

Transpoziciční novela zákona o pobytu cizinců

Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, zajišťuje transpozici aktuální unijní legislativy, tedy směrnice Evropského parlamentu a Rady 2016/801/EU ze dne 11. 5. 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair. Transpoziciční lhůta pro směrnici uplyne 23. 5. 2018.

Platný zákon o pobytu cizinců již dnes obsahuje speciální úpravu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, resp. vědeckého výzkumu. V r. 2016 bylo v ČR kladně vyřízeno celkem 11 656 žádostí o pobytové oprávnění za účelem studia a pro vědecký výzkum bylo v témže období uděleno 257 pobytových oprávnění.

Problematika integrace je v současné době vnímána jako zásadní společenské téma. Ačkoliv je integrace cizinců součástí vládních materiálů již řadu let, doposud bylo toto téma řešeno pouze nezávaznými vládními koncepcemi. Stávající zákon o pobytu cizinců zná pouze jedno povinné integrační opatření, a to zkoušku z českého jazyka na úrovni A1 jako podmínku pro získání trvalého pobytu na území státu. Zákon rovněž neumožňuje omezit počty podaných žádostí o udělení víza, resp. vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vzdělávací činnosti a neobsahuje žádné zmocnění pro vládu ke stanovení početních kvót.

Zásadní novinkou zpracované novely je zavedení dlouhodobého pobytu za účelem hledání zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti. Tento účel pobytu bude určen pro vysokoškolské studenty po dokončení jejich studia na našem území a pro výzkumné pracovníky, kteří dokončí svou výzkumnou činnost. V těchto případech budou mít možnost dále pobývat na území ČR až 9 měsíců za účelem hledání si zaměstnání či zahájení podnikatelské činnosti. Toto povolení však nebude znamenat automatické přiznání práva přístupu na trh práce nebo na zahájení podnikání.

Zároveň je potřeba v zákoně upravit podmínky pro mobilitu držitelů povolení za účelem studia v rámci programu EU nebo v rámci dohody mezi dvěma nebo více vysokoškolskými institucemi, a pro držitele povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu, vydaných jiným členským státem EU. Byla zvolena varianta, která umožní držitelům povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu (a jejich rodinným příslušníkům) vydaného jiným členským státem EU pobývat přechodně na území státu bez víza až 1 rok.

Předpokladem bezproblémové a společností prospěšné migrace je úspěšná integrace. Usílí o integraci cizinců pobývajících na území ČR nebude nadále postaveno pouze na principu dobrovolnosti, ale bude zaveden prvek limitované a odpovídající povinnosti. Součástí podmínek pobytu bude (v některých případech) povinnost absolvování uvítacího adaptačně-integračního kurzu pro nově příchozí cizince nejdéle do 1 roku od povolení jejich pobytu na území ČR.

Cílem integračně-adaptačních kurzů je pomoci cizincům orientovat se v novém prostředí, seznámit je s jejich právy i povinnostmi v rámci jejich setrvání v ČR i riziky jejich neplnění, s místními poměry a zvyklostmi a se základními hodnotami ČR i EU. Kurz sestává z komplexu přednášek lektorů, brožury s detailními informacemi a adresáře kontaktů na organizace a instituce. Jedná se o jednodenní kurzy, které jsou cizincům poskytovány zdarma a jsou tlumočeny do jazyka cizinců (aktuálně 8 jazykových mutací). Kurzy jsou pořádány v dostupných místech i ve večerních hodinách a o víkendech. Jsou aktuálně poskytovány formou projektu, průběžně evaluaovány a aktualizovány. Byl vytvořen systém certifikovaného školení lektorů a tlumočnicků, kteří kurzy realizují podle jednotné metodiky, a jejich databáze.

