech kategorií je obsaženo v § 424 osnovy. Rozdělení věcí je provedeno výčtově na věci hmotné a nehmotné, movité a nemovité, určené jednotlivě a podle druhu, hlavní a vedlejší, dělitelné a nedělitelné, zužitelné a nezužitelné, zastupitelné a nezastupitelné, ocenitelné a neocenitelné. Ustanovení § 425 osnovy definuje věci hmotné, párovou pojmovou kategorií věcí nehmotných vymezuje návrh zákona v odstavci druhém citovaného paragrafu na principu demonstrace *a argumentatio a contrario* k odstavci prvnímu. Následující paragraf dává ovladatelným přírodním silám, se kterými se obchoduje postavení věcí hmotných. Ustanovení § 427 osnovy rozděluje věci na movité a nemovité. Nemovité věci jsou pozemky a věcná práva (viz výše *res mancipi incorporales*) k nim, jakož i práva, která za nemovité věci prohlásí zákon. Ve třetí části osnovy se za nemovitost prohlašuje právo



stavby. Stejně ustanovení ve druhém odstavci upravuje charakter bytu vymezeného jako bytová jednotka jako věc nemovitou. Shodně se současnou právní úpravou nový zákoník stanoví, že veškeré další věci jsou movité (odst. 3). Novum proti stávající úpravě je obsaženo v § 428 osnovy, kde je obsažena úprava věci hromadné (*universitas rerum*). Ustanovení § 429 osnovy vymezuje věci zužitelné a nezužitelné.

Součástí věci a její příslušenství je upraveno v díle 3 součástí věci a příslušenství věci. Podle § 431 osnovy je součástí věci je to, co k ní podle povahy náleží a nemůže být odděleno, aniž se tím věc znehodnotí. Součástí pozemku je prostor nad povrchem i pod povrchem, stavby zřízené na pozemku, s výjimkou staveb dočasných, a jiná zařízení (dále jen „stavba“), včetně toho, co je zapuštěno v pozemku nebo upevněno ve zdech. Je evidentní, že § 432 osnovy nového občanského zákoníku zde zcela respektuje římskoprávní zásadu (*DOMINUS EST DOMINUS COELI ET INFERNORUM* viz dále zmíněná zásada). V odstavci druhém je upraven režim podzemní stavby. Pokud není podzemní stavba nemovitou věcí, je součástí pozemku, i když zasahuje pod jiný pozemek. Součástí pozemku je i rostlinstvo na něm vzešlé (§ 433 osnovy). Zde návrh explicitně stanoví to, co bylo doposud dovozováno judika-

turou a právní teorií. § 434 osnovy řeší otázku vztahu stroje a nemovité věci registrované ve veřejném seznamu.

Příslušenství věci je vedlejší věc vlastníka u věci hlavní, je – li účelem vedlejší věci, aby se jí trvale užívalo společně s hlavní věcí v rámci jejich hospodářského určení. Byla – li vedlejší věc přechodně odloučena od hlavní věci, nepřestává být příslušenstvím (§ 435 osnovy). Z dikce nového zákoníku je patrné, že explicitně ustanovuje to, co je vyjádřeno v současném zákoníku. Výše popsané charakteristické znaky příslušenství, které jsou výsledkem právně teoretických úvah, jsou nyní vysloveny přímo v zákoně. Odstavec druhý stanoví vyvratitelnou právní domněnku, že se právní jednání a práva i povinnosti týkající se hlavní věci týkají se i jejího příslušenství (*ACCESSORIUM SEQUITUR PRINCIPALE*). Jsou-li pochybnosti o tom, zda je něco příslušenstvím věci, posoudí se případ podle zvyklostí. Ustanovení § 437 osnovy přiznává vedlejším věcem vlastníka u stavby vlastnosti příslušenství pozemku, je-li jejich účelem, aby se jich se stavbou nebo pozemkem v rámci jejich hospodářského účelu trvale užívalo. Tak je stanoveno pro případ, je-li stavba součástí pozemku. Ustanovení § 438 osnovy přebírá znění současného § 121 odst. 3 osnovy. Návrh nového zákoníku v části věnované příslušenství ne-



stanoví na rozdíl od stávající úpravy v § 120 odst. 2 osnovy, co je příslušenstvím bytu. Díl 4 § 439 až § 442 osnovy jsou věnovány cenným papírům, jakožto předmětu občansko-právních vztahů.

Zajímavé je ustanovení § 1813 osnovy, kde je řečeno, že jako koupě movité věci se posoudí každá koupě, jejímž předmětem není movitá věc, jakož i koupě součásti nemovité věci, má – li kupující podle smlouvy nabýt součást po oddělení jako věc movitou. Ustanovení zřetelně akceptuje římskoprávní přístup (viz tělesa, která jsou součástmi ... věci (ovoce na stromě, trám nebo cihla ve stavení) nejsou sama věcí, a tak jsou zvláštní práva k nim vyloučena, a to doby, dokud trvá jejich spojení s věcí hlavní).

#### IV. SUPERFICIES SOLO CEDIT - Povrch ustupuje půdě

Pojetí zásady v římském právu:

Pozemky jsou nemovitosti. Samostatnou věcí se stávají ohraničením. K pozemku patří kolmý nekonečný sloupec nad hranicemi pozemku i pod hranicemi do vnitra země. *DOMINUS EST DOMINUS COELI ET INFERNORUM* – Vlastník půdy

39) Není-li u latinské zásady uveden pramen, jedná se o reguli, kterou nelze ke konkrétnímu prameni zařadit.

je vlastníkem nebes i podsvětí (vlastní i prostor nad zemí i pod zemí, vymezený kolmicemi nad a pod hranicemi pozemku).

Za součást pozemku a tudíž za věc nemovitou považujeme i všechny nemovitosti, které jsou s pozemkem pevně a trvale spojeny, tedy např. budovy, stromy a rostliny, které na pozemku rostou atd. Platí, že pokud dojde ke spojení movité věci s nemovitostí ať již dočasněmu nebo trvalému, považujeme pozemek vždycky za věc hlavní. Řím, jak již bylo řečeno, neznal pozemkové knihy ani jinou formu registrace, publicita při prodeji nemovitostí se zajišťovala tím, že pozemky na italské půdě (nikoliv v provinciích) se mohly převádět pouze pomocí slavnostního jednání, tzv. *mancipace*, při které muselo být přítomno pět obyčejných a jeden zvláštní svědek, anebo se jednání muselo odvíjet před státním úředníkem, obyčejně před *praetorem*.

Zásadní je promítnutí této zásady v římském právu do právní úpravy nabývání vlastnictví akcesí neboli přírůstkem. Zásadně je nutné rozeznávat, zda dochází ke spojení věci movité s věcí nemovitou či ke spojení dvou věcí movitých.

Byla-li jedna ze spojených věcí nemovitou, považovala se nemovitá věc vždy za věc hlavní, tj. za věc jejíž funkce ve spojeném celku převládla. Platila zde komentovaná zásada,



že povrch ustupuje půdě. Vše, co bylo s povrchem pozemku pevně spojeno, bylo součástí pozemku a proto i vlastnictvím vlastníka pozemku. Osetím pozemku, zasazením stromu nebo rostliny, které v nové půdě zapustily kořeny, stejně tak postavením domu stával se vlastník pozemku vlastníkem těchto nemovitostí. Dosavadní vlastník věcí, které spojením s pozemkem ztratily svoji samostatnost, nemohl k nim uplatňovat svoje vlastnické právo, nemohl je vindikovat, ani tehdy, když později došlo k jejich opětovnému oddělení (např. strom byl vykopán). Jistou výjimku tvořil stavební materiál zastavený do cizí budovy nebo i viničné tyče, užitá na cizí vinici. Vlastník po oddělení mohl uplatnit svoje právo. Ale již podle Zákona 12 desek se nemohl oddělení domáhat. Je evidentní, že se jednalo jen o velmi omezenou výjimku.

Zvláštní pravidla platila u pozemků, došlo – li k rozšíření jejich plochy. Muselo jít o pozemky, jejichž hranice byly dány přirozenými mezerami (*ager arcifinius*), nikoliv výměrou úředních zeměměřičů (*ager limitatus*). Podle okolností mohlo jít o to, že veřejná řeka opustila své dosavadní řečiště, nebo v takové řece vznikl nový ostrov. Opuštěné řečiště, stejně jako ostrov se dělily rovným dílem mezi vlastníky pobřežních pozemků. V případě, že byly pobřežní pozemky přesně vyměře-

ny, šlo o věci ničí a pak byly předmětem volné okupace. Obdobně se posuzovalo rozšíření plochy pozemku (i zde se muselo jednat o pozemek nevyměřený) pozvolnými náplavami (*alluvio*) nebo jednorázově tak, že se plocha zvětšila tím, že vodní proud přivalil větší kus jinde urvané půdy (*avulsio*). V tomto případě nabýval vlastník vlastnictví, když na nově připraveném kusu půdy zapustily rostliny své kořeny.<sup>40)</sup>

*Superficies*, neboli právo stavby byl dlouhodobý nájem pozemku, který byl pro nájemce *superficiáře* spojen s oprávněním postavit na pozemku stavbu a povinností platit pravidelný plat. *Superficiářovo* právo mělo povahu věcného práva k věci cizí a bylo výjimkou s římskoprávní zásady, že povrch ustupuje půdě (*SUPERFICIES SOLO CEDIT*).

Postavení *superficiářovo* se podobalo postavení vlastníka. Se stavbou mohl volně disponovat, mohl ji zbořit, zřizovat k ní věcná práva k věci cizí, mohl ji zastavit. *Superficiářovo* právo bylo dědičné a převoditelné mezi živými (např. trhovou smlouvou, při níž k převodu vedle smlouvy bylo zapotřebí odevzdat kvazitradiční výkon práva, v tomto případě odevzdat budovu). *Superficiář* byl obdobně chráněn jako vlastník.

40) Kincel, J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 1.vyd. Praha, 1995, s.180 – 181.



Vlastník pozemku byl v tomto případě značně omezen. Daleko více než vlastník při usufruktu. Měl právo jen na to, aby mu *superficiář* platil pravidelný plat – tzv. *solarium*.

Právo stavby se zřizovalo smlouvou nájemní nebo trhovou, ve které muselo být přesně určeno *solarium*.

Právo stavby se v Římě vyvinulo z praxe, že římská magistráti propůjčovali soukromým osobám veřejné pozemky, aby na nich mohly stavět. Podobné vztahy byly později uzavírány mezi soukromníky, zpravidla na základě dlouhodobých (až na 99 let uzavíraných) nájemních smluv. Tomu odpovídalo i jejich původní posuzování, které v nich vidělo jen nájemní poměr. Postupem doby však nájemce – *superficiář* získal interdiktivní ochranu a posléze mu byla přiznána praetorská věcná žaloba, připodobněná vindikaci. Tím se z těchto vztahů stala skutečná věcná práva k věci cizí.<sup>41)</sup>

Podle současné platné právní úpravy stavba není součástí pozemku. To zdůraznila nakonec i novela občanského zákoníku provedená zákonem č. 509/1991 Sb., s účinností od 1. 1. 1992. Důvodová zpráva k tomu uvádí: „Doplněním tohoto ustanovení bude napříště výslovně vyjádřeno, že stavby nejsou součástí pozemku, a proto až do příští možné kon-

cepční změny v této zásadě odpadnou pochybnosti, k nimž ještě docházelo v praxi“.

Zdůraznění dané konstrukce se jeví jako redundantní, neboť ani občanský zákoník s účinností od 1. 4. 1964 na danou problematiku nenahlížel jiným způsobem. Vystačil si s definicí nemovité věci obsažené v § 119 odst. 2 ObčZ. Ta ani do současnosti nedoznala změny. „*Nemovitostmi jsou pozemky a stavby spojené se zemí pevným základem*“. Gramatický výklad znění druhého odstavce citovaného paragrafu říká, že přes nedílné spojení stavby s pozemkem se po právní stránce jedná o dvě samostatné věci, které mohou být předmětem odlišných občansko-právních vztahů. Definice pojmu nemovitosti se oproti definici obsažené v zákoně č. 141/1950 Sb., občanský zákoník, v tehdy platném a účinném znění, změnila, neměnilo se nic na zásadě, že stavby nejsou součástí pozemku. To výslovně prohlašovala věta druhá § 25 citovaného zákona. Měla tím být jasně vyjádřena odlišnost v pojetí stavby jako předmětu vlastnictví, který není po právní stránce nijak spjatý s pozemkem (zásada naprosto ignoruje existenci a těžko vyvratitelný fakt, že je spojena fakticky a nemusí pozemek, který je tím, z čeho vše vychází, jen zhodnocovat, ale může pozemek také úplně znehodnotit.)

41) Kincel, J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 1.vyd. Praha, 1995, s.200 - 202.



Za platnosti ABGB z roku 1811 byla situace zcela odlišná. Stavba byla považována nejen za neoddělitelnou součást pozemku, ale po právní stránce byla považována za jeho součást. Právní úprava tedy nevytvářela umělé konstrukce, ale sledovala přirozený sled věcí. Po právní stránce byla stavba považována za jeho součást, tj. nesamostatnou věc v právním smyslu, která sdílí právní režim pozemku. Nic na tom nemohla změnit ani skutečnost, že zhotovitelem (stavebníkem) byl někdo jiný než vlastník pozemku. Střet originárního způsobu nabytí stavby stavebníkem zhotovením a existujícího vlastnictví pozemku, patřícího vlastnický někomu jinému, byl vyřešen ve prospěch vlastníka pozemku: „Zřídí-li někdo stavbu ze svého vlastního zdíva bez vědomí a svolení vlastníka na cizím pozemku, případně stavení vlastníka půdy „*SUPERFICIES SOLO CEDIT.*“ Pochtivý stavebník mohl žádat náhradu nákladu potřebného a užitečného, k nepochtivému je se zachovávat jako k nezmocněnému jednateli“. Ve výjimečných případech tomu tak být nemuselo: „Věděl-li vlastník pozemku o stavbě a nezakázal-li ji hned pochtivému stavebníku, mohl pouze žádat o obecnou cenu za pozemek“. I v tomto případě byla respektována zásada, že povrch ustupuje pozemku, resp. zásada jednotnosti právního režimu k pozemku a ke stavbě, i když v posledním případě na úkor

vlastníka. To je odrazem římskoprávní zásady „*VIGILANTIBUS IURA*“<sup>42)</sup>.

Občanský zákoník z roku 1950 v § 155 prohlašoval, že „*vlastníkem stavby může být osoba rozdílná od vlastníka pozemku*“. Zřídil trvalou stavbu na cizím pozemku, bylo možné na základě práva stavby, podmíně-li jakožto výjimku výsadní postavení tzv. socialistických právnických osob.

Ustálená judikatura soudů z té doby na tomto stanovisku setrvala. Zásadní je rozhodnutí R 155/1953: „*jestliže byla na cizím pozemku postavena trvalá stavba bez toho, že by pro stavebníka bylo zřízeno právo stavby, nevzniká rozdílnost ve vlastnictví stavby a pozemku*“.

Deklarace toho, že stavba není součástí pozemku a že vlastníkem stavby může být osoba rozdílná od vlastníka pozemku, ve své podstatě nemohla někoho zmocňovat ke stavebnímu využití cizího pozemku.

Ani občanský zákoník, neumožňoval stavební využití cizího pozemku. V praxi pravděpodobně selhávaly stavební úřady, pokud přes požadavek uvedený v § 58 odst. 2 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, rozhodovaly o povolení staveb. Nevyžadovaly,

42) Občanské právo hmotné, I., ASPI. Díl I., 2005, s. 423.



aby stavebník prokázal, že je vlastníkem pozemku nebo že má k pozemku jiné právo, které by ho opravňovalo zřídil na něm požadovanou stavbu.

Problematika neoprávněné stavby, tj. stavby uskutečněné na pozemku, k jehož využití neměl stavebník oprávnění, řešili v období od 1. 1. 1951 do 31. 3. 1964 soudy s užitím ustanovení o originálním nabytí vlastnického práva zpracováním. Vycházelo se přitom z názoru, že výstavbou došlo ke vzniku jednotné věci. Oproti období před 1. 1. 1951 bylo preferováno vlastnictví stavebníka, jehož podíl na věci oceněný v penězích se považoval za větší.