K prioritám integrační politiky patří zapojení lokální a regionální úrovně do její realizace s důrazem na další rozvoj regionálních Center na podporu integrace cizinců, propojení všech aktérů integrace, využití metody terénní práce, posílení informovanosti cizinců. Cílem změny je tak zavedení, rozvoj a trvalá udržitelnost základní institucionální sítě regionálních Center, která by zajišťovala realizaci integračních opatření po celém území státu a byla podpůrnou strukturou pro samosprávné subjekty.

Ukolem Center bude zajištění činnosti a poskytování služeb všem cizincům bez omezení cílové skupiny (informační servis cizincům i veřejné správě, kurzy češtiny, sociální i právní poradenství, podpora rozvoje vztahů mezi cizinci, pravidelný monitoring situace a postavení cizinců i jejich vzájemných vztahů atd.) Zásadním cílem novely je zajistit rozvoj a trvalou udržitelnost Center. Dnes existující centra jsou totiž projektem vytvořeným v r. 2008 pod hlavičkou Evropských fondů, jež však končí již v červnu 2019. Proto je nezbytné zajistit funkční a dlouhodobě udržitelný systém integrace a eliminovat finanční nejistotu. Z tohoto důvodu byl systém Center vložen do zákona.

ČR v současnosti nemá systém kvót pro dlouhodobou ekonomickou migraci ze třetích států. Počty žádostí, které mohou podávat občané tzv. třetích států, kteří mají zájem na naše území vstoupit za účelem zaměstnání nebo podnikání, jsou tak fakticky omezeny kapacitami zastupitelských úřadů. Za poslední 3 roky se počet žádostí o dlouhodobý pobytový oprávnění za účelem zaměstnání podávaných na našich zastupitelských úřadech ztrojnásobil. V hlavních zdrojových zemích pracovní migrace pak zájem cizinců o práci v ČR vysoce převyšuje možnosti zastupitelských úřadů nabírat žádosti o zaměstnanecké karty.

Pro vybrané cílové skupiny cizinců, na jejichž ekonomické migraci má český stát zvláštní zájem, již v současnosti funguje několik zvláštních migračních nástrojů, které byly vytvořeny na základě usnesení vlády nebo dohody věcně příslušných ministerstev. Jedná se o různé migrační projekty či režimy zvláštního zacházení, jejichž účastníkům je poskytován zjednodušený přístup na zastupitelský úřad nebo přednostně vyřízená žádost o pobytové oprávnění. Přelomový krok v tomto vývoji představuje zahájení Režimu zvláštního zacházení pro kvalifikované zaměstnance z Ukrajiny (tzv. Režim Ukrajina) v srpnu 2016 a následně obdobné projekty pro Mongolsko a Filipíny.

Projekty ekonomické migrace, které zajišťují výhody skupinám cizinců, na jejichž pobytu je zvýšený zájem (možnost zrychleného vyřízení žádosti o pobytové oprávnění, přednostní přístup na zastupitelský úřad), budou moci nadále fungovat v rámci kvót definujících maximální objem migrace. Ta v sobě bude zahrnovat počty cizinců využívajících migrační projekty i těch, kdo nebudou mít nárok na zvláštní zacházení. Kvóty pro ekonomickou migraci budou v praxi primárně využívány pro pracovní migraci, ale budou aplikovatelné i na vstup cizinců na území ČR za účelem podnikání, vyvstane-li taková potřeba. Kvóta bude definovat maximální počet žádostí o pobytové oprávnění nabraných v průběhu nejbližšího kalendářního roku na zastupitelských úřadech ČR v zahraničí. V rámci pravidelné roční revize budou kvóty flexibilně přehodnocovány mimo jiné v závislosti na vývoji ekonomického cyklu. Mechanismus jejich aplikace bude nastaven tak, aby z procesu podávání žádostí na zastupitelských úřadech o pobytové oprávnění byly co možná nejvíce vyloučeny zprostředkovatelské subjekty.

Další dílčí změny platného znění zákona se týkají zejména procesních náležitostí, ať už jde o délku platnosti jednotlivých pobytových oprávnění, o možnost prodloužení jejich platnosti či o povinné vyznačení konkrétního účelu pobytu formou poznámky v průkazu o povolení k pobytu.

Legs.

PRÁVNÍ ROZHLEDY

ČLÁNKY

Odpovědnost osoby s povinností dohledu v českém deliktním právu aneb jak je to s těmi dětmi na hřišti

JUDr. Vojtěch Lovětínský, Praha*

V každodenním životě se běžně setkáváme se situacemi, kdy dítě způsobí škodu, protože na ně jeho rodiče nedostatečně dohlíželi. Uplatnit právo na náhradu škody je možné za určitých předpokladů nejen vůči dítěti, ale také vůči osobě, která měla povinnost na ně řádně dohlížet. Struktura odpovědnosti osob s povinností dohledu i samotných škůdců, kteří nejsou plně svéprávní, však nepatří k nejpřehlednějším a leckdy je k dovození jejich povinností nabráditi škodu zapotřebí znát i širší souvislosti.

I. Úvod

Nezletilý ve věku skoro pět a půl roku a jeho kamarád ve věku sedm let a sedm měsíců poškrábali jednoho dne skleněnými střepy 17 osobních vozidel zaparkovaných na parkovišti, které patřilo k bloku domů, kde nezletilý bydlel, stejně jako hřiště, kde si předtím bez dozoru hráli.¹

Tento případ se již zapsal do dějin německé judikatury i teorie.² Německý Spolkový soudní dvůr v něm na základě tamní právní úpravy dovodil, že osoba s povinností dohledu (zde rodiče) se musí postarat o to, aby dítě ve věku pět a půl roku bylo na hřišti kontrolováno v pravidelných, ne delších než třicetiminutových intervalech. Ohledně staršího nezletilého naopak uvedl, že za něj rodič není odpovědný, neboť dle něj je normálně vyspělým dítětem ve věku sedm a půl roku obecně dovoleno hrát si na volném prostranství bez dozoru, pokud rodiče získávají přehled o jeho činnosti v delších časových intervalech. To vše za předpokladu, že není dán žádný konkrétní podnět ke zvláštnímu dohledu.

Zhruba před dvěma lety byl před relativně podobné rozhodování postaven např. i český Ústavní soud.³ Skutkové pozadí bylo takové, že nezletilý ve věku osm let a její sestra ve věku pět a půl roku utrpěly újmu na zdraví, neboť byly sraženy vozidlem, když přecházely ulicí po přechodu dětským poklusem vracějící se v doprovodu svého otce z nákupu. Bylo prokázáno, že mezi vstupem nezletilých z chodníku na přechod a sražením vozidlem uplynulo pět sekund a že řidič nezletilý neviděl, ale vidět mohl. Trestněprávní odpovědnost řidiče neminula. V tomto článku se však omezují pouze na náhradu újmy. Soudy nižších instancí přiznaly v daném případě náhra-

du újmy jen zčásti, protože dospěly k závěru, že otec zanedbal právě povinnost náležitě dohledu.

Ústavní soud se s tímto závěrem v daném případě nedokázal ztotožnit a svoji argumentaci vystavěl na tom, že míra náležitého dohledu nesmí nepřiměřeně omezovat právo na výchovu rodičů a svobodu samotných dětí:

„Pokud bychom akceptovali, že již samotným umožněním pobytu po ulici rodič vystavuje dítě zvýšenému riziku a automaticky zanedbává svou povinnost náležitě dohledu, podstatně bychom tím omezili svobodu dětí a jejich schopnost pohybovat se venku. Děti by musely být zavazeny doma a vycházet jen v doprovodu. Takový závěr nelze u osmiletého ani pětiletého dítěte akceptovat. Taktio nastavená míra náležitého dohledu by podle Ústavního soudu byla nepřiměřená. Za prvé by nadměrně zasahovala do zvoleného způsobu výchovy dětí, tedy do rozhodnutí, co ještě v rámci výchovy a nutnosti chránit děti rodiče dětem dovolí a jakým způsobem je vedou k samostatnosti... Za druhé by takto nastavená míra náležitého dohledu také negativně a nepřiměřeně zasahovala i do samotné svobody dětí, která je součástí jejich práva na soukromý život.“