Zajímavá je otázka právního řešení neoprávněné stavby. Jedná se o stavbu jakožto nemovitost postavené na cizím pozemku bez oprávnění k jeho stavebnímu využití.<sup>43)</sup>

Současné platné právo řeší neoprávněné stavební využití cizího pozemku v § 135c ObčZ. Na prvé místo je zařazeno řešení spočívající v nařízení, aby stavebník jako vlastník stavby, stavbu na svůj náklad, pokud

je to účelné – odstranil. V rámci posuzování účelnosti soud přihlídně k potřebám a zájmům vlastníka pozemku, k ekonomické újmě, která by odstraněním stavby vznikla, k možnosti dalšího využití stavby apod. Na druhém místě, kdy není odstranění stavby účelné, je řešení, kdy lze uvažovat o soudním přikázání stavby do vlastnictví vlastníka pozemku (s právními účinky *ex nunc*), a to za náhradu. S tímto řešením musí návrhové (vlastník pozemku) projevít souhlas. Třetí řešení spočívá v autoritativním zřízení věcného břemene, které je nezbytné k výkonu vlastnického práva ke stavbě a stanovení povinnosti vlastníka stavby poskytnout za to vlastníku pozemku náhradu. (její výše se stanoví podle zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

Možnost stavebního využití cizího pozemku byla občanským zákoníkem v období od 1. 4. 1964 do 31. 12. 1991 na podkladě institutu osobního užívání pozemku. Zřízení tohoto práva přicházelo v úvahu jen u pozemku v tzv. socialistickém společenském vlastnictví a jen k účelům vztahujícím se k uspokojování osobních potřeb uživatele, členů jeho rodiny a domácnosti. Osobní užívání pozemků bylo časově neomezené a přecházelo na dědice. Sloužilo ke stavebnímu využití pozemku stavbou rodinného domku, rekreační chaty

43) Černá stavba je stavba postavená, i když třeba na vlastním pozemku, ale v rozporu se stavebněprávními předpisy. Černá stavba tak je myslitelná na vlastním, ale i cizím pozemku, kde se pak ještě navíc jedná o stavbu neoprávněnou. Současná platná stavebněprávní úprava je obsažena v zákoně č. 182/2006 Sb., s účinností od 1. 1. 2007, který se subsidiárně řídí správním řádem – z.č. 500/2004 s účinností od 1.1. 2006.





nebo garáže, popř. k užívání pozemku, na kterém byla některá z těchto staveb zřízena. Právo osobního užívání bylo smluvně nepřevoditelné. Spolu se stavbou na něm zřízené přecházelo přímo ze zákona na jejího nabyvatele. Vzniku práva osobního užívání pozemku předcházelo rozhodnutí správního orgánu o přidělení pozemku a na něj navazující dohoda mezi vlastníkem pozemku a uživatelem. Ty podléhaly registraci státním notářstvím. Vlastnictví ke stavbě bylo nedílně spjato s právem osobního užívání pozemku.

Dne 1. 1. 1992 se účinností novely zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, právo osobního užívání pozemku vzniklé podle dosavadních právních předpisů a trvajících ke dni nabytí účinnosti tohoto zákona změnilo ve vlastnictví fyzické osoby (§ 872 odst. 1 ObčZ).

## V. Závěr

Předcházejících řádky byly věnovány problematice právního vymezení věcí. Je v nich obsažena komparace vybraných římskoprávních sentencí týkajících se věcí v právním slova smyslu a současné platné právní úpravy.

Přes více než dvoutisícileté stáří mají mnohé římskoprávní sentence

stálou platnost a nacházejí svůj odraz v nejen v současném, ale i v navrhovaném novém občanském zákoníku. Římští juristé dokázali ve větě o několika málo slovech shrnout nesmírně širokou právní problematiku. Někdy se při čtení a rozboru římskoprávních vět může zdát, že jsou dávno překonány a že není třeba se k nim vracet.

V tomto článku byla na několika příkladech zkoumána platnost, resp. použitelnost římskoprávních zásad. Při srovnávání s výslovným zněním zákona zdánlivě vyplývala disparita mezi jejich obsahem a současnou platnou právní úpravou. Při bližším zkoumání a hledání řešení u některých komplikovaných případů se ukázalo, že jejich platnost a použitelnost stále jakoby vyvěrá na povrch a to zejména při aplikaci práva.

Při studiu římskoprávních sentencí (samozřejmě za předpokladu, že eliminujeme některé historické archaismy), musíme nutně dojít k závěru, že i dnešním právníkům mají co říci a že mohou být klíčem k hlubšímu proniknutí do práva současného, ale i mnohdy i inspirací pro budoucí právní úpravu.

**MUDr. et JUDr. Alexandr Thöndel**  
interní doktorand  
Katedra právních dějin  
Právnická fakulta  
Univerzita Karlova v Praze



## Finanční právo na pozadí materiálních základů jeho výuky v České republice a na Slovensku

doc. JUDr. Lubomír Grúň, CSc..



### I. Úvod

Výuka práva na našich vysokých školách byla a nadále zůstává v naprosto

zásadní podmíněnosti její podoby a směřování třem určujícím faktorem. Po prvé, je to samozřejmě okruh pramenů *de lege lata*, tedy množina obecně závazných právních předpisů v rovině ústavní a zákonné, tedy bez neúčelného zatížení a zbytnění množstvím prováděcích předpisů. Pak je to prvek personální, tedy existující establishment na jednotlivých vysokých školách, jeho počet a struktura, jeho odbornost, měřeno produktivitou a invencí jak týmů, tak i jednotlivců. Jako třetí se nabízí i prvek rázu věcného, tedy organizační a systémové možnosti výuky ve všech formách prezentace daného předmětu. Toto vše je ovšem samozřejmě podmíněno realitou společenských vztahů v dané etapě vývoje, která se v určitých chvílích zužuje na cosi jako společenskou objednávku akcelerující nebo naopak potlačující, ať už jejím předmětem je příslušné právní odvětví nebo pod-

odvětví, absolventi jednotlivých forem studia co do počtu a profilace a podobně. Nelze ovšem opomenout i sekundární vliv takových skutečností jako je například množství odborně-teoretických periodik, kapacitní možnosti jednotlivých vydavatelství a konečkonců někdy docela podstatný vliv osobního příklonu jednotlivců v postavení často určujícího činitele rozvoje nebo naopak útlumu, jsou-li na vedoucích místech.

Finanční právo jako tradiční odvětví našeho právního řádu se v současnosti nachází v údobí, kdy se stále naléhavěji vynořuje potřeba jeho dosavadní etapizace, bilancování přínosů a na druhé straně i retardačních činitelů – a to vše s jediným cílem: seriózně konstatovat, zda současné tendence vývoje finančního práva nejen jako vědecké, ale i pedagogické disciplíny nutno v zájmu věci nějak usměrnit či korigovat *pro futuro*.

Nejde-li o rozsáhlejší studii, nutno v případech, kdy si není možno postavit ambici komplexního pohledu, analýzy a syntézy, zvolit jedno či dvě kritéria, na jejichž základě bude na zkoumaný jev nahlíženo a v jejichž



světle bude i popisován, měřen a vážen – míněno samozřejmě obrazně. V našem případě to bude časová souslednost vývoje finančního práva měřena postupným vydáváním stěžejních nebo jinak zajímavých učebnic a studijních textů určených pro studenty právnických vysokých škol v geopolitickém prostoru bývalé československé federace. Jako druhý moment zde vystoupí systém finančního práva – tedy jak se postupně krystalizovaly názory a jejich prezentace na otázku vnitřní struktury, obsahu či stavebnice jednotlivých pododvětví, prvků, jejichž množina tvoří ve svém souhrnu a vzájemné podmíněnosti odvětví finančního práva.

## II. Finanční právo v období do roku 1989

Normativizace společenského života, jejíž základy v ucelené podobě položil – jak jinak – antický Řím, přesněji se tak stalo v období císařství, zahrnovala i oblast finančního hospodářství státu. Právo se ukázalo být vhodným nástrojem, a je tomu tak doposud. V našich podmínkách však základy toho, co se později začalo nazývat finanční právo, byly položeny mnohem později. Ačkoli na našem území vznikaly již ve středověku univerzity s výukou práva, finanční problematika zůstá-

vala v tomto směru spíše na okraji dění, kromě jiného i proto, že ještě nedošlo k jasné a zřetelné profilaci financí jako svébytné kategorie na finance veřejné a soukromé.

Od roku 1848 bylo v rakouské monarchii ponecháno profesoru na jeho vůli, upravit obsah svých přednášek a jejich zápisů podle vlastní úvahy. Vedle dosavadních rigoros byla v roce 1850 zavedena poprvé teoretická státní zkouška pro uchazeče o místo ve státní službě. V jejím druhém oddílu bylo kromě jiného finanční zákonodárství. Studijní řád z roku 1855 předpokládal ve 4. ročníku absolvování politických věd včetně finanční vědy. V důsledku dalších změn v právnickém studiu v r. 1893 se povinným předmětem stala finanční věda (se zvláštním zřetelem k rakouskému finančnímu zákonodárství); poprvé se mezi doporučenými přednáškami objevilo i rakouské právo finanční. Zmíněná finanční věda byla pak i součástí státní zkoušky politické.

Po vzniku Československé republiky nedošlo v prvních letech k zásadním změnám, výsledkem prvních změn v letech 1919 a 1920 byla hlavně redukce předmětů orientovaných na německé prostředí. Na půdě Karlovy univerzity se však vytvořil prostor i pro celou řadu odborníků jako např. V. Funk a J. Drachovský, nutno zmínit samozřejmě i prof. K. Engliše, jenž po



určitou dobu zastával i funkci ministra financí. Výuka finančního práva byla zde již v polovině dvacátých let v plném proudu, k jejímu následnému rozvoji došlo zrcadlově – za hmatatelné pomoci českých odborníků – i na nově vzniklé Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě.

Období nesvobody a paralelně i tehdejší Slovenské republiky („slovenský štát“) je natolik specifické, že i vzhledem k možnostem tohoto příspěvku považuji za účelné jej přejít jen konstatováním, že finančně právní problematika let 1939 až 1945, resp. následujících dvou let byla již několikrát předmětem dílčích prací.<sup>1)</sup>

Zásadní změna společenského uspořádání i geopolitické orientace Československa po únoru 1948 se samozřejmě odrazila především v nastupu zcela odlišného ducha finanční legislativy a následně potom i v prostředí vysokých škol právnického zaměření. I když výuka kterékoli právní disciplíny je samozřejmě dána realitou *de lege ferenda*, nelze podceňovat osobní podíl jednotlivých týmů vysokoškolských pedagogů

i jednotlivců v prezentaci daného předmětu formou přednášek, seminářů i při tvorbě učebnic a studijních textů. Tak jak to už v přelomových obdobích bývá, došlo i zde k viditelné obměně a profilaci – někteří zmlkli, někteří se naopak i na tomto úseku výrazně prorežimově angažovali a převážná část se takříkajíc zařadila. Normy finančního práva měly sehrát při jejich aplikaci významnou roli při likvidaci majetných vrstev a budování socialistických základů společnosti. Předpokládal to nakonec už v r. 1946 Budovatelský program Gottwaldovy vlády, následně potvrzený na IX. sjezdu Komunistické strany Československa.

Vzorovým příkladem hektického období poloviny 50. let minulého století je učební text Právnické fakulty Karlovy univerzity v Praze „Finanční právo“ od autorského kolektivu pod vedením K. Ušáka, který v roce 1954 vydalo Státní pedagogické nakladatelství Praha. Jako systémové prvky finančního práva se zde prezentovaly: rozpočtové právo, daňové právo, financování národního hospodářství, státní úvěr, spoření a pojištění, peněžní oběh včetně emisních a pokladních operací a nakonec také státní finanční kontrola. Diferencovalo se zde mezi financemi socialistickými (označovanými také jako sovětské), lidově demokratickými a kapitalistickými. Jako jedna z funkcí finančního práva

1) Např. Grůň, L.: *Právní úprava menových a devízových vztahů na Slovensku v letech 1939 – 1945*. Právny obzor, roč. 75, č. 8/1992, s. 750 a násl., ale i Siblík, J.: *Daňový systém v Říši*. Právnický, roč. LXXX, 1941, sešit 3., s. 113 a násl.



v nových podmínkách se zde také uvádělo „zatlačování kapitalistických živlů“.

Pokus o ucelenou učebnici finančního práva zaznamenáváme v roce 1974 na bratislavské Právnické fakultě Univerzity Komenského, kde se zformoval později stále produktivnější tandem A. Slovinský a J. Girášek; prvně jmenovaný stál od té doby v čele jak tamější katedry finančního práva, tak i pozdějších pracovních týmů na této škole, a to až do konce devadesátých let minulého století. V té době již došlo k prohloubení spolupráce s pražskou Právnickou fakultou Karlovy univerzity a od té doby bude po několik desetiletí finanční právo spojováno i s osobou M. Bakeše, v českých podmínkách lídra oboru. Ještě v roce 1976 A. Slovinský ve spolupráci s J. Giráškem připravili aktualizované znění zmíněné učebnice, ale již od roku 1978, resp. 1979 se mezi oběma katedrami obou škol dohodl praktický model publikační spolupráce střídavého vydávání učebnic, aby byly jedna i druhá akceptovány i druhou stranou; zajištění systémové kompatibility nebylo v tom čase problémem, přes uskutečněnou federalizaci státu v letech 1968 a 1969. Učebnice „Československé finanční právo“ (Panorama, Praha 1979) znamenala především precizaci stávajícího systému finančního práva a jeho finančně právních institutů, a pak

i posun vpřed pokud jde o formulaci dalších východisek pro tvorbu sekundárních studijních textů. Došlo k povýšení devizového práva na samostatné pododvětví finančního práva a více pozornosti se začalo věnovat i procesní stránce, především otázkám řízení ve věcech daní, odvodů a poplatků. Zvýrazněny byly i zahraniční platební operace, a to především v souvislosti s tehdy přijatým Komplexním programem socialistické ekonomické integrace. V roce 1979 vyšla též pozoruhodná publikace M. Bakeše „Teoretické otázky finančního práva“, kterou možno vnímat jako kvalitativní mezník vývoje finančního práva již nejen jako pedagogické, ale i vědecké disciplíny.

Tak trochu na okraji pozornosti bylo tehdy Brno, a to i z důvodu již dříve neakceptované normativistické teorie Weyrovy a i svým způsobem hraničního vnímání všeho, co přišlo z Brna; byl to však V. Zahálka, který v obsáhlé publikaci „Teoretické otázky finančního práva a základní předpoklady jeho efektivnosti při řízení ekonomických procesů“ (Univerzita J. E. Purkyně, Brno 1982) vnesl do finančního dění paralelní pohled vyznačující se určitou symbiózou prvku právního a národohospodářského. Přes množství době poplatných citací a odkazů na dokumenty komunistické strany, což v té době ovšem nebylo nic neobvyklého, jde o dílo sice nepřilíš



čtivé, nepostrádající však autentičnosti doby a značného množství citací a jiného odkazového aparátu. O dva roky později vydal i učebnici „Finanční právo“; stalo se tak v roce 1984 a opět na půdě Univerzity J. E. Purkyně.

Slovensko dostalo po čase obdobu učebnice pražské; šlo o „Československé finanční právo“ z produktivní a ambiciózní dílny pod vedením A. Slovinského, tehdy již profesora finančního práva; vydal jej Obzor Bratislava v roce 1985. Do značné míry jde o mutaci předcházející Bakešovy učebnice, což však nijak nesnižuje její hodnotu, ostatně tento „federální pingpong“ byl ku prospěchu obou stran dohodnut již několik let předtím, jak již bylo uvedeno. V žádném případě však nešlo o pouhý překlad české učebnice; kromě toho, že vyjadřuje i akceptaci legislativních změn, stala se významnou i v tom směru, že její závěrečná XII. kapitola „Finanční vztahy so zahraničím“ představuje první pokus o ucelenou formulaci určitého okruhu společenských vztahů a její pasáž „Mezinárodní finanční právo“ lze kvalifikovat jako skutečný posun vpřed, který položil základ pozdějších volitelných předmětů tohoto zaměření i na dalších právnických fakultách.<sup>2)</sup>

2) Např. na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde se vyučuje již řadu let.

V roce 1987 pak spolupráce obou kateder a škol dospěla k paralelnímu vydání učebnic finančního práva. V České republice to byl M. Bakeš, který na čele autorského kolektivu spolupracovníků z pražské právnické fakulty vydal „Československé finanční právo“ (Ústav státní správy, Praha 1987), dílko sice útlé a neaspirující na postavení oficiální učebnice, avšak svou syntetickou podobou oslovující další skupiny potencionálních zájemců. V tom čase však už trend očekávaných společenských a politických změn poznamenal i proces krystalizace finančního práva, což bylo do značné míry podmíněno některými kroky na tuzemské i mezinárodní scéně (v důsledku gorbačovské perestrojky, zrušení vazby československé koruny na zlato, ale např. i přijetí zákona o hospodářských stycích se zahraničím nebo resuscitace prvotních forem živnostenského podnikání).

### III. Finanční právo po roce 1989

Společenské, politické a hlavně hospodářské změny, které přinesly listopadové události roku 1989, není snad třeba na tomto místě připomínat, neboť komplexní přístup by si žádal jinou platformu a jiný, spíše politologický než právní obsah. Jde nám však o finanční právo, jak jej vnímali a dále prezentovali předsta-



vitelé tehdejší akademické obce v Československu a pak v obou nástupnických státech.

Vysokoškolským učebním textem (jinak jde o známá skripta) se v nových podmínkách prezentoval A. Slovinský na čele autorského kolektivu J. Girášek a J. Králik. Jejich „Základy česko-slovenského finančního práva“ (Univerzita J. A. Komenského v Bratislavě 1991) signalizují přinejmenším dvě skutečnosti: snahu o transformaci finančního práva v přelomovém období naší společnosti za pochopitelně ještě nasmělého koketování s tržními principy a instituty, ale i reflexi tzv. pomlčkové války a vzrůstajícího se slovenského nacionalismu (dlužno přiznat, že nešlo o masový jev, s odstupem času je již nanejvýš zřejmé, že šlo o realizaci nenaplněných ambicí několika desítek jednotlivců a snad i o vliv mezinárodních mocenských struktur, což však přesahuje zaměření tohoto příspěvku i periodika a stále zůstává v určité míře v rovině spekulací, nyní již bohudíky stále méně aktuálních). Takzvaná „halušková“ pomlčka je toho více než zřejmým a zjevným důkazem. Koneckonců i co do obsahu šlo o kosmetické úpravy poslední socialistické učebnice v redukované podobě.