Dokonce určitým svérázným popisem uvedl, že

„život s sebou přináší různá nebezpečí a rizika nelze zcela eliminovat bez ztráty svobody. Časy, kdy osmiletá Lisa s Annou šly samy z Bullerbynu nakupovat do vedlejší vesnice..., či kdy pětiletý Honzík jel sám za dědečkem vlakem na vesnici, kde sám a s jinými dětmi běhal po vesnici a jeřím okolo... jsou již bohužel patří minulosti. A to, i když v této svobodě děti zazily spoustu užasných dobrodružství, která dnešní děti v době ovládané paradigmatem ochrany a úplného odstranění rizika těžko zazijí. Nicméně ani v současné době nelze při určování zákonem požadované míry náležitého dohledu přijmout brániční pozici, ve které se odpovědnost osoby vykonávající dohled nad dítětem, a to zejména

* Autor je externím doktorandem na katedře občanského práva Právnické fakulty UK a advokátním koncipientem v advokátní kanceláři Glatzová & Co.

1) Srov. rozhodnutí Spolkového soudního dvora BGH NJW 2009, 1952 (ohledně mladšího nezletilého) a BGH NJW 2009, 1954 (ohledně staršího nezletilého).

2) Srov. např. Brox, H., Walker, W. Besonderes Schuldrecht, 36. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2012, s. 535; Kötz, H., Wagner, R. Deliktsrecht, 11. vyd. München: Verlag Franz Vahlen, 2010, s. 138, a v české teorii již také Tichý, L., Hrádek, J. Deliktní právo, 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 188.

3) Rozhodnutí ÚS z 15. 12. 2015, sp. zn. I. ÚS 1587/15.

v kontextu újmy vzniklé samotnému dítěti, stává prakticky absolutní.“

Budíž však doplněno, že tento případ odjímá spíše jako podnět a čtivě rozhodnutí k výkladu povinnosti náležitého dohledu, avšak nikoli jako právě vzorový příklad aplikace odpovědnosti osoby s povinností dohledu. U tohoto druhu odpovědnosti jsou škůdci totiž naopak nezletilí, za jejichž škodu rodič odpovídá vůči třetí osobě. I o tyto případy však v české soudní praxi není nouze. Vyberme např. ten, kdy nezletilý střelil ze vzduchovky z areálu mateřské školky směrem k poškozenému, kterého zasáhl diabolkou do pravého oka, čímž mu způsobil poškození zdraví s trvalými následky. Nejvyšší soud své rozhodnutí o odpovědnosti rodičů založil zejména na tom, že okolnost,

„že rodiče za týden nebo dva nepřišli na to, že jejich syn si opatřil od kamaráda funkční zbraň, a že nepředpokládali, že by někomu chtěl ublížit na zdraví, není okolností svědčící o tom, že by měli dostatečný přehled o jeho chování a že by účinně zabezpečovali dohled nad ním a činili výbovná opatření, aby jeho jednání nevybočovalo z přijatelných mezí.“⁴

I když se tyto případy, jak bylo ukázáno, často rozhodují právě na posouzení povinnosti náležitého dohledu, není jediným předpokladem pro dovození tohoto druhu odpovědnosti. Tento článek má za cíl podat systematický výklad všech těchto předpokladů a upozornit i na vybrané širší souvislosti na základě komparativní analýzy s obdobnými koncepcemi v Německu a Rakousku i v evropských unifikačních projektech.⁵ Na začátku je však vhodné si položit ještě základnější otázku. Proč je vlastně spravedlivé, aby za škodu způsobenou nezletilým nebo jinou osobou, která není plně svéprávná, odpovídal někdo jiný?