V tu dobu však pocítila potřebu zapojit se i nejnovější akvizice – Právnická fakulta Univerzity P. J. Ša-

fárika v Košicích. Tandem V. Babčák a M. Bujňáková předložil v témže roce taktéž vysokoškolský učební text „Finančné právo ČSFR“, snad tím mělo být aspoň co do názvu signalizováno cosi jako odhodlání aspoň prostřednictvím finančního práva deklarovat soudržnost Československa, znepokojující mikloškovská pomlčka zde teda absentovala. Ovšem pokud jde o obsah, tak šlo o výběr z tehdejší učebnice, jediné že namísto zahraničních finančních vztahů prezentovaných A. Slovinským zde zůstaly jen „Svetové finančné inštitúcie“, kterými byly Mezinárodní měnový fond a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj, což i tehdy mohlo působit, mírně řečeno, poněkud nedostatečně. Podezření z federativního přístupu však Košice vyvrátily nade vší pochybnost vysokoškolským učebním textem „Slovenské finančné právo“ ve dvou dílech, kdy V. Babčák v roce 1993 prezentoval finanční právo na Slovensku v tradiční komplexní struktuře, která – kromě jiného – zahrnovala i daně a poplatky; to se dále ukáže být jako úlitba či setrvačnick – jak si přejete. Nedošlo zde tedy ještě k pozdější, lety stále masivnější prezentaci autonomního postavení daňového práva.

Po prvotní konsolidaci společensko-politické, státoprávní i ryze právní to byl opět M. Bakeš, který v roce 1995 přinesl jako lídr osvěd-



čeného kolektivu skutečně první učebnici finančního práva v nových podmínkách. Šlo o „Finanční právo“ (nakladatelství C. H. Beck 1995) s výslovně prezentovaným cílem přinést ucelený pohled na oblast finančního práva v tradičním členění na část obecnou a část zvláštní. Důraz byl kladen zvláště na ty instituty, které v tržním hospodářství získávají dominantní postavení, tj. rozpočet, daně, měnu a devizy. Jako nový prvek se zde objevuje právní úprava finančního trhu. Této skutečně první polistopadové učebnici finančního práva předcházelo několik jeho monografií, jako např. „Finance měst a obcí“ (1991) nebo „Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva I. a II.“ (1995).

Kvalitativní a kvantitativní změny, které nastaly v naší společnosti po listopadu 1989, byly záhy umocněny novou skutečností – dezintegrací do té doby společného státu a vznik dvou nových státních útvarů, České republiky a Slovenské republiky. To mělo za následek zřetelnou dvoukolejnost jak legislativní (dvojí samostatné zákonodárství), tak i při výuce a současném zkoumání finančního práva. Zanikly některé do té doby bezprostřední formy spolupráce týmů dvou českých a dvou slovenských právnických fakult a i tvorba učebnic a učebních studijních textů nabyla plně autonomní podoby, někdy ovšem ne-

postrádající až zbytnělou snahu o vlastní prezentaci.

Na úseku finančního práva došlo i k některým personálním změnám. Zatímco v České republice k výraznějšímu pohybu nedošlo (M. Bakeš, M. Karfíková a H. Marková), na Slovensku odešel do důchodu J. Girášek a vedle J. Králíka se na tamější fakultě po úspěšném konkurzu na uvolněné místo objevil L. Grůň v pozici nositele dlouholecných zkušeností z předcházejícího působení na ministerstvu financí. Homogenizace pracovního týmu netrvala dlouho a v r. 1997 vyšla učebnice „Základy finančního práva na Slovensku“ ve vydavatelství MANZ Bratislava, tedy ve velice prestižní instituci. Středněrozhovová publikace dala studentům to, co většina z nich vnímala a vnímá jako aktuální a potřebné – přehledný, čtivý, přílišnými podrobnostmi neoplývající text, který reaguje na průběžně uskutečněné změny, i když neznamená zásadní změnu dosavadního systému. Tedy evoluce, v níž autoři L. Grůň a J. Králik vycházeli ze základů položených jejich zkušenějšími kolegy a v mnohém i ze zmíněného „Finančního práva“ z dílny pražské právnické fakulty pod vedením M. Bakeše. Zřetelný rozdíl je především v tom, že autoři si prozatím neosvojili názor na problematiku finančního trhu a jeho právního ztvárnění jako další součásti



finančního práva. Namísto toho je jedna kapitola nazvána „Bankovní právo“; v daném případě šlo jednak o snahu o oživení někdejší koncepce B. Spáčila, jednak o vyjádření skutečnosti, že bankovní sféra po desetiletích její konzervace v rámci mantinelů daných poměry tehdejší socialistické skutečnosti by mohla nabýt nového významu, a to i z hlediska finančního práva. Dlužno říci, že ze strany autorů šlo spíše o naznačení jedné z cest, než o definitivní model finančního práva v nových podmínkách tržní společnosti.<sup>3)</sup>

Opomenuli jsme v této chvíli zatím dodržovaný časový sled jednotlivých přírůstků v autorském ztvárnění finančního práva, nakonec však tento faktor není jediným určujícím; přes případné zdání nám nejde o pouhou rešerši promítnutou na časové ose. Tedy – v Košicích vydal V. Babčák vysokoškolský učební text – skriptum – s názvem „Slovenské finančné právo“ ve dvou dílech; šlo o druhé přepracované a doplněné vydání textu pro studenty Právnické fakulty Univerzity P. J. Šafárika v Košicích a stalo se tak

3) Nakonec i L. Grúň po svém prvotním zaujetí myšlenkou bankovního práva, které projevil kromě jiného i účastí v autorských kolektivech několika studijních textů, po několika letech veřejně deklaroval své odstoupení od záměru zařadit bankovní právo jako další pododvětví finančního práva.

v roce 1996. Byť celkem pochopitelně zde preferujeme učebnice nebo vědecké monografie a studijní texty spíše jen zmiňujeme, tento jsme neopomenuli, koneckonců i vzhledem k poměrně krátké existenci výuky práva v Košicích bylo nutno jinak nahlížet na proces krystalizace tamější koncepce – mám teď na mysli samozřejmě především sledované finanční právo. V tomto textu ovšem avizované doplnění a přepracování předcházejících textů bylo spíše symbolické, a i nadále bylo nutno vzít na vědomí, že jinak dobře disponovaný košický tým vidí finanční právo v poměrně redukované podobě právní úpravy veřejných rozpočtů a jejich příjmové stránky – neboť druhý díl byl spíše jen něčím jako úlitbou novým poměrům. Nelze ovšem nevzít v úvahu, že na jedné straně byl zde ústřední pražský Bakešův text v podobě učebnice postřádající slabých míst, na druhé straně zde, hlavně na slovenské straně, se projevoval jakýsi ostych z možnosti (nepotvrzené) vycházet v tamější produkci z českých, tedy již zahraničních zdrojů. To se projevilo i v nárůstu počtu vysokoškolských studijních textů (skript) zaměřených nezřídka na parciální oblasti finančního práva. I když šlo o obvyklou, tradiční formu tvorby pramenů studia, je známo, že zde naprosto dominovala informativní funkce a nelze tedy hovořit o posu-



nu vpřed v otázce zkoumání norem finančního práva a jeho systému.<sup>4)</sup>

Aby však bylo jasno: tyto texty existovaly i v českých poměrech jako přirozená součást studia. A nejen v podmínkách pražské právnické fakulty – na půdě čerstvě vzniknuvší Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci přispěla nadaná M. E. Grossová poměrně záhy studentům do jejich informační báze vysokoškolským studijním textem „Finanční právo. Nová daňová soustava“. Stalo se tak v roce 1995, tedy v období, kdy se již ustalovaly poměry po bouři společenského systému i následném erozním řešení otázky státoprávní. Jestliže i z názvu tohoto textu se zdálo, že půjde o první z několika následujících dílčích pohledů na finanční právo, tak zůstalo jen při tomto, což je škoda, protože jde o text útlý, ale svěží.

V roce 1998 vydal V. Babčák ve vydavatelství Eurounion publikaci „Daňová správa a daňové konanie“, v podstatě však šlo pouze o komentář dvou zákonů – o správě daní a poplatků a o územních finančních

orgánech. O něco později vydal L. Grúň v témže vydavatelství poměrně komplexní zpracování parciální problematiky finančních vztahů pod názvem „Dane včera, dnes a zajtra“ (Eurounion 2001) a v témže roce spolu s L. Balkem učební text Právnické fakulty UK Bratislava „Základy bankového práva“. V témže roce z téže „dílny“ vznikl již komplexnější učební text autorů J. Králik, L. Grúň a L. Balko s názvem „Základy daňového, poplatkového a colného práva“. Tento publikačně nejneproduktivnější rok bratislavské právnické fakulty doplnil dále L. Grúň publikací „Bankovníctvo a poisťovníctvo“, taktéž ve vydavatelství Eurounion. Zmínit lze i útlé „Dejiny daní, poplatkov a cla“, kterými L. Grúň v roce 2000 prostřednictvím vydavatelství Holoprint Bratislava oslovil užší okruh zájemců o tento pohled na některé finančněprávní instituty.<sup>5)</sup>

Náznak dalšího odlišného směřování se projevil i v útlém dílku

4) Šlo např. o „Daňové a poplatkové právo“ (A. Slovinský, J. Králik, L. Grúň) z r. 1993, ale i o řadu skript vydaných na jiných školách, např. „Základy finančního práva“ (L. Grúň, J. Králik) z r. 1995, „Finančné právo pre ekonómov. Osobitná časť.“ (L. Grúň, J. Králik) z r. 1995, „Úvod do finančního práva“ (L. Grúň) z r. 1995 nebo „Základy finančního práva“ (L. Grúň, L. Vranka) z r. 1997.

5) Za zmínku snad stojí i skutečnost, že uvedenou publikaci vydal vlastním nákladem. O několik let později, již na novém pracovišti, vydal v českém prostředí její aktualizovanou (slovensky!) verzi jako prakticky jediný z aktivně činných pedagogů, který se začal hlouběji zajímat o historiografický rozměr vybraných pododvětví finančního práva. Šlo o „Vybrané kapitoly z histórie daní, poplatkov a cla“, které v roce 2004 vydala Univerzita Palackého v Olomouci.



L. Balka, čerstvé to akvizice Katedry finančního, obchodního a hospodářského práva na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Ve vydavatelství Epos v Bratislavě vyšlo taktéž v roce 2001 jeho „Finančné právo“; druhý díl s názvem „Obchodné a finančné právo“ je stále co do systému ještě v první polovině úlitbou a čímsi jako kolegiální vůči týmu, který jej přijal do svých řad, z deseti kapitol však sedmá až desátá je věnována problematice finančního trhu, který sám o sobě je dodnes předmětem občasných diskusí ohledně jeho místa v systému finančního práva.

Zanedlouho poté odešel z této fakulty L. Grůň, a snad i se záměrem podržet tradiční – což neznamená zastaralé – pojetí finančního práva jako součásti veřejného práva zakotvil na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Zde již dříve V. Zahálkou budováno zdatné předpolí, v roce 2003 však nastala kritická situace, pokud jde o personální zajištění výuky a hlavně další rozvoj finančního práva.

S jeho odchodem zavanuly na právech v Bratislavě nové větry a J. Králik spolu s mladým D. Jakobičem vydali v roce 2004 ve vydavatelství VEDA další „Finanční právo“. Co do koncepce překvapilo jednak zařazením samostatné kapitoly – jako by šlo o další pododvětví finančního práva – s problematikou

strukturálních fondů, jednak posunutím devizového práva, daňového a poplatkového práva mezi sekundární okruhy; je pozoruhodné, že ač publikace na první pohled signalizovala záměr zdůraznění nastupující europeizace, celnímu právu se dostalo nebývalé čestného místa hned za rozpočtovým právem, i když bylo zjevné, že ona europeizace bude vbrzku znamenat výraznou redukci dosavadní celněprávní autonomie států usilujících o vstup do Evropské unie. Což se i stalo téměř současně s uvedením této publikace na knižní trh.

V přelomovém roce 2004 dal o sobě vědět i tým na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. P. Mrkývka s kolektivem vydali text „Finanční právo a finanční správa“ ve dvou dílech se zcela originálním systémovým přístupem k prezentaci finančního práva – v prvním díle kromě teoretických otázek to bylo hlavně rozpočtové, měnové a devizové právo, jakož i problematika finanční správy (a vedle toho finančního soudnictví), ve druhém díle pak právní úprava daní, poplatků a finanční kontroly.

Silně pozměněný kolektiv na bratislavské právnické fakultě dal o sobě vědět o rok později; v roce 2005 vyšlo jako fakultní učebnice „Finančné právo“ ve dvou částech. Pětičlenný autorský kolektiv s různou mírou dosavadní angažovanosti



na úseku finančního práva pod vedením tandemu L. Balko – J. Králik takto představil poněkud atypické členění finančního práva na úseky a současně pododvětví, vzhledem k osobě vedoucího tohoto kolektivu s nyní již neodmyslitelnou zmínkou o finančním trhu a s poněkud asymetricky umístěnou III. hlavou pojednávající o veřejných financích z evropského pohledu. Jistou tradičionalistickou setrvačností lze ovšem i zde nacházet v častém použití celých pasáží z dosavadní literatury, především vybraných publikací L. Grůně.

V roce 2007 autorský tandem A. Paulíčková – L. Grůň vydal ve vydavatelství Eurounion Bratislava své „Finančné právo na Slovensku“ jako úspornější, klasickou protiváhu zmíněné bratislavské učebnice; záměrem bylo respektovat specifické potřeby studentů práva na Trnavské univerzitě a v právě vzniknuvší Vysoké škole J. Jesenského v Sládkovičově. Finanční trh je sice už i zde zmíněn, pouze však z určitého syntetického pohledu a v pozici spíše čehosi jako doplňku klasické struktury finančního práva.

V témže roce ambiciózní L. Balko představil své „Teoretické základy finančního práva“ podepřené recenzentkou Ing. L. Horniakovou. To byl vskutku počin svědčící o přesvědčení, že vývoj dospěl ke stádiu, jež nutno ohraničit na teore-

tické úrovni, prvně od zmíněných prací M. Bakeše a V. Zahálky. Obsažná práce členící se na patnáct hlav je uspořádána co do systému a podílu jednotlivých systémových prvků následně: prvních šest hlav je o veřejných financích, překvapivě až v sedmé hlavě začíná problematika finančního práva (pojem, předmět, subjekty, normy, vztahy apod.), včetně vývojových tendencí a mezinárodního kontextu finančního práva. Účinnost tohoto zajímavého a ambiciózního projektu je poněkud snižována některými systémovými ne-logičnostmi, jako např. otázka etiky státu, zmínka o „republice“ jako o subjektu finančního práva, nebo překvapivě zařazení financí mezi finančněprávní instituty; nadstandardní rozsah úlitby prvních 133 stran ekonomickým kruhům jsem již naznačil. Autorský mezník to však bezesporu je.

Typickým příkladem ústupu od tradic formování svébytných kolektivů a jejich „škol“ na jednotlivých právnických fakultách se stala učebnice „Finanční právo“, kterou v roce 2006 vydal pestrý autorský kolektiv pro potřeby Bratislavské vysoké školy práva a na její půdě. Nuže: V. Babčák, L. Balko, M. Bakeš, H. Marková, J. Králik a M. Tomášek představují nesporně tým zkušených, erudovaných odborníků. Poněkud překvapilo netradiční zařazení vývojových tendencí finančního



práva hned do úvodní všeobecné části, prakticky téměř na začátek; dvoujazyčnost nepřekvapila, a snad ani skutečnost, že značná část textu je reflexí dosavadních publikačních aktivit.

Ukázalo se, že o větší názorovou a publikační svébytnost usiluje spíše Morava, dá-li se to tak s jistou dávkou nepřesnosti nazvat. Již po ročním působení na novém pracovišti vydal L. Grůň v roce 2004 ve vydavatelství Linde Praha své „Finanční právo a jeho instituty“, kde v podobě středněrozsahové učebnice promítl výsledky své dosavadní profesní krystalizace; není zde nových, převratných zjištění, základem je pevný systém a výklad vybraných institutů a taky něco teorie, přičemž poukazy na platnou právní úpravu jsou uvedeny spíše doplňkově. Autor deklaroval, že vychází jednak z osvědčených tradic a zkušeností, z některých děl M. Bakeše a v neposlední řadě i z analýzy potřeb studentů.<sup>6)</sup>

Zmínku o Moravě nutno podepřít i skutečností, že v roce 2008 vydala Masarykova univerzita Brno své „Základy finančního práva“ co-

6) Zjišťoval je i několika anketami. L. Grůň a A. Pauličková si předtím ověřili životaschopnost koncepce učebnice postavené na finančněprávních institutech v roce 2003, kdy vydali „Finančněprávní instituty“ v bratislavském vydavatelství Eurounion.

by výsledek úsilí osvědčeného týmu P. Mrkývka a I. Pařízková. Věrní dosavadnímu pohledu na problematiku i zde zdůraznili institut finanční správy a formulovali základy finančního práva procesního. Jinak se však soustředili na měnové a rozpočtové právo a případnou námitku neúplnosti již předem eliminovali konstatováním, že jde pouze o vybrané části finančního práva.

Že se zde pracuje způsobem zjevně homogenním, potvrdil v témže roce i M. Radvan, taktéž z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kdy za spolupráce této univerzity a vydavatelství Doplněk vydal jako vedoucí autorského kolektivu i co do názvu originální „Finanční právo a finanční správa (Berní právo)“. Dalšími přispěvateli byli P. Mrkývka, I. Pařízková a D. Šramková. Šlo vlastně o volné pokračování již zmíněných „Základů finančního práva“, s typickým a zřejmě již tradičním brněnským smyslem pro originalitu – kdo by neznal Weyra a normativisty? M. Radvan resuscitoval pojem „berně“, přes jeho legislativní vágnost, a předložil podrobné zpracování daní, poplatků a cla především v jejich hmotněprávní podobě. Je sympatické, že tyto instituty vnímá jako nástroje rozpočtových příjmů; poněkud překvapuje předřazení problematiky správy daní a poplatků před jejich hmotněprávní prezentací.



Třetím důkazem o moravské snaze o zachování vlastních přístupů na rozdíl od unifikačních trendů multi-publikací pokoušejících se někdy o spojení nespojitelného vždy pod pláštěm některé ze soukromých škol, kde zrovna – kromě jiných – určitý tým takřčeeno *ad hoc* působí, se v onom moravském roce 2008 stala publikace „Finanční právo se zaměřením na daňové právo“ od nadané M. E. Grossové.<sup>7)</sup> Autorka nezapřela svůj rukopis a v souladu s názvem publikace věnovala po úvodním třicetistranovém „rozjezdu finančním právem“ pozornost především daňové problematice, a to právní úpravě daňového řízení a správy daní, kde zúročila své dlouholeté praktické zkušenosti. Nezapomněla ani na finále v podobě finanční kontroly, což je problematika více než kompatibilní s jádrem tohoto sympatického dílka.

Nyní nemohu nic než jen potvrdit své krédo, že méně bývá někdy více a že nelze bez vedlejších účinků donekonečna experimentovat se spojováním často nespojitelného. Reaguji tak na „Finančné právo na Slovensku a v Čechách“, které vydalo vydavatelství Eurounion v Bratislavě v roce 2008. Je spíše ojedinelé, jestliže autorský kolektiv i v názvu

7) Publikace byla vydána ve spolupráci se soukromou vysokou školou Brno International Business School.

zaštiťuje více než jedna osoba. Zde vedoucími autorského kolektivu jsou A. Pauličková a M. Bakeš; při pohledu na tento rozsáhlý kolektiv čítající šestnáct jmen, z nich téměř polovina jsou již delší dobu finančněprávní veřejnosti známa, je to snad odůvodněné. Pokud to však měl být vzorek tvořený leadery oboru na všech právnických fakultách bývalé federace, pak jím nesporně není. Odhlédneme-li od poměrně zvláštního označení systémového uspořádání, pak se zde ztrácí leitmotiv, což ovšem nijak nesnižuje kvalitu podstatné části jednotlivých příspěvků. Koneckonců je to opět pokus o pokračování v cestě nastoupené v roce 2006 již zmíněnou učebnicí Bratislavské vysoké školy práva.

V témže roce – 2008 – přispěl znovu V. Babčák se svým košickým autorským kolektivem do informačního fondu tamějších studentů práva učebnicí „Finančné právo a finanční správa“. Lze snad najít částečnou obdobu vztahu brněnských *outputů* k pražským svým zdůrazňováním procesní stránky, jinak ovšem veškerá podobnost končí, neboť autoři si již před několika lety osvojili myšlenku samostatného daňového práva – vedle práva finančního – a tomu odpovídá i obsah a struktura zmíněné učebnice, která obsahuje téměř vše, co lze rozumět pod finančním právem – kromě daňového pododvětví, včetně poplatků.



Zato celní právo zde zmíněno je, třeba naprostá většina autorů se v posledních cca dvaceti letech definitivně přiklonila k názoru, že jde spíše o svébytnou materii coby součást poplatkového práva finančního v širším slova smyslu. Novinkou je ovšem samostatná kapitola o hospodaření vybraných neziskových subjektů – najdeme zde pestrou paletu, od církví po neinvestiční fondy.

Posledním příspěvkem do palety nabídky studijního materiálu především pro studenty právnických fakult v České republice a Slovenské republice je „Finanční a daňové právo“, které v roce 2009 vydalo vydavatelství a nakladatelství Čeněk, s.r.o. v Plzni. Byť jde o vstup plzeňské právnické fakulty do oblasti výuky finančně právních vztahů, kupodivu to není učebnice ani studijní text z tamější „dílny“; avizovaní leaderi P. Jánošíková, P. Mrkvýka a P. Tomažič signalizovali multifakultní tým. Zde spojili síly plzeňští a brněnští pedagogové a vědečtí pracovníci v úctyhodném počtu patnáct. Nakonec začít lze i takto, svůj názor na zaměňování či spíše fúzi učebnic (byť podepřených vícehlavým autorským kolektivem) a publikací evokujících spíš sborník příspěvků desítek autorů (aniž by to jakkoli snižovalo úroveň takového sborníku či jednotlivých příspěvků) jsem již vyjádřil. Když už z žádného jiného důvodu, tak tedy proto, že

vedle obligatorní vědeckopublikační aktivity většina z nás jsme i pedagogy na té které fakultě, oslovující tak nejen slovem, ale i písmem studenty první či druhé formy studia. A víme, že úspěch předmětu je kromě jiného i v ucelené, jednojazyčné formě nabídky či prezentace. Což v případech více než tříčlenných autorských týmů, pokud navíc pocházejí z různých škol, je téměř nemožné. Co nové tímto počinem zmíněný tým přinesl? Především velice atypickou strukturu dvou částí, z nichž první obsahuje kromě vstupních pasáží a obvyklého rozpočtového práva i právo měnové a devizové, pojišťovnictví a právo kapitálového trhu, a navíc i poněkud diskutabilní formaci bankovního práva. Druhá část, to jsou především daně v jejich hmotněprávní i procesně právní podobě, poplatky a clo, a také základy účetnictví, což je sice počin zajisté užitečný, avšak nesporně se vymykající názvu díla.

Retrospektiva dosavadního vývoje finančního práva především jako pedagogické disciplíny má samozřejmě svůj materiální základ v učebnicích a jiných stěžejních pracích, což bylo zatím v tomto příspěvku respektováno. Samozřejmě mezitím dostala studentská obec i celou řadu vysokoškolských studijních (učebních) textů, tedy skript a jejich období; z nich jsem považoval za vhodné poukázat jen na ně-



teré, které dle mého názoru nějakým způsobem přispěly k charakteristice výuky a formování autorských týmů v daném čase a na daném místě.<sup>8)</sup> Dlužno ještě připomenout některé další aktivity – mám nyní na mysli díla encyklopedického charakteru v podobě výkladových slovníků zaměřených zcela nebo ve značné míře na finanční právo. V polistopadovém období to byl především „Malý slovník finančního práva (pre právníků)“, který v roce 1998 vyšel ve vydavatelství MANZ Bratislava, autory byli J. Králik a L. Grůň. Zřejmě pod dojemem převážně pozitivních ohlasů se o něco později, již po odchodu L. Grůně do Olomouce, vrátil J. Králik k této myšlence a ve spolupráci s D. Jakobovičem vydali v bratislavském vydavatelství VEDA v roce 2004 poněkud upravenou verzi již zmíněného slovníku z roku 1997. Pozadu nechtěl zůstat ani L. Grůň a nyní již na olomoucké právnické fakultě vznikl po jeho spolupráci s tamějším M. Černým z katedry obchodního práva „Malý slovník finanční, bankovní a obchodní“; vydala jej a vytiskla Univerzita Palackého v Olomouci v roce 2006. Záměrem

8) Opticky se zdá být počet slovenských publikací rozsáhlejší. Nutno ovšem zmínit, že některé učebnice z českého prostředí (M. Bakaš, L. Grůň) dosáhly čtyř, resp. tří vydání. Nebyla zde tedy až tak silná potřeba vydání samostatných titulů.

bylo dát studentům nepříliš rozsáhlou, interdisciplinární pomůcku k doplnění základních studijních pramenů.

Zmíněný slovník z roku 2006 znamenal také konkrétní projev další tendence přeskupování pozornosti části protagonistů finančního práva na právnických fakultách v České republice a ve Slovenské republice na tvorbu interdisciplinárních textů. Zde bylo tím smluvním partnerem obchodní právo, jinak však tyto aktivity směřovaly prozatím spíše do oblasti správního práva, což je koneckonců logické a pro stoupence tradičního chápání finančního práva jako veřejněprávní disciplíny samozřejmé. Takto již v roce 2005 vydali L. Grůň, A. Paulíčková a V. Vydrová ve vydavatelství Eurounion Bratislava publikaci „Samospráva ako súčasť verejnej správy“, kde věnovali zvláštní pozornost otázkám finančního hospodaření včetně problematiky obecních rozpočtů. Nakonec i J. Králik, zřejmě také v důsledku posunu v orientaci po jeho přechodu na Akademii Policejního sboru v SR, vydal v roce 2005 „Heslár verejného práva (výkladový slovník)“, kde lze najít i celou řadu hesel s finančněprávním obsahem.

Pokud jde o nástin vývoje finančního práva jako vědecké disciplíny, zde byl a je prostor především ve vědecky profilované tvorbě jednotlivců





i pracovních týmů a jde především o příspěvky do vědecko teoretických časopisů, vystoupení na nejrůznějších konferencích a publikování příspěvků z nich. Zde se otvírají i mnohem širší možnosti prezentace finančněprávní tvorby vůči zahraničí a naopak, přijímání zajímavých, perspektivních podnětů od zahraničních kolegů. Tato problematika existence finančního práva nebude zde ovšem šířeji zmíněna, neboť překračuje zaměření tohoto příspěvku a jeho dané možnosti.

#### IV. Závěr

Veškerý pohyb, veškeré dění ve finančním právu, na všech pracovištích, kde je jediným nebo dominantním předmětem, má dvojí cíl. Na prvním místě je to vyústění do účelné, účinné prezentace v podobě pedagogické; adresáty tedy jsou v první řadě studenti. Na druhém místě je

to vytváření nabídek řešení a snad i určitého smysluplného tlaku na předkladatele zákonů, jimiž jsou – v našem případě – ministerstvo financí a centrální banka. Rezervy jsou i v stimulaci samotné poslancecké legislativní aktivity. Neboť ti, co se každodenně zabývají finančním právem, netvoří, nepiší, nepublikují, nevystupují na konferencích jen sami pro sebe, ale ve snaze posunout laťku poznání a aplikace dál. O dvou hlavních cílech a cestách jsem se právě zmínil. Některé skutečnosti, na něž jsem v článku poukázal, k nim podle mého názoru však nevedou.

Ono se totiž pro šuple vždycky špatně pracovalo.

**doc. JUDr. Lubomír Grůň, CSc.**  
*Katedra finančního práva, národního  
hospodářství a ekonomie  
Právnická fakulta  
Univerzita Palackého v Olomouci*



## Stížnosti a „info-stížnosti“

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.



### I. Úvodem

V první části předloženého článku se podíváme na stížnosti optikou správní řádu a v části druhé se budeme zabírat tzv. „info-stížnostmi“ neboli stížnostmi na postup při vyřizování žádosti o informace.

Právně-teoreticky můžeme rozlišit:

- (i) stížnosti
- (ii) oznámení
- (iii) podněty občanů<sup>1)</sup>

Stížností, můžeme rozumět takové podání, které se přímo týká zájmů stěžovatele. Ostatní stížnosti bývají chápány jako oznámení. Mezi podněty se pak zařazují taková podání, kterými je sledován širší společenský prospěch<sup>2)</sup> (resp. zájem – který v praxi nemusí být samozřejmě po-

každé celospolečensky užitečný). Oznámení můžeme zjednodušeně chápat jako stížnost podanou ve prospěch jiného, institut *podnětu* se svou intenzivnější společenskou povahou naopak blíží k institutu petice.

M. Hansel stížnost vymezuje následně: „*Pojem stížnost jako takový definován není a ani jeho explikace není bez problémů. Z povahy věci by mělo jít o podání, ve kterém stěžovatel napadá (označuje za nesprávnou) činnost orgánu vykonávajícího veřejnou moc (resp. práci konkrétní fyzické osoby, které v rámci orgánu tato činnost přísluší), přičemž se domnívá, že mu v důsledku nesprávné činnosti mohla vzniknout nebo vznikla újma*“.<sup>3)</sup>

V předloženém článku se budeme, jak již název napovídá, věnovat problematice *stížností*. A to její nové úpravě ve stávajícím správním řádu, tj. v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“, nebo „SŘ“). Než však přistoupíme k zákonné rovině právní úpravy, je vhodné postoupit v hierarchii českého práva výše (vlastně nejvýše) a zeptat se, jak je

1) V rámci *pozitivního* práva můžeme toto rozdělení nalézt v „legendární“ vládní vyhlášce č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Tato poznámka je samozřejmě činná při vědomí spornosti právní závaznosti této vládní vyhlášky, viz níže v textu. Od 1. 1. 2006 byla tato vyhláška definitivně zrušena zákonem č. 370/2005 Sb.

2) Srov. Maďar, Z.: *Slovník českého práva*. 2. rozšířené a doplněné vydání, Linde Praha, 1999, s. 1420 (zpracovatel hesla P. Průcha).

3) In Hansel, M.: *Vyřizování tzv. anonymních stížností*. Právní rádce č. 11/2005, Praha 2005.



to s ústavněprávním zakotvením práva podávat stížnosti na činnost orgánů veřejné správy (resp. proti nevhodnému chování úředních osob)? Na rozdíl od práva petičního<sup>4)</sup> nemají *stížnosti* přímého ústavního zakotvení, nicméně to neznamená absolutní absenci tohoto institutu v naší *normě norem*.<sup>5)</sup> V. Mikule k této věci píše, že oprávnění podat stížnost a povinnost orgánu veřejné správy na ni odpovědět vyplývají ze samotné povahy veřejné správy jakožto služby – neboť dle ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy „státní moc slouží všem občanům“<sup>6)</sup>. Stížnostní oprávnění tedy existovalo a existuje přímo *ex constitutio*.

Zpět ke správnímu řádu. Správní řád je nepochybně jedním z nejvýznamnějších právních předpisů, se kterými české správní právo pracuje, v sektoru správního práva procesního (jako subsystému správního práva) se jedná o předpis nejzásadnější.

4) Viz. čl. 18 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „LZPS“).

5) Srov. Frumarová, K.: *Ochrana před nečinností veřejné správy v českém právním řádu*. Linde Praha, 2005, str. 131, autorka zde rovněž hovoří o jistém volnějším ukotvení stížnostního oprávnění – např. přes čl. 10 a 17 odst. 5 LZPS z dalších autorů zastávajících toto stanovisko připomejme Veselý, T., Sládeček, V.: *Stížnosti na policii v České republice*. Správní právo č. 4/1996, str. 197 a 198.

6) V. Mikule in Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, 2003, str. 531 (dole).

Dodejme, že dle novelizovaného znění ustanovení § 12 odst. 2 zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, ve znění pozdějších předpisů, plní *koordinální* úlohu v oblasti správního řízení, které je správním řádem upraveno, Ministerstvo vnitra ČR.

V tomto relativně novém předpisu je úpravě *stížností* věnováno především ustanovení § 175, jež v rámci správního řízení od 1. ledna 2006 nahradilo používání vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících.<sup>7)</sup> Za upomínku stojí, že se jednalo skutečně o vládní vyhlášku nikoliv vládní nařízení. K problematice právní (ne)závaznosti ve veřejné správě „populární“ *stopadesátky*, toho bylo v právní publicistice napsáno mnoho, připomejme např. slova V. Mikuleho: „Byla považována za právní předpis, ačkoli v ní ve skutečnosti nebyla, podle § 90 odst. 1 Úst. z roku 1948 mohla vláda k provedení určitého zákona a v jeho mezích vydávat nařízení, o takový případ tu však nešlo, chybělo zákonné zmocnění“.<sup>8)</sup> Spolu s citovaným autorem docházím k závěru, že závaznost zmíněné vy-

7) Srov. Kaucký, J.: *Nový správní řád – z .č. 500/2004*. Veřejná správa (týdeník vlády ČR), 47/2004.

8) Cit. V. Mikule in Hendrych, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 5. rozšířené vydání, C.H.Beck, 2003, str. 531.



hlášky z právního hlediska nepřesahovala okruh subjektů, jež jsou vláde a jejím usnesením podřízeny. Rozporuplná vyhláška byla nakonec v ČR zrušena zákonem č. 370/2005 Sb., ve druhém nástupnickém státu, tedy na Slovensku, ji derogoval zákon č. 152/1998 Z.z., o stížnostech – konkrétně v ustanovení § 25 tohoto zákona.<sup>9)</sup>

## II. Stížnosti v akci

Každá osoba, která byla dotčena *nevhodným* chováním úředních osob nebo postupem správního orgánu, má zákonné právo – dle ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu – obracet se na správní orgány se *stížnostmi* proti zmíněnému závadnému chování či postupu správního úřadu (jazykem našeho správního řádu – správního orgánu). Tuto možnost má však pouze v případě, že ji správní řád neposkytuje *jiný* prostředek ochrany. Zmíněným odlišným ochranným nástrojem podle nového správního řádu může být především:

(i) **opravný prostředek** (ať již *řádný* – odvolání, rozklad nebo *mimořádný*, proti již pravomocnému rozhodnutí) - takovým opravným

prostředkem je dle správního řádu žádost o provedení obnovy řízení (§ 100 SŘ), tzv. dozorčími prostředky jsou obnova řízení nařízená správním orgánem a přezkumné řízení, v němž se přezkoumává zákonnost rozhodnutí (§§ 94 – 99 SŘ). Novým institutem oproti „starému“ správního řádu je tzv. nové rozhodnutí (§§ 101 a 102 SŘ).

(ii) **opatření proti nečinnosti** (viz § 80 SŘ).<sup>10)</sup>

Bylo by samozřejmě nesmyslné, kdyby dotčené (poškozené) osoby nereflektovaly na tyto standardnější ochranné prostředky a uchýlovaly se ke specifickému instrumentu stížností.