II. K účelu a koncepci odpovědnosti osoby s povinností dohledu

Důvod pro vytvoření odpovědnosti osoby s povinností dohledu se odvíjí zejména od preventivní funkce deliktčního práva. Osoba, nad kterou je dohled vykonáván, totiž není z důvodu své delikttní nezpůsobilosti v pozici, aby jednala v nebezpečných situacích racionálně, a tak preventivní mechanismy uplatňující se skrze delikttní právo nemohou být v těchto případech účinné.⁶ Proto je spravedlivé v právním řádu zakotvit pravidlo, které náhradou škod způsobených delikttně nezpůsobilými osobami přičte těm, kteří těmto škodám mohou nejučinněji a při vynaložení co nejmenších nákladů zabránit.⁷

Je zajímavé, že v rámci tohoto druhu odpovědnosti se na rozdíl např. od odpovědnosti za pomocníka, která rovněž patří do kategorie odpovědnosti za jiného, nevede žádná intenzivní diskuse o tom, zda by osoba s povinností dohledu měla být odpovědná na základě svého zaviněného jednání (zanedbání náležitého dohledu), nebo by se na její zavinění neměl brát zřetel.⁸ Všechny úpravy, které bychom mohli označit za inspirativní zdroje českého prástupu,⁹ vycházejí totiž z koncepce subjektivní odpovědnosti (*Verschuldenshaftung*). Rozdíl je dán pouze v otázce presumce zavinění, tedy, zda má prokazovat zanedbání náležitého dohledu povinnou osobou poškozený, nebo zda je zanedbání presumováno a osobě s povinností dohledu je dána možnost prokázat, že náležitý dohled nezanedbala.

Důvod pro odmítnutí koncepce odpovědnosti bez ohledu na zavinění (*Gefährdungshaftung*) jasně rezo-

nuje mj. v evropských projektech. Autoři DCFR uvádějí, že skutečnost, že někdo má děti, není dostatečným důvodem pro založení odpovědnosti, a to i s ohledem na ochranu rodiny v rámci základních lidských práv.¹⁰ Autoři PETL hájí stejné východisko:

„Odpovědnost za nezletilé a osoby s duševní poruchou je na jedné straně založena na skutečnosti, že děti představují pro společnost jako celek riziko. Rodiče jsou nelépe vybaveni k tomu, aby na děti dohlíželi, avšak neměli by nést příliš přísnou odpovědnost s ohledem na skutečnost, že děti představují významnou hodnotu společnosti. Obdobně ti, kteří se starají o osoby s duševní poruchou, zastávají sociální funkce, ze kterých zřídka kdy mají prospěch, což objasňuje analogii s dětmi.“¹¹

III. Předpoklady delikttní odpovědnosti osoby s povinností dohledu

V českém delikttním právu jsou předpoklady odpovědnosti osoby s povinností dohledu obsaženy v § 2921 ObčZ:

„Společně a nerozdílně se škůdcem nabrání škodu i ten, kdo nad ním zanedbal náležitý dohled. Nemá-li škůdce povinen k náhradě, nabrání poškozenému škodu ten, kdo nad škůdcem zanedbal dohled.“

Toto ustanovení však navazuje na předchozí § 2920 ObčZ o odpovědnosti delikttně nezpůsobilých osob, a proto je vhodné jej zde rovněž uvést:

„Nezletilý, který nenabyl plně svéprávnosti, nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, nabrání způsobenou škodu, pokud byl způsobilý ovládnout své jednání a posoudit jeho následky; poškozenému náleží náhrada škody i tehdy, nebránil-li se škůdci ze šetrnosti k němu.“ (odst. 1)

„Nebyl-li nezletilý, který nenabyl plně svéprávnosti, nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, způsobilý ovládnout své jednání a posoudit jeho následky, má poškozený právo na náhradu, je-li to spravedlivé se zřetelem k majetkovým poměrům škůdce a poškozeného.“ (odst. 2)

1. Povinnost náležitěho dohledu

Jestliže je odpovědnost osoby s povinností dohledu založena na zanedbání náležitého dohledu, vyplývá z povahy věci, že prvním předpokladem odpovědnosti je právě dovození povinnosti dohledu. Tato povinnost je nejčastěji dána na základě zákona. U nezletilých stanoví zákon povinnost dohledu v prvé řadě rodičům, a to v rámci jejich rodičovské odpovědnosti (§ 858 ve spojení s § 880 odst. 1 ObčZ). Dále mohou být osobami s povinností dohledu na základě zákona ty osoby, které vykonávají rodi-

- 4) Rozhodnutí NS z 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1333/2001.
- 5) Text článku vychází z mé rigorózní práce *Odpovědnost za jiného v českém delikttním právu a její inspirativní zdroje*. Rigorózní práce. Praha : Univerzita Karlova, Právnická fakulta, katedra občanského práva, 2017. Vedoucí práce doc. JUDr. PhDr. David Elischer, Ph.D. Na tuto práci v podrobnostech odkazují – <https://dspace.cuni.cz/>.
- 6) Kötz, H., Wagner, G., op. cit. sub 2, s. 135.
- 7) Wagner, G. Kommentar k § 832, in Münchener Kommentar. Band 5. 6. vyd. München: Verlag C. H. Beck, 2013, marg. č. 2.
- 8) Srov. Lověťský, V., op. cit. sub 5, s. 21 a násl.
- 9) V podrobnostech viz tamtéž, s. 15 a násl.
- 10) Von Bar, C., Clive, E. (ed.) Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference (DCFR), Volume 4. Munich : Sellier, 2009, s. 3435.
- 11) Srov. *European Group on Tort Law Principles of European Tort Law*, Text and Commentary. Wien : Springer Wien-NewYork, 2005, s. 113.

čovskou odpovědnost namísto rodičů.¹² U osob stížených duševní poruchou je osobou povinnou vykonávat dohled nad ní zpravidla opatrovník ustanovený jim soudem (§ 62 ObčZ).¹³

Na tomto místě je vhodné také upozornit na to, že osoba s povinností dohledu může být i jen partner rodiče, který s ním žije ve společné domácnosti.¹⁴ Judikatura toto výslovně dovodila u manžela matky, který nebyl otcem dítěte:

„Není vyloučeno dovodit v konkrétním případě odpovědnost za zanedbání náležitého dohledu nad nezletilým i u manžela matky, i když není otcem tohoto dítěte, jestliže vzhledem ke své zákonné povinnosti pomáhat při výchově dítěte své manželky převzal výslovně nebo mlčky povinnost pečovat v určitém rozsahu i o výchovu těchto dětí.“¹⁵

Co se týče povinnosti dohledu rodičů, náleží oběma rodičům.¹⁶ Petr Bezouška uvádí, že každý z nich je k dohledu samostatně povinen a oprávněn tak, že v nepřítomnosti jednoho z nich náleží dohled druhému.¹⁷ To, že porušení náležitého dohledu jednoho rodiče není bez dalšího přičitatelné druhému rodiči, je jisté správné závěr.¹⁸ Avšak může nastat situace, kdy i přesto, že jeden z rodičů nebyl u nezletilého přítomen, měl prokazatelné indicie o tom, že u druhého rodiče hrozí, že náležitý dohled zanedbá. V takovém případě se tento rodič na náležitý dohled druhého rodiče společně nemůže a může být rovněž povinen k náhradě škody způsobené nezletilým i v jeho nepřítomnosti.¹⁹

Častým případem je také vznik povinnosti dohledu na základě smlouvy, přičemž taková smlouva může být uzavřena i pouze konkludentně.²⁰ České rodinné právo dokonce takovou možnost výslovně předvidá u rodičů, když dle § 881 ObčZ

„péči o dítě a jeho ochranu, výkon jeho výchovy, popřípadě některých jejích stránek, nebo dohled nad dítětem mohou rodiče svěřit jiné osobě; doba rodičů s ní se nemusí dotknout trvání ani rozsahu rodičovské odpovědnosti“.