Rovněž by bylo samozřejmě mylné zaměřovat – a v důsledku toho irrelevantně využívat – stížnost namísto správní žaloby dle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

Pod zákonodárcem použitým pojmem *nevhodné chování*, který je bezpochyby značně široký a relativně těžko pregnantně uchopitelný, si můžeme představit širokou paletu nemístného jednání ze strany úředních osob porušující zásady slušné-

9) Cit. § 25 tohoto zákona: „Zrušuje sa vládna vyhláška č. 150/1958 Ú.l. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich“.

10) Dle § 80 odst. 1 SŘ: „Nevydá-li správní orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření proti nečinnosti, jakmile se o tom dozví“.



ho chování a vystupování<sup>11)</sup>, či jednání které dehonestuje, zesměšňuje či jinak napadá lidskou důstojnost dotčené osoby. Za nevhodné jednání možno pokládat i takové jednání pracovníka správního úřadu, který řádně či vůbec nevyslechne osobu. Konkrétním příkladem nevhodného chování je např. tykání občanu vietnamské (či laoské) národnosti anebo poučování nepřiměřeně afektovaným hlasem o tom co má dotčená fyzická osoba vědět. Tedy každé jednání, které se neslučuje se zásadou správního řízení, že veřejná správa je službou veřejnosti.<sup>12)</sup> Do režimu § 175 správního řádu ovšem nespadá, jak jsme již naznačili výše, obrana proti nečinnosti správního úřadu na tu se vztahuje zvláštní ustanovení obsažené v § 80 správního řádu.

Nebude snad nošením sov do Athén, připomenout, že pojem *nevhodné chování* otevírá osobám vstupujícím do kontaktu s naší veřejnou správou relativně široký prostor ke stížnostem, což na jednu stranu možno přivítat, jelikož veřejná správa

je skutečně službou veřejnosti a nevhodné chování by tam nemělo mít místo, avšak současně do jisté míry napomáhá k rozšíření dimenze pro neadekvátní stížnosti.

Správní řád ukotvuje zásadu určitě silné ochrany stěžovatele, dle zákona podání stížnosti nesmí být stěžovateli na újmu. Z právního hlediska by tedy nemělo docházet k tomu, aby stěžující si osoby, byť někdy celé administrativní řízení hodně stěžují, byly na svých právech jakkoliv umenšeny<sup>13)</sup>. Na druhou stranu musíme přiznat, a zkušenější pracovníci ve veřejné správě mi dají najisto za pravdu, že nejednou řádné a důrazné (nikoliv ovšem šikanozní) vymáhání zákonných povinností po účastnících správního řízení vnímají tyto subjekty již jako újmu.

Dále pak zdůrazněme skutečnost, že právní odpovědnost za trestný čin nebo správní delikt není tímto nikterak dotčena. Právník a pedagog R. Ondruš k této věci uvádí: „Zásada *„non bis in idem“* (ne dvakrát v jedné věci) tu neplatí. Uložení pracovní sankce v důsledku odůvodněné stížnosti

11) Ondruš, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005, str. 496 uvádí konkrétně kupříkladu okřikování dotčené osoby nebo snižování osobní vážnosti osoby invektivami k jejich znalostem a schopnostem.

12) Např. - „Jak to že nevíte, že máte mít to a to razítko či formulář“ nebo „Myslíte si, že tu mám jen Vás?“ - řečeno nepřijemným povýšeným hlasem správního úředníka.

13) R. Ondruš ve svém komentáři ke správnímu řádu mj. používá trefný obrat – že vůči stěžovateli není možno „zaujímat extrémní polohy ránci správního uvážení“ – (Confer: Ondruš, 2005, op.cit. str.497). Hlubším zájemcům o problematiku správního uvážení možno doporučit monografii Skulová, S.: *Správní uvážení – základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Masarykova univerzita v Brně, 2003.



*spočívající ve snížení osobního ohodnocení či výtky nebrání postihu pachatele pro trestný čin či správní delikt spáchaný stejným jednáním“*.<sup>14)</sup>

Pracovníku správního orgánu je z právního hlediska zachováno právo obrany proti zvláště nepravdivým, pomlouvačným anebo občanské cti a lidské důstojnosti se dotýkajícím stížnostem, a to jak v rovině trestněprávní: *Pomluva* dle § 206 odst. 1 zákona č. 140/1961, trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů: „Kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok“. Tak v rovině občanskoprávní: Dle § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů – ochrana osobnosti.

V praxi se může stát – mimo tisíce jiných alternativ, které život přináší – že někdo podá stížnost na pracovníka správního orgánu, která se dotkne úřednickovy občanské cti, ale stěžovatel posléze tvrdí, a to jak popravdě, tak z důvodu vyhnouti se právním následkům, že „nactiutraháckou“ stížnost podal žertem (nevážně). Zde je dobré připomenout

14) Cit. Ondruš, R.: *Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Linde Praha, 2005, str. 497.

judikát Nejvyššího soudu ČR z roku 2004: „V případě pochybností o charakteru posuzovaného jednání (t.j. zda bylo míněno vážně nebo zda se jednalo pouze o žert) je s ohledem na požadavek právní jistoty třeba přičíst fakt této nejasnosti k tíži toho, kdo ji svým jednáním způsobil (nikoliv tedy k tíži toho, kdo si měl takovéto jednání vyložit z hlediska, zda bylo míněno vážně či nikoliv)“.<sup>15)</sup> V našem případě by to bylo přičteno k tíži „žertujícího stěžovatele“. Proto toto jednání nedoporučujeme.

Ochranu proti hrubě urážlivým způsobem formulovaným stížnostem možno nalézt i přímo ve správním řádu, a to v ustanovení § 62 odst. 2 správního řádu – dle kterého lze uložit pořádkovou pokutu až do výše 50 000,- Kč, tomu kdo učiní *hrubě urážlivé* podání. Zdůrazněme fakt, že zákonodárce zde použil výraz *hrubě urážlivé* podání, nikoliv jen *urážlivé* podání, smyslem takto formulovaného ustanovení je vyvážení se ukládání pořádkových sankcí za bagatelní prohřešky, které mohou být mnohdy pouhým nedorozuměním plynoucím např. z rozdílného sociálního a kulturního prostředí ze kterého pochází úřední osoba a účastník řízení<sup>16)</sup>. Právní forma této pokuty je *ex lege rozhodnutí* (nutno splnit příslušné obsahové

15) Srov. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. května 2004, sp. zn. 30 Cdo 1912/2003.

16) Např. podnikatel asijského původu.



a formální náležitosti) nikoliv usnesení a je možné ji udělit i opakovaně.

V jaké formě lze stížnost podat? Zákon tu vychází stěžovatelům vstříc a vytváří pro ně (resp. pro nás) relativní komfort, jelikož stížnost lze podat jak písemně tak ústně, úřad tedy musí *ex lege* přijmout oba typy podání, z pohledu právní zkušenosti, a to z důvodu právní jistoty, si dovoluji stěžovatelům doporučit spíše písemný typ. V případě, že se jedná o ústní „správní reklamací“, kterou objektivně nelze ihned vyřídit, je správní orgán povinen sepsat o ní písemný záznam<sup>17)</sup>.

#### Kam stížnost podat?

Stížnost se podává (§ 175 odst. 4 SR) u toho správního orgánu<sup>18)</sup>, který

17) Tedy nikoliv *protokol* ve smyslu ustanovení § 18 SR - o ústním jednání a o ústním podání, výsledku svědka, výsledku znalce, provedení důkazu listinou a ohledání, pokud jsou prováděny mimo ústní jednání, jakož i o jiných úkonech souvisejících s řízením v dané věci, při nichž dochází ke styku s účastníky řízení, se sepisuje *protokol*. Kromě protokolu lze též poříditi obrazový nebo zvukový záznam.

18) Zákonodárce tu použil výraz *správní orgán* (stejně jako v celém správním řádu), z pohledu vědy správního práva a právní teorie vůbec se jeví jako diskutabilní, zda by nebylo vhodnější a přesnější použití termínu *správní úřad*. K problematice pojmů *správní orgán* vs. *správní úřad* např. Průcha, P.: *Správní právo – obecná část*. Masarykova univerzita v Brně, 2003, str. 76. Autor, aby zbytečně nerozptyloval pozornost laskavého čtenáře, tak zde tuto otázku nenastoluje a tudíž neřeší.

vede řízení. Tento správní orgán je *ex lege* povinen prošetřit skutečnosti ve stížnosti uvedené. Považuje-li to za vhodné, vyslechne stěžovatele, osoby, proti nimž stížnost směřuje, popřípadě další osoby, které mohou přispět k objasnění věci.<sup>19)</sup> Správní úřad (jazykem správního řádu – správní orgán) tedy nemá automatickou povinnost vyslyšet např. osoby, vůči kterým je stížnost vedena, záleží na jeho administrativní úvaze, měla by zde být zohledněna relevance celé stížnosti, aby nedocházelo ke zbytečnému zatěžování osob v neodůvodnitelných případech. Zajímavou otázkou je jak postupovat v případě tzv. „váhajícího stěžovatele“. Tedy takového, který podá stížnost, ale pak se již nedostavuje k podání doplňujícího vysvětlení nutného k realizaci prošetření předmětné stížnosti. Dle mého názoru – po gramatickém a teleologickém výkladu relevantních ustanovení správního řádu – nelze v takovém případě ze strany správního orgánu využít institutu předvedení dle správního řádu.<sup>20)</sup> Je samozřejmě pravda, že nedostavující se a nespolupracující stěžovatel své věci nikterak neprospívá a může vést – dle konkrétní situace – k odložení stížnosti.

19) Viz § 175 odst. 4 správního řádu.

20) K stejnému závěru dochází ve svém komentáři i R.Ondruš.



Česká úprava stížností ve správním řádu nijak neřeší – na rozdíl od slovenského zákona o stížnostech – problematiku tzv. *anonymních* stížností. Přirozeně můžeme očekávat, že v praxi se i takoveto vyskytnou. Slovenský zákon č. 152/1998 Z.z. v ustanovení svého § 8 mj. uvádí, že anonymní stížnost (po slovensky *anonymná sťažnosť*) se vyřizuje, když obsahuje konkrétní údaje, které nasvědčují tomu, že byl porušen právní předpis.<sup>21)</sup> Jak je tomu tedy u nás ohledně anonymních stížností? Vyjdeme-li z ustanovení § 175 odst. 1 správního řádu, tak na správní orgány se stížnostmi proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu mohou obracet pouze dotčené osoby, nikoliv každý. Připomeňme si teoretické rozlišení stížnosti a oznámení uvedené na začátku tohoto článku. Zrekapitulujme si tedy, že stěžovatelem v režimu § 175 správního řádu může být jen ten, kdo byl nějak dotčen, a proto při obdržení anonymní administrativní stížnosti správní orgán neví a ani vědět nemůže, zda jde o stížnost od oprávněného subjektu, proto se dle mého

21) Srov.: *Sťažnosť*, v ktorej sťažovateľ neuvádza svoje meno, priezvisko a adresu (právnická osoba svoj názov a sídlo), je *anonymná sťažnosť*. *Anonymná sťažnosť* sa vybavuje, ak obsahuje konkrétne údaje, ktoré nasvedčujú, že bol porušený právny predpis.

názoru na anonymní stížnosti citovaný „stěžovatelský“ režim správního řádu nevztahuje. Správní orgán by např. ani nemohl – z logiky věci – splnit svou informační povinnost dle § 175 odst.5 správního řádu vůči stěžovateli.<sup>22)</sup>

Stížnost musí být vyřízena do 60 dnů *ode dne jejího doručení* správnímu orgánu příslušnému k jejímu vyřízení. Porovnáme-li tuto lhůtu se Slovenskem, tak tam činí „základní lhůta“ pouze 30 dnů, ode dne kdy byla stížnost správnímu úřadu doručena, teprve ve složitějších případech se prodlužuje na 60 dnů (resp. v zcela mimořádných na 90 dnů).<sup>23)</sup>

Zpět do ČR: O vyřízení stížnosti musí být stěžovatel v této šedesátidenní lhůtě vyrozuměn. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti.

Byla-li stížnost shledána důvodnou (ať již z části či zcela), je správní orgán povinen *bezodkladně* učinit nezbytná opatření k nápravě. Do kdy musí správní orgán tuto nápravu učinit? Zákonodárce pamatujíc staré dobré zásady, že pokud došlo k pochybení, má dojít k nápravě co nejdříve, stanovil maximálně vstřícný termín vůči dotčeným - poškozeným osobám - a to *bezodkladně!*

22) O problematice informování stěžovatele bude pojednáno níže.

23) Srov. § 13 z.č. 152/1998 Z.z. o stížnostech.



O výsledku šetření a opatření přijatých k nápravě má správní orgán *ex lege* povinnost učinit záznam do spisu. Pozor stěžovatel nemá automatický nárok na vyrozumění o této věci, ten mu vzniká pouze tehdy, jestliže o to sám požádal.

Vzniká zde tedy zajímavá právní situace ohledně informování stěžovatele – na jedné straně má dle § 175 odst. 5 správního řádu právo být o vyřízení stížnosti v lhůtě 60 dnů vyrozuměn (správní úřad to má přímo *ex lege* za povinnost i bez žádosti stěžovatele), avšak na straně druhé, dle § 175 odst. 6 správního řádu, o výsledku šetření a opatření přijatých k nápravě může být stěžovatel informován pouze na základě své žádosti. Dovolují si presumovat, že v praxi bude asi určitý problém, která informace (či její část) spadá ještě pod odstavec pátý a která pod odstavec šestý. Stěžovatelům, majícím zájem o informace, doporučuji zaujmout ofenzivní pozici, tedy aby si pro splnění podmínky stanovené v ustanovení § 175 odst. 6 správního řádu o zmíněnou informaci aktivně *expressis verbis* požádali. Legislativně transparentnější (a tedy právněteoreticky kvalitnější) se mi jeví úprava slovenská, obsažená v ustanovení § 19 zákona č. 152/1998 Z.z., o stížnostech<sup>24)</sup>, která dává automaticky stě-

24) V originále: „Oznámenie o vybavení sťažností: Výsledok prešetrenia sťažnosti sa ozna-

žovateli právo na informace i ohledně provedených nápravných kroků, tedy bez nutnosti zvláštní žádosti. *De lege ferenda* bych se přimlouval v tomto bodě za „následování slovenské cesty“, jelikož se mi nejeví pravděpodobné a logické, že by si nějaký subjekt stěžoval bez toho, aby chtěl vědět, jaké nápravné kroky správní úřad ve věci učiní (resp. učinil).

Pokud má stěžovatel za to, že stížnost, kterou podal u příslušného správního orgánu, nebyla řádně vyřízena, a z povahy věci samé nepůjde asi o žádnou vzácnost, může požádat *nadřízený* správní orgán, aby *přešetřil* způsob vyřízení stížnosti.<sup>25)</sup> V případě, že se jedná o ústřední orgán státní správy, který z logiky věci nemá žádný instančně nadřízený správní orgán, tak stížnost prověřuje příslušný ministr nebo jeho vedoucí (předseda)<sup>26)</sup> v případě jiného ústředního orgánu v jehož čele stojí pověřený člen vlády.

Zajímavou a spornou otázkou je v oblasti stížností vztah mezi správním řádem a ustanovením

muje sťažovateľovi písomne s odôvodnením, či je sťažnosť opodstatnená alebo neopodstatnená. V prípade, že sa zistila opodstatnenosť sťažnosti, uvedú sa v oznámení aj opatrenia prijaté alebo vykonané na odstránenie zistených nedostatkov. Ak nemožno prešetřit predmet sťažnosti, orgán verejnej správy to bez zbytočného odkladu oznámi sťažovateľovi“.

25) Viz § 175 odst. 7 správního řádu.

26) Např. předseda Českého statistického úřadu či předseda ÚOHS.



§ 102 odst. 2 písm. n) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). V citovaném ustanovení vyhrazuje zákon o obcích radě obce mj. pravomoc **stanovit pravidla (!)** pro přijímání a vyřizování stížností. Dnešní legislativa nedává jasnou odpověď, který z výše zmíněných zákonů je v postavení zákona speciálního (tudíž majícího prioritu) vůči tomu druhému, mám za to, že praxe si v tomto směru vyžádá novelu (patrně zákona o obcích). Nyní nelze než radám obcí *doporučit*, aby svá „stížnostní pravidla“ harmonizovaly s novým správním řádem, nicméně nelze to na nich – dle mého soudu – kategoricky vynucovat.<sup>27)</sup> Pokud zákonodárce chtěl omezit akční radius obecních (městských, městysových) rad v oblasti stížností, tak to měl *expressis verbis* učinit, to se však nestalo.

### III. Infostížnost aneb Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

Ústavní právo na informace je **právem specifické povahy**. Jeho

27) Subjektivně se domnívám, že problém tkví ve skutečnosti, že zákonodárce při přípravě a schvalování nového správního řádu opomněl existenci ustanovení § 102 odst. 2 písm. n) zákona o obcích.

zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň také právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv.

Pokud jsem se zmínil o významu práva na informace jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručených v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v čl. 19 LZPS) nebo práva petičního (čl. 18 LZPS) taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 LZPS). *A conto* práva na informace jako relevantní překážky k výkonu práv dalších zde poukazují zejména na možnost střetu realizace práva na informace versus právo na ochranu soukromých údajů, tedy dat ze soukromého a rodinného života (čl. 10 LZPS).

Právními vlastnostmi práva na informace, jako práva být informován a práva informace šířit, jsou **nezadatelnost, nezczitelnost, nepromlčitelnost, nezrušitelnost**.

V neposlední řadě musíme za vlastnost práva na informace jako ústavního práva označit možnost jeho přímé aplikace resp. tzv. *samo-vykonalnost ústavního práva*, ze které



mj. vyplývá<sup>28)</sup>, že ještě před platností a účinností zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále je „zákon o svobodném přístupu k informacím“) či zákon č. 123/1998 Sb. o informacích o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, už byla veřejná správa České republiky povinna poskytovat požadované informace.

Územní samosprávné celky a jejich orgány jsou nejpočetnější skupinou tzv. povinných subjektů, které mají za povinnost umožnit svobodný přístup k informacím spadajících do jejich působnosti.

Obce (resp. statutární města, města, městyse, městské části a obvody) patří v praxi také mezi nejčastěji oslovované povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jedním z nových institutů zavedených „velkou jarní novelou“ – zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon

28) Což si žel neprávnická a novinářská veřejnost neuvědomuje, takže se mylně domnívá, že právo na informace resp. svobodný přístup k informacím je nový fenomén, přicházející v úvahu až s nástupem 3. tisíciletí.

č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů je tzv. **stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace** (kterou bych si pro větší názornost dovolil v dalším textu označit jako „infostížnost“).

(Ne)právnický někdy mate skutečnost existence dvou typů „stížností“ a to:

- a) **stížnost** – dle ustanovení § 175 správního řádu,
- b) **„info-stížnost“<sup>29)</sup>** - stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů)<sup>30)</sup>.

Musíme zdůraznit, že na zmíněný relativně nový institut *infostížnosti*, se absolutně nevztahují, a to ani podpůrně ustanovení § 175 správního řádu o vyřizování stížností. Tato nezávislost obou *stížnostních druhů* je založena kogentním ustanovením § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, relevantní jsou tu pro nás slova: *v ostatním se správní řád nepoužije* a info-stížnost nám tu spadá právě do množiny „ostatní“.

29) Připomínám, že výraz „info-stížnost“ není oficiálním legálním termínem, pro pedagogickou názornost ho zde zavádí autor tohoto textu, aby podtrhl rozdíl oproti jiným stížnostním typům

30) Stranou ponechme např. *kasací stížnost* podle soudního řádu správního či dalšího typu stížností, kde k záměně již z podstaty věci naštěstí nedochází.



Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může *ex lege* podat žadatel,

- a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím – tj. odkázání na zveřejněnou informaci,
- b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti,
- c) kterému byla **informace poskytnuta částečně**, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo
- d) který nesouhlasí s **výší úhrady** sdělené podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nebo s **výší odměny** podle § 14a odst. 2 tohoto zákona, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.

*Jakým způsobem může nespokojený žadatel stížnost podat?*

*Info-stížnost* lze podat písemně nebo ústně. V případě, že je info-stížnost podána ústně a nelze ji okamžitě vyřídit, musí o ní povinný subjekt (např. obec) sepsat písemný záznam.<sup>31)</sup>

31) Lidová zásada: *Co je psáno, to je dáno* promítnutá do pozitivně-právní úpravy.

*Kam se podává?*

Info-stížnost se podává přímo u povinného subjektu, což je pro žadatele vysoce komfortní stav, jelikož nemusí pátrat po tom, kam by svou stížnost správně zacílil, jelikož ji podá tam, kde prvotně žádal o informaci.

*Do kdy musí stěžovatel podat svou info-stížnost?*

Musí tak učinit do 30 kalendářních dnů ode dne, kdy info-žadatel bylo doručeno oznámení o odkazu na publikovanou informaci nebo kdy info-žadatel bylo doručeno sdělení, že žádost byla odložena, protože se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu. Anebo ode dne sdělení částky, kterou má uhradit za náklady na poskytnutí informace podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím (nebo kterou má dle § 14a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím uhradit za poskytnutí licence na požadovanou informaci). V ostatních případech, které jsou taxativně vyjmenovány v § 16a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, se podává stížnost do 30 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro poskytnutí informací popřípadě prodloužená lhůta dle § 14 odst. 7 zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>32)</sup>

32) Srov. Fadrný, M., Kousal, M.: *Přístup k informacím po letošní novele* publikovaný názor in ASPI (lit) č. 27299.



*Kdo rozhoduje o podané stížnosti?*

Dle ustanovení § 16a odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím o info-stížnosti rozhoduje *nadřízený orgán* povinného subjektu. Nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.<sup>33)</sup>

Primárně platí, že povinný subjekt, tedy ten který byl žádán o informaci, musí *info-stížnost* předložit, a to spolu se spisovým materiálem *nadřízenému orgánu* do 7 kalendářních (nikoliv pracovních) dnů ode dne, kdy mu stížnost došla. Výjimku tvoří případ, že v této lhůtě stížnosti sám zcela vyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Nadřízený orgán při rozhodování o stížnosti přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že:

- a) postup povinného subjektu potvrdí,
- b) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, žádost vyřídil, případně předložil žadateli konečnou licenční nabídku

33) Viz § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.

- c) usnesením věc **převzme** a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pro obce a kraje je důležitý fakt, že tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu *samostatné působnosti*, v rámci přenesené působnosti obce (resp. kraje) toto možné ovšem jest.

*Nadřízený orgán* při rozhodování o stížnosti podle 16a odstavce 1 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím (tj. žadatel nesouhlasí s výší úhrady, resp. s výší licenční odměny) přezkoumá postup povinného subjektu a rozhodne tak, že:

- a) výši úhrady nebo odměny potvrdí,
- b) výši úhrady nebo odměny sníží. Pozor, tento postup nelze použít vůči *orgánům územních samosprávných celků* při výkonu samostatné působnosti<sup>34)</sup>,
- c) povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě, která nesmí být delší než 15 kalendářních dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu, zjednal nápravu, jde-li o úhradu nebo odměnu za poskytnutí informace územním samosprávným celkem v *samostatné působnosti*.

34) V rámci *přenesené působnosti* obce (resp. kraje) toto možné je.



Nadřízený orgán musí o zmíněné info-stížnosti rozhodnout do 15 kalendářních dnů ode dne, kdy mu byla předložena.

V případě, že dokonce ani nadřízený orgán nevydá v tomto případě žádné rozhodnutí, lze podat žádost o opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 správního řádu.

Pro vyšší informační komplexnost dodejme, že výše zmíněná rozhodnutí<sup>35)</sup> nadřízeného orgánu se *ex lege* oznamují jak žadateli tak i „původnímu“ povinnému subjektu. Proti zmíněným rozhodnutím<sup>36)</sup> se **nelze odvolat**. Kvůli omezené použitelnosti správního řádu vyplývající z ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, je zde rovněž vyloučeno přezkumné řízení a obnova řízení.

Zajímavá situace nastává tehdy, když nadřízený orgán *usnesením* věc převzme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, žadatel pak i zde může postupovat ve smyslu ustanovení § 16a odstavce 1 písm. a) nebo c) zá-

35) Tj. rozhodnutí podle § 16a odst. 6 a 7 zákona o svobodném přístupu k informacím

36) Opět zde máme na mysli rozhodnutí podle § 16a odst. 6 a 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, dodejme, pokud jde o rozhodnutí podle § 16a odstavce 6 písm. c) tohoto zákona, nelze se odvolat pouze v případě, kdy rozhodl nadřízený orgán určený podle § 178 odst. 2 věty poslední správního řádu nebo podle § 20 odst. 5 tohoto zákona.

kona o svobodném přístupu k informacím – tj. nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím<sup>37)</sup> – odkázání na zveřejněnou informaci, nebo dle zmíněného písm. c) - nespokojenost s částečně poskytnutou informací.

#### IV. Slovo závěrem

Výše popsanou „stížnostní dualitu“ tedy existenci:

- 1) **stížnosti** – dle ustanovení § 175 správního řádu,
- 2) „**info-stížnosti**“<sup>38)</sup> - stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (§ 16a zákona o svobodném přístupu k informacím)<sup>39)</sup> nepokládám z pohledu teorie (a vlastně i praxe) správního práva

37) Pokud žádost o poskytnutí informace směřuje k poskytnutí *zveřejněné informace*, může povinný subjekt co nejdříve, nejspíše *očeká do sedmi dnů*, místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace. Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne.

38) Opět připomínám (zejména pro čtenáře *specializující* se jen na závěry textů), že výraz „*info-stížnost*“ není oficiálním legálním termínem, pro pedagogickou názornost ho zde zavádí autor tohoto textu, aby podtrhl rozdíl oproti jiným stížnostním typům.

39) Stranou ponechme např. *kasací stížnost* podle soudního řádu správního či další typy stížností, kde k záměně již z podstaty věci našťestí nedochází.



za ideální, *de lege ferenda* navrhuji sloučení do jednoho *propracovanějšího legálního útvaru*, v jistých aspektech by tu vzorem mohla být slovenská právní úprava stížností (zákon č.152/1998 Z.z., o stiažnostiach).

Připomeňme, že zmíněný slovenský zákon byl určitým inspiračním zdrojem pro návrhy českých zákonodárců, kteří v minulosti *neúspěšně* předkládali zákon o stížnostech – např. sněmovní tisk č. 574 z III. volebního období PS PČR z roku 2000.<sup>40)</sup> Pro informační komplexnost dodejme, že citovaný návrh se netý-



40) Srov. Jemelka, L.: *Stížnosti a místní samospráva*. in sborník *Nový správní řád a místní samospráva II*, (eds. Kadečka, S., Kliková, A.), Masarykova univerzita, Acta universitatis masarykianae brunensis iuridica, sv.č.319, Brno, 2007, s.49.

kal jen stížností na činnost veřejné správy<sup>41)</sup>, ale rovněž stížností poukazující na nedostatky v rámci soukromého práva, k jejichž nápravě je nutná veřejnoprávní ingerence. L. Jemelka mj. na tomto návrhu zákona oceňuje, že by napomohl k jasnější úpravě evidence stížností nebo např. odpovědnost stěžovatele za nedůvodnou stížnost, která existuje v některých zemích EU.<sup>42)</sup>

**JUDr. Petr Kolman, Ph.D.**

*Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva  
Právnická fakulta  
Masarykova univerzita v Brně*

41) Kterak je tomu nyní v ustanovení § 175 správního řádu.

42) Srov. Jemelka, L. op.cit. s. 50.



## Recepce rakousko-uherského tiskového práva a snahy o jeho novelizaci v období tzv. první republiky

JUDr. Ing. Bc. Martin Kohout



### I. Recepce rakousko-uherského právního řádu

28. října 1918 vznikl - „*vstoupil v život*“<sup>1)</sup> - tzv. recepční normou, tj. zákonem č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného československého státu, samostatný československý stát. Norma stanovuje základní pravidla řízení nově vzniklého státu tak, aby právně přechodné období bylo co nejkratší a právní prostředí co nejméně narušené. Zákon neurčuje formu nově vzniklého státu – to přenechává budoucímu zákonodárnému sboru – Národnímu shromáždění. V zájmu zachování veřejného pořádku však prozatímně zachovává v platnosti rakouský právní řád, tj. veškeré dosavadní zemské a celorakouské (říšské) zákony a nařízení.

Lze tedy konstatovat: „...že v *oboru tiskového práva* Československo převzalo příslušná nařízení šestnácti monarchistických zákonů: *trestního zákona z roku 1852, vojenského trestního zákona z roku 1855, rakouského tiskového*

*zákona z r. 1862 (č.6 ř. z. z r. 1863), trestní novely z roku 1868, trestního řádu pro řízení ve věcech tiskových z r. 1873, trestního zákona uherského z r. 1878 a trestního řádu z r. 1906, trestní novely z r. 1894, tiskového zákona uherského z r. 1914 (zákl. čl. XIV), bývalého uherského zákona o urážkách z r. 1914 ad.“<sup>2)</sup>*

### II. Ústavní vývoj v počátcích samostatného československého státu

14. listopadu téhož roku byla vydána prozatímní ústava. Prošla dvojitou novelizací, aby byla 29. února 1920 nahrazena ústavou definitivní<sup>3)</sup>.

Nová ústavní listina deklarovala svobodu tisku společně s právem shromažďovacím a spolkovým v hlavě páté nazvané „*práva a svobody*,”

1) Zákon č. 11/1918 Sb. ze dne 28. října 1918, o zřízení samostatného československého státu, preambule.

2) BERANKOVÁ, M: Dějiny československé žurnalistiky, 3. díl, str. 73.

3) Zákon č. 121/1920 Sb. ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky.





jakož i povinnosti občanské“ *in concreto* v § 113. „Svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné cenzuře.“<sup>4)</sup> a svobodu projevu mínění ve spojitosti se svobodou učení a svědomí v § 117: „Každý může v mezích zákona projevovali mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem a pod.“<sup>5)</sup> V duchu těchto ustanovení mělo být recipované rakouské a uherské tiskové právo novelizováno, především v oblastech cenzury a tiskových deliktů, a tím též unifikováno.

K samotnému pojmu tiskové svobody dodejme, že bylo „předem dosaženo souhlasu vlády, že svobodou tisku dlužno rozuměti nejen právo tisknouti, nýbrž i tištěné věci rozšiřovati.“<sup>6)</sup> Účelem jednotlivých ustanovení hlavy páté, kde je kromě tiskové svobody zakomponována také zásada rovnosti, svoboda domovní a další, bylo nastínit zákonodárci pevné mantinely, které nesmí – při vydávání prováděcích předpisů – za žádných okolností překročit. Jakýkoliv mocenský exces v této oblasti je pak striktně korigován tehdejšími správním soudnictvím a v nepo-

4) Tamtéž, § 113.

5) Tamtéž, § 117.

6) Zpráva ústavního výboru k ústavní listině Československé republiky, usnesení ústavním výborem podle § 14 a 17 jednacího řádu. N.S.Č. 1918 – 1920. Tisk 2421.

slední řadě též Ústavní soudem, jakožto ústavní „pojistkou“.

K ústavní listině je však nutno připojit dvě významné poznámky:

Za prvé – ačkoli ústava svobodu projevu tiskem přímo deklaruje, konkrétní ustanovení výslovně zakazuje jen cenzuru předběžnou.

Za druhé – zákon o mimořádných opatřeních z roku 1920 stavuje výjimky ze zásady pro dobu války nebo nepokojů.

### III. Rakousko-uherské tiskové normy

„Právní předpisy upravující právo svobodného projevu v tiskovinách a stanovící zásady formálního i věcné úpravy tohoto práva patří mezi právní předpisy, jež se velmi intenzivně dotýkají politických práv a občanských svobod. Míra tiskové svobody i z hlediska historického patří mezi kritéria, jimiž lze poměřovat stupeň demokracie v dané společnosti a míru její svobody.“<sup>7)</sup> Tiskovou svobodu je nutno chápat jako podmnožinu práva na svobodný projev, ať už slovem, písmem nebo právě tiskem. Tato politická práva, vedle práva na informace, práva petičního, shromažďovacího, sdružovacího a dalších, jsou dnes běžnou součástí ústavních listin demokratických

7) SOKOL, T: Tisk a právo, Praha : Orac, 2001, str. 5.



států, případně ji doplňujících právních dokumentů. V historii to ovšem nebyla samozřejmost. Proto lze o svobodě projevu, resp. svobodě tisku hovořit až v dobách, které deklaruji svým občanům alespoň minimální rozměr základních občanských práv. A tato doba do českých zemích přichází po revoluci roku 1848. Revoluční nálada této doby přinesla zrušení předběžné cenzury, na jejíž místo nastupuje trestní odpovědnost autorů tiskopisů, vydavatelů i tiskařů za jejich obsah. Ještě v březnu 1848 přijala vídeňská vláda právní normu prozatímního charakteru – tiskový řád. Předpis se ovšem nepodařilo provést, a tak už o měsíc později vydaná Pillersdorfova ústava (tzv. dubnová) slibuje novou úpravu tiskového práva, která spatří světlo světa o měsíc později. Její velice liberální ustanovení však byla dodržována jen po krátkou dobu. Formálně zakotvuje svobodu projevu i císařský patent z roku 1849 vydaný společně se Stadionovou (tzv. březnovou) ústavou. Následně jej rozvíjejí dva prováděcí zákony. Praxe se však od teorie značně odlišovala, zvláště v období výjimečného stavu vyhlášeného nad Prahou v letech 1849-1853. Bachův absolutismus přináší roku 1852 zcela nový tiskový řád koncipovaný zcela v duchu absolutistické vlády. Návrat k absolutistickým metodám tiskového práva se projevuje i v nových úpravách trestního práva.

Klíčová norma upravující svobodu projevu tiskem je přijata až po obnovení ústavnosti tzv. říjnovým diplomem z roku 1860 a vydáním tzv. únorové ústavy v roce 1861, platí v habsburské monarchii v novelizovaných podobách až do jejího zániku a jako recipovaná a dále novelizovaná i v prvorepublikové ČSR. Jedná se o zákon o tisku přijatý 17.12. 1862 pod číslem 6/1863<sup>8)</sup>. Přináší *prima vista* volnější úpravu svobody projevu – úřední povolení správního orgánu k vydání tisku již není zapotřebí, zavádí se pouze ohlašovací povinnost, předběžná cenzura je zrušena. I přes liberálnost jejich ustanovení však odstraňuje toliko nejkřiklavější ustanovení absolutistického tiskového řádu, zanechává však celou řadu kontrolních nástrojů, kterými vláda a jí podřízené orgány mohou regulovat mocný prostředek „ovládání“ obyvatelstva, což je v dobách hrotících se národnostních sporů Čechů a Němců a bojích Čechů za „česko-rakouské“ vyrovnání pochopitelné, avšak těžce akceptovatelné. V oblasti trestní odpovědnosti odkazuje, podobně jako předešlé tiskové zákony, na právní úpravu práva trestního, v tomto případě na trestní zákoník z doby raného

8) Pod číslem 7/1863 je současně s tiskovým zákonem vydán zákon o řízení ve věcech tiskových, který zavádí jakési „tiskové právo procesní“.



Bachova absolutismu. Výklad trestního zákoníku v souvislosti s delikty spáchanými tiskem přináší celou řadu kontroverzních závěrů – ve většině vyhovujících rakouské vládě.

Další liberalizace svobody projevu a s tím souvisejících tiskových poměrů je pak spojena s vydáním prosincové ústavy v roce 1867. Její čl. 13 stanovil: „Každý má právo, mínění své v mezích zákona slovem, písmem, tiskem nebo vyobrazením volně pronášeti. Tisku není dovoleno ani pod censuru dávat, ani propůjčováním omezovati. Administrativní záповědi poštovské k zdejší věcem tištěným se nevztahují.“<sup>9)</sup> V návaznosti na uvedené se v zákonných normách doplňují ustanovení týkající se odpovědného redaktora či tiskové řízení. Význam těchto ustanovení se však snižuje, když o dva roky později dostává vláda možnost nepohodlné ústavní záruky svobody projevu tiskem kdykoli zrušit, mj. znovu zavést předběžnou cenzuru. Vládní garnitura tak daly jasně najevo, že úplnou tiskovou svobodu nepřipustí. Uvolnění, projevující se např. zrušením kaucí, přichází v polovině 90. let, kdy rakouského tiskové právo prochází posledními významnými liberálními změnami – v této – již relativně moderní podobě – je také recepční

9) Zákon č. 142/1867 ř.z., o všeobecných právech státních občanů (jeden ze zákonů tvoří prosincovou ústavu).

normou z roku 1918 převzata do československého právního řádu.

#### IV. První novelizace rakousko-uherského tiskového práva – zákon o objektivních nálezech v řízení tiskovém

Součástí recipovaného rakouského právního řádu byly i tiskové zákony – do značné míry kvalitní a relativně moderní, obsahovaly však celou řadu nástrojů, jejichž prostřednictvím mohl státní aparát zasahovat do výkonu tiskového práva a které byly logicky v rozporu s demokratickými ideály první republiky. Proto ještě v roce 1918 a 1919 byly podány návrhy právních předpisů rušící „předpřevratové“ zákazy konkrétních tiskovin, omezující ustanovení o kolportáži či upravující cenzuru. Za všechny uvedme např. návrh členů Národního shromáždění dr. Meissnera, Prokeše, dr. Frankeho ad. na zrušení výjimečných opatření ze dne 21. listopadu 1918, ve kterém vyzvali vládu, aby nařízením zrušila *nařízení veškerého ministerstva rakouského ze dne 25. července 1914*, jímž byly suspendovány některé články prosincové ústavy a dále veškeré zákazy tiskopisů vyslovené do dne 28. října 1918, nebylo-li důvodem jejich zákazu ochrana mravopoctnosti.

Vláda si byla vědoma nutnosti legislativní úpravy navržené členy NS.



Proto 19. února následujícího roku předložila Národnímu shromáždění vládní návrh zákona, v němž byla nucena zohlednit i následující aspekty.

Za prvé, vláda dospěla k názoru, že k požadovanému generálnímu zrušení zákazů tiskopisů vydaných před 28. říjnem 1918 nemůže dojít pouhým nařízením, ale přímo zákonem. Za druhé, generální zrušení veškerých zákazů vyjímaje těch, jež byly uloženy pro trestné činy proti mravopoctnosti, skýtá nedozírné nebezpečí, nehledě na skutečnost, že ryze subjektivní kritérium mravopoctnosti je krajně nevhodné. Z iniciativy ministerstva spravedlnosti vládní návrh navíc rozlišoval mezi konfiskačními nálezy vydanými před 28. říjnem 1918 a v těch zase rozlišoval nálezy vydané soudy bývalého rakousko-uherského mocnářství mimo území Československé republiky a nálezy vydané soudy v obvodu našeho nynějšího státního území - a mezi nálezy vydanými po převratu, ale podle recipovaných a novelizovaných právních norem.

Právní výbor Národního shromáždění československého upravil vládní návrh novely trestního řádu v duchu těchto zásad: „*buďtež zrušeny všechny konfiskace tiskopisů, vydané v území republiky naší před převratem, vyjímaje jediné případy, kde důvod zabavení tvořil trestný čin proti mravopoctnosti* nebo trestný čin soukromožalobný, buďtež při změně veřejných poměrů zjednána zákonná možnost zrušiti konfiskační nálezy ve státě našem vůbec vydané.“<sup>10)</sup>

Národní shromáždění poté upravenou předlohu vládního návrhu novely trestního řádu schválilo jako zákon č. 442/1919 Sb. z. a n., o objektivních nálezech v řízení tiskovém, ze dne 24. července. Článek 1., který byl připojen jako odstavec první za § 493 trestního řádu bývalého rakouského, tedy zněl: „*Soud, který učinil nález dle paragr. 492 a 493 odst. 1., zruší k návrhu státního zástupce nebo součastně osoby nález ten neb zákaz dalšího rozšiřování, jestliže obsah tiskopisu netvoří již skutkové podstaty trestního činu, protože veřejné poměry se změnily, anebo jestliže není již veřejného zájmu na tom, aby zachován byl v platnosti zákaz, rozšiřovati tiskopis. Usnesení takové učiní soud v sezení neveřejném, vyslechna při něm státního zástupce a účastníka, který návrh učinil. Bylo-li návrhu vyhověno, buď usnesení vyhlášeno úředními novinami“<sup>11)</sup>*

Ačkoliv tedy zákon zasazuje objektivnímu řízení „tvrdou ránu“,

10) Zpráva právního výboru o vládním návrhu zákona na odstranění nedůvodných zákazů tiskopisů, vyslovených podle § 493 tr. ř., s osnovou zákona o objektivních nálezech v řízení tiskovém. N.S.R.Č. 1918-1920. Tisk č. 589.

11) Zákon č. 442/1919 Sb. z. a n. ze dne 24. července, čl. 1.



k jeho absolutnímu odstranění nedochází. Vypořádání se s rakouským „nešvarem“ tak mělo zůstat na - v této předpokládané - kompletní rekodifikaci tiskového práva.

## V. Komplexní návrhy nového tiskového zákona

Komplexní a liberální návrhy nového tiskového zákona připravené v roce 1919 a 1921 nebyly v parlamentu úspěšně projednány.

První návrh – dr. Boučka – z února 1919 byl pojat značně liberálně a v duchu demokratických ideálů. 29 paragrafů je rozděleno do 6 částí – o časopisech, o tištěných spisech mimo časopisy, ustanovení společná, o časopisech cizozemských, o časopisech nemravných a o pouličním prodeji časopisu. Každá osoba, která je chce vydávat časopis, je povinna tuto skutečnost oznámit příslušnému státnímu zástupci, který má pravomoc přezkoumat veškeré zákonné náležitosti ohlášení. Obligatorními náležitostmi takového podání jsou: název časopisu a období, v jakém bude vycházet; jméno a bydliště odpovědného redaktora, „jímž může být jen, kdo požívá všech práv občanských ve státě československém“ a konečně též tiskárnu. Zákon stanovuje třídní lhůtu k učinění tohoto podání – stejnou lhůtu má pak státní zástupce, aby oznámení přezkoumal

a shledá-li v podání nedostatky, nařídil jejich odstranění a případně zakázal časopis vydávat až do chvíle, než budou tyto nedostatky odstraněny. Nutno zmínit, že notifikační povinnost – tak jak je specifikována výše – se týká pouze časopisů, jenž mají vycházet alespoň jednou za měsíc.

Druhý návrh tiskového zákona – z března roku 1921 – je rozsáhlejší a mnozí autoři jej považují za právnicky dokonalý.

65 paragrafů je systematicky a moderně rozčleněno do 6 částí – předpisy všeobecné, předpisy živnostenské, ustanovení pořádková, odpovědnost za obsah tiskopisu, trestní řízení ve věcech tiskových a ustanovení závěrečná. Vnitřní členění zákona odpovídá moderním názorům tehdejší právní vědy a současně vyhovuje i praktickému užití normy.

Situace v oblasti tiskového práva – více jak dva roky po vzniku samostatného státu – byla natolik alarmující, že samotný předkladatel osnovy<sup>12)</sup> zahajuje důvodovou zprávu slovy, podle nichž samotnou reformu tiskového práva není třeba odůvodňovat. S jeho slovy se musíme ztotožnit – stejně jako s jeho poukazem na základní principy tiskového práva, ať už výslovně dané dosavadními

12) Pro úplnost uveďme, že se jedná o vládní návrh, jehož tvůrcem bylo ministerstvo spravedlnosti v čele s tehdejším ministrem – dr. Popelkou.



předpisy tiskového práva nebo vytvořené rakousko-uherskou praxí, jež se neztotožňují s charakterem demokratizující prvorepublikové společnosti. „Stačí poukázati na to, že je nemožno, aby ve státě, v němž demokracie chce pracovati k volnému rozvoji všech členů státu, existovalo tiskové právo, ovládané duchem policejním a každý svobodný rozvoj tisku dusícím. Nebyla-li by reforma provedena brzy, došlo by k tomu, že by ustanovení dosavadních tiskových zákonů nebylo vůbec dbáno, protože se nesrovnávají s duchem a požadavky doby, a zavládl by stav protiprávní a protizákonný.“<sup>13)</sup>

I přesto, že reforma tiskového práva byla nutností a téměř nikdo o této potřebě nepochyboval, vyskytovaly se na parlamentní půdě názory nabádající k nutnosti vyčkat dokončení reformy trestního práva. Názor lze označit za legitimní – z druhé strany je však nutné zohlednit skutečnost, že reforma trestního práva byla v době předložení tohoto vládního návrhu teprve v prvopočátcích a její dokonalé zpracování, jež si natolik důležité právní odvětví zaslouhuje, nebylo otázkou např. jednoho roku, a současně na tiskové právo nelze pohlížet toliko jako na otázku pouze trestněprávní a vlastní reformu tiskového práva, jež podle tehdejších ná-

zorů s ohledem na vliv tisku na veřejnost nelze dále odkládat, spojovat pouze a jen s reformou práva trestního.

Předkládaný návrh měl kromě reformních ambic i ambice unifikace. „Uzákonění osnovy té přinese samozřejmě také ten prospěch, že další důležitá část práva bude v celém státě sjednocena.“<sup>14)</sup> Tento trend, s ohledem na politické a geografické členění již zaniklé habsburské monarchie, prostupuje celým počátkem prvorepublikového zákonodárství.

Vzhledem k tomu, že ani jeden z návrhů shora specifikovaných nebyl v zákonodárném sboru úspěšně projednán, došlo dalším reformám jen prostřednictvím dílčích novel – k ucelené reformě nedošlo.

## VI. Zákon na ochranu republiky

Změnu tiskových poměrů – především omezování tiskové svobody v návaznosti na atentát spáchaný na ministra financí A. Rašína – přináší zákon na ochranu republiky z roku 1923 – jedna z nejvýznamnějších trestněprávních norem tzv. první republiky.

Zákon měl zaplnit mezeru v právním řádu ČSR, který do té doby postrádal ustanovení o ochraně československého státu a jeho ústavních činitelů. „Zákon na ochranu republiky nebude zákonem výjimečným, ako ho

13) Vládní návrh zákona o tisku (tiskový zákon). N.S.R.Č. 1920-1925. Tisk 2042. Důvodová zpráva.

14) Tamtéž.



*opozícia označuje, ale zákon tento bude obsahovať špeciálne, ale trvalé dispozície o trestných činoch, smerujúcich proti základom štátu, proti bezpečnosti jeho ústavných činiteľov, jeho armáde a pokojnej nálade jeho obyvateľov. Okolité štáty, a nielen tie, ktoré vznikli po prevrate, ale aj staré, válkou nedotknuté štáty, ako Norsko a Švajčiarska republika, kodifikovali zolášť túto čiastku trestného práva, lebo to ochrana bezpečnosti štátnej vyžadovala.*<sup>15)</sup>

Byl hlubokým zásahem do dosavadní demokratické úpravy práv a svobod občanů podle Ústavy ČSR, mj. i do svobody projevu a tiskové svobody. Jako trestněprávní norma zakotvuje i řadu deliktů, kterých se lze dopustit obsahem tiskopisu.

## VII. Tisková novela

O rok později je vydán zákon o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utrhaní a urážek na cti, zkráceně zvaný jako „tisková novela“. Byl krokem zpět od proklamované svobody tisku.

Tisková novela byla namířena především proti odpovědným redaktorům, neboť dosavadní soudní praxe porotních soudů mnohdy odpověd-

né redaktory osvobozovala, tím vlastně potvrzovala pravdivost zveřejňovaných zpráv a nedávala tedy vládním stranám nástroje na persekuci tisku. Zákon dále zostřuje cenzuru a mj. omezuje i porotní systém, neboť tiskové delikty přikazuje tzv. kmetským soudům, ve kterých převažují soudci z povolání oproti porotnímu systému, kde se do trestního řízení ve věcech tiskových významně vkládal i laický prvek. Zákon rovněž připouštěl, aby účast samotných kmetů, tedy zástupců laického prvku, mohla být vyloučena, což kmety dostávalo téměř do postavení přihlížejícího.

## VIII. Malý a velký tiskový zákon

Cesta k tzv. „malému tiskovému zákonu“, jak je nazýván zákon č. 126/1933 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují tiskové zákony, vedla přes návrh tzv. „velkého tiskového zákona“, jak už logika věci sama napovídá. Vládní návrh tzv. „velkého tiskového zákona“, sestavený odborníky kolem tehdejšího ministra spravedlnosti Dr. Meissnera, byl předložen poslanecké sněmovně v dubnu roku 1932. Vyčerpává téměř všechny otázky týkající se tiskových poměrů. Souběžně s ním se začíná jednat i o návrhu zákona o ochraně cti<sup>16)</sup>, ve kterém měly být

16) Zákon č. 108/1933 Sb. z. a n. o ochraně cti.

15) Zpráva ústavněprávního výboru o vládním návrhu zákona na ochranu republiky. N.S.R.Č. 1920-1925. Tisk 4021.



mj. řešeny otázky trestných činů spáchaných tiskem.

Poslanecká sněmovna nový návrh tiskového zákona „nevyřídila“ a v důvodové zprávě jejího ústavněprávního výboru se odvolává na nynější vnitropolitickou a zahraniční situaci státu a odkládá řešení na pozdější dobu, kdy doufá, že vláda předloží novou osnovu tiskového zákona.

Výsledkem velkého projektu komplexní tiskové reformy je tak pouze dvaceti-paragrafový tzv. „malý tiskový zákon“, o němž bude stručně hovořeno dále. Původnímu vládnímu návrhu nového tiskového zákona se dostává značného okleštění.

Zavádí další omezení svobody tisku pod heslem *svoboda tisku nesmí být nevázaností tisku*. Poslanecká sněmovna se tedy – z důvodů mimořádné doby rozhodla jen pro částečné a prozatímní řešení – pro novelizaci dosavadních tiskových zákonů. Sněmovna se ve shodě s vládními politickými a odbornými názory došla k závěru, že mimořádná doba není momentálně připravena na pronikavé rozšíření tiskového práva, a proto bude lepší počkat na vhodnější, pozdější dobu, než přijmout zákon, který by měl celou řadu zpátečnických ustanovení. V duchu zásady mimořádná doba si žádá mimořádné prostředky přejala poslanecká sněmovna obsah osnovy velkého tiskového zákona a z určitými změnami je zakomponovala do

malého tiskového zákona. Přejímá ovšem pouze některá ustanovení – především ta účelová, vhodná pro současnou mimořádnou situaci.

Tzv. „malý tiskový zákon“ se zabývá pouze kolportáží, tiskopisy ohrožujícími mládež, cizozemskými tiskopisy, tiskovou opravou a konečně trestními ustanoveními, pokud by vyplývala z neuposlechnutí tohoto zákona. V takové podobě měl zákon přispět především ke klidu a pořádku v zemi a k jejich zajištění, pokud jsou rušeny tiskem. *„Vždyť i dobrý a nezáluďný tisk, nepřihlíží-li k zájmům veřejným, bezohledným psaním může nepříteli dáti nahlédnouti do intimít národa a státu, do jeho hospodářských a finančních poměrů a tak státi se bezděky a bona fide jeho proradcem.“*<sup>17)</sup>

## IX. Zákon na ochranu cti

Spolu s tzv. „malým tiskovým zákonem“ byl vydán i zákon na ochranu cti zákon č. 108/1933 Sb., ze dne 28. června 1933, o ochraně cti. Z hlediska osobnostních práv se jednoznačně jedná o zpřísnující předpis. Jeho ustanovení nahrazují nejen

17) Zpráva ústavněprávního výboru Senátu o usnesení poslanecké sněmovny (tisk 1081) k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění a doplňují tiskové zákony. N.S.Č.R. 1930 – 1935. Tisk 1085.



právní normy rakouského a uherského trestního práva o urážkách na cti, ale i řadu ustanovení tiskové novely z roku 1924. Celou řadu jejich ustanovení ruší, nebo alespoň novelizuje. V rámci ochrany cti zná mj. urážku, pomluvu či utrhaní na cti. Zákon na ochranu cti rovněž zavádí kumulaci trestů za jednotlivá ublížení na cti spáchaná v tisku tzv. zanedbáním povinné péče.

## X. Závěr

Do tiskových poměrů rovněž zasahují jednotlivá ustanovení jiných zákonů – zmocňovacího či o obraně státu a v neposlední řadě dílčí novely, např. zákona na ochranu republiky.

Lze tedy konstatovat, že tiskové poměry byly mezi dvěma světovými válkami upraveny recipovanými

rakousko-uherskými normami, které se dvacátá a třicátá léta snažila vzhledem k dědictví rakousko-uherského právního dualismu unifikovat a zároveň i reformovat, a to nejen v duchu demokratických a liberálních zásad obsažených v ústavní listině, ale i duchu vnitrostátního a zahraničního politického vývoje, který si vyžádal mnohé zásahy do proklamovaných ústavních svobod.

Jak vyplývá ze shora uvedeného, reforma se omezila pouze na dílčí novelizace rakouských recipovaných právních norem ve 20. a 30. letech, příp. na nepřímou novelizaci zákonů, které se primárně tiskovým právem nezabývaly.

**JUDr. Ing. Bc. Martin Kohout**  
advokátní koncipient  
Advokátní kancelář Lisse & partneři



## Skrytá reklama V Problémy použití nové metody rozlišování reklamního a redakčního textu, příklady

MUDr. Jan Vavrečka



*Poznámka autora:  
Vážení čtenáři, milí kolegové,  
V tomto díle bych se pokusil více útržkovitě zmínit některé dílčí problémy z oblasti jednání o podnětu a zahájení správního řízení ve věci skryté reklamy. Poté bych chtěl uvést na pravou míru očekávání, které je možné vkládat do nově vyvíjené metody a její úskalí. Závěrem mám pro Vás v rámci právního občerstvení schovány 2 reklamní realizace – přepracované verze skryté reklamy renomovaných výrobců z oblasti farmaceutického a potravinářského průmyslu.*

### I. Máme nebo nemáme před sebou reklamní text – skrytou reklamu?

Tato otázka je tou první, kterou si pokládají odborníci dozorcích orgánů, pokud je jim doručen podnět na podezřelý redakční článek. V mnoha případech dnes nejsou správní řízení z moci úřední ve věci skryté reklamy vůbec zahajovány<sup>1)</sup>. Příčiny jsou mnohé, obecně je lze shrnout

pod termín důkazní bezmocnosti. Správní řízení poté nebývají zahájena pro neshledání důvodů pro zahájení správního řízení z moci úřední. Když si uvědomíme, že skrytou reklamu je potřeba prokazovat zejména náročnými technikami patřícími do rukou pouze odborníkům, je takový postup všech správních orgánů především v rozporu se zásadou materiální pravdy a jejího zjištění v dané věci zakotvenou v § 3 SpŘ. Důkazní řízení je výhradně součástí již zahájeného správního řízení. Postupy našich dozorcích orgánů v praxi však spíše připomínají hledání důkazů v ústech pachatele (korespondencí s redakcemi médií) a v důsledku nabytí důkazní deprivace poté již žádná správní řízení nejsou zahájena a důkazní řízení realizována.

Zákonným postupem všech orgánů státního dozoru ve věci skryté reklamy je dnes bohužel pouze

1) Informace z důvěrných zdrojů.



zahájit správní řízení z moci úřední. Žádný z našich správních orgánů totiž nedisponuje dostatečnou interní odborností nutnou k tomu, aby mohl s vysokou pravděpodobností vyloučit, že se o reklamu jedná. K takovému rozhodnutí nelze z právních norem použít nic jiného, než legální definici reklamy. Právní znalosti jsou zde k minoritnímu použití. Zcela zásadní je však znalost reklamní a redakční praxe, a to ještě znalost poměrně specificky zaměřená.

### Jednání o podnětu

Pokud si dnes orgány státního dozoru zajišťují korespondenčně vyjádření možných účastníků správního řízení ještě před jeho započítáním v rámci jednání o podnětu, nic jim nebrání položit stručný základní dotaz také možným znalcům nebo odborníkům v této oblasti. Formulace dotazu může znít například takto:

**Žádáme vás (vaše pracoviště) o sdělení názoru (názoru odborníků vašeho pracoviště) vyjádřeného metodou kvalifikovaného odhadu uvedeného v % stran toho, zda vzhledem k okolnostem a způsobu zpracování mohl vzniknout předmětný materiál v rámci vzájemné a vědomé informační nebo jiné vědomé spolupráce médií s výrobcem**

### produktu XX nebo jeho reklamní agenturou?<sup>2)</sup>

Pokud bude tento dotaz položen 2 odborníkům či 2 odborným týmům, o to lépe. Tato vyjádření by však v jednání o podnětu měla být vyhodnocena velmi obezřetně. Nelze argumentačně zcela obhájit postup založený pouze na tom, že u hodnot nad 50% se správní a následně důkazní řízení zahájí a pod 50% nikoliv. Každé reálné podezření, že by materiál mohl být reklamou, by mělo teoreticky k řádnému důkaznímu řízení především vést.

### Některé momenty správního řízení vedeného ve věci skryté reklamy

Ze své úrovně se nemohu vyjádřit k problematice procesní v rámci vedení správního řízení. Zaměřím se v této pasáži pouze na skutečnosti, které by neměly být správním orgánem či soudem opomenuty nebo, které by mohly být v některých případech využity:

1. Správní orgán by měl požadovat po redakci periodika vyjádření,

<sup>2)</sup>Není vhodné pokládat dotaz způsobem zjišťujícím, zda je materiál reklamou nebo zda má reklamní cíl. Tyto termíny jsou právní pojmy, jejichž význam je dle judikatury širší, než jak jej vnímají někteří odborníci z oblasti reklamního sektoru. Odpovědi by byly zkreslené.



zda výrobce v posledním roce v periodiku nechal šířit nějakou placenou inzerci na tento nebo jiné produkty výrobce (a požádat o doložení této inzerce). Tato skutečnost ozřejmuje určitou závislost a předcházející obchodní spolupráci subjektů včetně proběhlého finančního vyrovnání. Jedná se o důležitou indicii, která spolu se zajištěnou řádně placenou reklamou může významně pomoci při zpracování hodnocení ve znaleckém posudku. Současně jde o podpůrný moment při hodnocení, zda šířitel informace jednal nezávisle na výrobcí (viz dále).

2. Výrobce může být požádán o předložení své reklamní produkce na daný produkt šířené v období +/- 3 měsíce od data šíření předmětné informace. Účelem tohoto požadavku samozřejmě nemůže být kontrola těchto materiálů, ale jejich zajištění pro provedení důkazního řízení – tedy opět pro účely znalce, pro kterého jsou nedocenitelným vodítkem. Zadavatelé mají povinnost archivace vzorků realizované reklamy a mohou ji vydat i za jiným účelem, než za účelem kontroly pouze těchto reklamních materiálů.
3. Dle § 56 SpŘ může správní orgán usnesením ustanovit znalce. V tomto případě by jej měl ustanovit zcela pravidelně, protože

k vyhodnocení věci pravidelně odbornost dozorcího ani jiného správního orgánu nepostačuje.

### Nová metoda a problémy jejího uplatnění v rámci odborného či znaleckého posudku

Každé výrobní odvětví, má odlišný důraz na určité propagační momenty. V automobilovém průmyslu je důležitá image výrobce, u léčiv tento fakt prakticky nerozhoduje. Naopak efekt uvádění rychlého vědeckého pokroku výrazně zapůsobí právě u léčiv a třeba ještě u PC technologií, ale nemá prakticky žádný význam při prodeji parfémů a reklamě cestovních kanceláří. Ačkoliv jsou penetrační stopy jako prvky univerzální, nabývají nepochybně jiných indexů průkaznosti v závislosti na výrobním odvětví nebo typu služeb. Tento fakt zásadně omezuje použitelnost metody rozlišování skryté reklamy. Platí že:

Metoda je efektivně a relevantně použitelná na detekci skryté reklamy u těch produktů či služeb, které se vyznačují podobnou užitnou hodnotou. Jejich propagace totiž vychází ze stejných přesvědčovacích momentů a velmi podobného důrazu na ně kladeného (zvyklosti sektorové propagace).

Metoda je efektivně a relevantně použitelná pouze v takové oblastivýrobní, produktů a služeb, na které byly realizovány specificky zaměřené



terénní studie objektivizující pro jednotlivé stopy jejich  $P_a$ ,  $P_m$ .

Tato přirozená omezení nás vedla v prvním kroku k vymezení oblasti, kterou se rozhodneme našim výzkumem zasáhnout (pro kterou bude nová metoda použitelná). Rozhodování zakládalo na nalezení optimální užitné hodnoty, která:

- Je dostatečně úzce vymezena – k minimalizaci možných rozdílů v rámci AT.
- Představuje co nejširší spektrum produktů či služeb - je na trhu významná.
- Je co nejvíce právně regulována stran reklamy - výrazné a časté tendence výrobců k realizaci skrytých reklamních forem.

Naší volbou proto byla oblast produktů vykazujících zdravotní účinky na lidský organismus. Jedná se o celou oblast léčiv, potravin, potravinových doplňků, kosmetiky a zdravotnických prostředků. V této oblasti nyní realizujeme terénní studie.

Novou metodou tedy můžeme významně pomoci k detekci skrytých reklamních forem u výše uvedených typů přípravků, ale jen částečně je použitelná u jiných výrobků a služeb (finanční produkty, elektronika, textil aj.). Zde její výsledky nemohou být tak přesvědčivé, protože jsou omezeny na hodnocení pouze těch nejobecnějších advertorialových penetračních stop. (Například labelling apod.)

## Modelová kazuistika – případ skryté reklamy léčiva PROPOTENT

JE MI 28 LET A PO PÁDU ZE STŘECHY JSEM SI ZLOMIL PÁNEV A VÁŽNĚ PORANIL PÁTEŘ. BOHUŽEL JE NÁSLEDKEM ÚRAZU OMEZENÍ MOŽNOSTI EREKCE. EXISTUJE POMOC?  
Matyáš Braun, KLADNO

Milý Matyáši, přední světoví odborníci říkají, že po těchto typech úrazů páteře a pánve k požadovanému ztopoření údu již nedojde u 80% pacientů!!!

**PROPOTENT®**  
30 tbl.

FOTO: www.propotent-comp.com

Velmi uznávaný britský odborný časopis Journal of Traumatology Age nyní zveřejnil závěry první velké klinické studie. Podle ní se skvěle osvědčil lék PROPOTENT®. Po půl roce užívání dalo vzhůru hlavu > a nejen hlavu < 68% pacientů!

V letech 2007-2008 realizovala významná farmaceutická společnost v jednom populárním periodiku dlouhodobou inzertní kampaň. Jednalo se o reklamní kampaň léčiva vázaného výdejem na recept. Šlo o reklamu, jejíž řádné označení především nebylo možné, protože reklama na vázaná léčiva nesmí být zaměřena a šířena široké veřejnosti, ale pouze odborníkům ve zdravotnictví. Reklamní kampaň byla založena na sběru pozornosti spotřebitelů v rámci nullitárních reklamních forem a poté je odkazovala na we-



bové stránky výrobce, který je velmi neuměle koncipoval jako vzdělávací projekt – vzdělávání osob trpících problémy řešitelnými právě léčivem tohoto výrobce. Bližší informace nejsou podstatné. Hlavní linii reklamní kampaně podporovaly klasické PR články. Jeden z nejobdivuhodnějších jsem si dovilil přepracovat:

Pokud se zamyslíme nad základními principy nezávislé redakční práce a způsobem obvyklé komunikace, nestačíme se divit. Stylizovaný dotaz pacienta je absurdní už svou obsahovou hodnotou a osnovou: Co chci, koho se na to ptám a jaké informace mu jako dostatečné pro potřebu odpovědi poskytují. – Jedná se o ekvivalent elementárního testoriatu. Tedy o dopis spotřebitele, jehož obsahem nebo jehož cílem (přípravou) je předat informaci nesoucí „spokojenostní“ hodnotu čtenářům.

Zajímavé je posouzení, jak je prostor využit pro věcnou odpověď na položenou otázku. Místo logického směrování pacienta především na lékaře–odborníka, vytahuje redakce terapeutickou indikaci jednoho konkrétního léku, což je vzhledem k tazateli (kdyby to nebylo fingované) absolutním způsobem nezodpovědné a neetické. Redaktor shodou okolností sleduje vysoce odborný lékařský časopis v reálném čase. (Někdy jde o přepisy světového tisku, ale takové situace vypadají jinak – jsou rozsáhlejší a nikdy nejsou for-

mulovány v odpovědi na dotaz čtenáře.) Redakce používá celý název časopisu – informaci pro tazatele věcně zcela zbytečnou, zdůrazňuje, že poznatky jsou nové a maximální možnou mírou působí přes vyvolávání dojmu „vysoké odbornosti v pozadí“. Jedná se kombinaci působení přímou autoritou a nádherný Further research effect.

Uvedení názvu přípravku se zdůrazněním (kapitálkami) a doprovodná značka registrace už do redakčního zpracování vůbec nepatří. „vzhůru hlavu – a nejen hlavu“ je sloganovitá reklamní nadsázka typická pro kreativní styl copywritterů. Humor se může objevit i v redakčním textu, ale posuďte sami, zda by se zde hodil do redakční odpovědi skutečnému postiženému Matyáši Braunovi? Humor reklamní je obvyklý pro krátkou formu zkratkové informace. Humor redakční je naopak používán spíše u rozsáhlejších textů, krátkým informacím redakčním jde především o věcnou výstižnost a maximální shodu v otázce a odpovědi.

Fotografický zdroj je dále atypický. Právě redakční texty v těchto případech nepoužívají vůbec často centrální a prezentační fotografie výrobků, které jako kdyby z oka vypadly z internetového prodeje nebo prodejního katalogu. Občas se výrobky objeví v kompozici, častěji jsou používány zcela jiné motivy.



U redakčních textů bývají pravidelně používány obvyklé fotobanky a spíše málo zdroje od výrobců.

Metodou kvalifikovaného odhadu bych se při znalosti okolností šíření tohoto PR článku (TV reklama, nullitární reklamy ve stejném periodiku, více podobných PR apod., nebál závěru, že původní článek byl na 99,9% reklamou a tedy i reklamou skrytou, protože nebyl jakkoliv spotřebiteli jako reklama označen.

### Modelová kazuistika – případ skryté reklamy doplňku stravy PROBIONIL

JE MI 28 LET A PO PÁDU ZE STŘECHY  
JSEM SI ZLOMIL PÁNEV A VÁŽNĚ  
PORANIL PÁTEŘ. BOHUŽEL JE  
NÁSLEDKEM ÚRAZU OMEZENÍ  
MOŽNOSTI EREKCE.

EXISTUJE POMOC?

Matyáš Braun, Kladno

Milý Matyáši, přední světoví odborníci říkají, že po těchto typech úrazů páteře a pánve k požadovanému ztopošení údu již nedojde u 80% pacientů!!!



FOTO: www.propotent-comp.com

Velmi uznávaný britský odborný časopis Journal of Traumatology Age nyní zveřejnil závěry první velké klinické studie. Podle ní se skvěle osvědčil lék PROPOTENT®. Po půl roce užívání dalo vzhůru hlavu > a nejen hlavu < 68% pacientů!

Na tomto případě bylo hezké to, že v době jeho šíření jsme si prověřili v lékárnách a posléze i se zpětnou platností ve statistických programech výše prodejů Probionilu. V době reklamy se sice prodával zvýšeně, ale do nejprodávanějších probiotických přípravků měl velmi hodně daleko. Ze zřetelně reklamního textu vyplývají informace, jejichž poskytnutí lékařem z praxe je velmi málo pravděpodobné. V textu je hezký textový zlom z obecného úvodu do reklamní části, přitomno je působení přímou i nepřímou autoritou a velmi hezky je zde znázorněna frekvenční advertorialová stopa – nepřiměřené opakování názvu produktu. Ve druhém případě je umístění názvu v kontextu hypotetického redakčního zpracování nepřiléhavé už pro těsné předchozí uvedení názvu produktu.

### Příště

V posledním článku o skryté reklamě bych se příště zaměřil na vybrané judikáty z této oblasti a některé jejich zajímavé pasáže.

**MUDr. Jan Vavrečka**

*Katedra podnikového a evropského práva  
Fakulty mezinárodních vztahů VŠE*

*v Praze*

*Medico-Adviser TROAS, s.r.o.*

## Partner Časopisu:



## ROZHODČÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY, k.s.

GARANTUJEME:

neustranné  
a kvalifikované  
rozhodce

rychlou  
a efektivní  
spravedlnost

KONTAKTUJTE NÁS:

Rozhodčí soud České republiky, k.s.  
IČ: 27606694,  
110 00 Praha 1, Štěpánská 633/49  
www.rozhodcisoud.net  
podatelna@rozhodcisoud.net  
tel./fax: 224 241 319





Chci to zkusit trochu jinak ...  
Sebevědoměji...  
Lépe...



## LL.A. Law Litigation Arbiter

### Vzdělávací program Rozhodce

– specialista na rozhodčí řízení s udělovaným titulem „LL.A.“



Ve spolupráci  
s Rozhodčím soudem  
České republiky, k.s.  
[www.rozhodcisoud.net](http://www.rozhodcisoud.net)

[www.ustavprava.cz](http://www.ustavprava.cz)

- odborný garant programu:  
Prof. JUDr. František Zoulík, CSc.
- 2 semestry
- e-learningová forma studia
- získání profesního titulu LL.A.
- zápis do seznamu rozhodců

Ústav práva a právní vědy, o.p.s.  
110 00 Praha 1, Štěpánská 633/49  
tel.: 224 247 011  
fax.: 224 241 319  
email: [podatelna@ustavprava.cz](mailto:podatelna@ustavprava.cz)

**Finanční partner:**

**ČESKÁ  
SPORITELNA**

Více informací  
o možnostech  
financování studia  
získáte na pobočce  
České spořitelny

Vítězná nám. 9  
Praha 6  
tel.: +420 224 307 310

Zahájení programu 20. května 2009