V rámci smluvních vztahů tak mohou být k povinnosti dohledu zavázány mj. školky, školy, paní na hlídání dětí nebo organizátoři táborů a jiných akcí. V praxi to budou jistě často také nemocnice nebo jiná léčebná zařízení.²¹

Další možností je, že tato povinnost je stanovena úředním, resp. soudním rozhodnutím.²² Konečně je také možné povinnost dohledu dovodit dle některých názorů v zahraniční teorii i na základě pouhé společenské úsluhy (*Gefälligkeiten des täglichen Lebens*) tehdy, pokud někdo dohled nad jinou osobou převezme jen fakticky, a to i tehdy, pokud není dohled vykonáván za úplatu a není ani prokázána vůle právně se zavázat (*Rechtsbindungs-wille*).²³ Na tento koncept je upozorňováno v zahraniční teorii a dle mého soudu není důvodu, proč by neměl být použitelný i v rámci českého delikttního práva. Takovým případem je např. situace, kdy matka svěří své dítě během vyřizování svých záležitostí babičce nebo příteli.²⁴ V takové situaci pak i osoba fakticky přebírající dohled může dle mého názoru na základě § 2921 ObčZ odpovídat třetí osobě za škodu způsobenou dítětem. Tato odpovědnost je ospravedlněna ochranou třetích osob.

2. Protiprávní jednání osoby, nad kterou je vykonáván dohled

Rovněž protiprávnost jednání osoby, nad kterou je vykonáván dohled, je podmínkou dovození odpovědnosti osoby s povinností dohledu. Pokud by tato osoba sice

porušila povinnost náležitého dohledu, tedy jednala zaviněně, avšak svěřená osoba nejednala protiprávně (např. by byla dána některá z okolností vylučujících protiprávnost), není spravedlivého důvodu tuto škodu přičítat osobě s povinností dohledu. Na zavinění svěřené osoby jako delikttně nezpůsobilé osoby naopak z povahy věci brát zřetel být přímo nemůže. Delikttně nezpůsobilá osoba není vůbec způsobilá k zavinění.

Nepřímo je však možno obdobně jako u odpovědnosti principálů za pomocníky posuzovat, zda by delikttně nezpůsobilá osoba odpovídala i tehdy, pokud by identicky jednáni bylo uskutečněno delikttně způsobilou osobou. Pokud by se ani u delikttně způsobilé osoby – zletilé, zdravé osoby průměrných vlastností – nedalo dovodit ve stejné situaci její zavinění jednáni,²⁵ pak by osoba s povinností dohledu neměla být rovněž odpovědná. Vedle německé teorie na toto pravidlo výslovně upozorňují i autoři DCFR:

„Naopak pouhý fakt, že dítě způsobilo právně relevantní škodu třetí osobě, nepostačuje. Pokud by odpovědnost nebyla uložena dospělé osobě, která by – v pozici dítěte – učinila přesně to samé, pak takové jednání dítěte nezakládá žádnou odpovědnost rodičů.“²⁶

Domnívám se, že stejný závěr by měl být převzat i do českého delikttního práva.

3. Porušení povinnosti dohledu

Porušení povinnosti dohledu, resp. zanedbání náležitého dohledu je centrálním předpokladem. A to z toho důvodu, že ve většině případů je jeho splnění nebojtížnější posoudit. Posouzení totiž závisí na okolnostech každého konkrétního případu. Jedná se přitom o právní otázku, a nikoli otázku skutkovou.²⁷ Ve své podstatě se jedná vlastně o posouzení dodržení standardu náležité péče, který v rámci českého delikttního práva hraje

12) Takovými osobami mohou být osvojitelé (§ 832 odst. 2 ObčZ), budoucí osvojitelé (§ 823 ve spojení s § 832 odst. 2 ObčZ), osoba, které bylo dítě svěřeno do péče (§ 953 ObčZ), poručník (§ 928 ObčZ), pěstoun (§ 960 odst. 1 ObčZ), popř. ústav, do jehož výchovy bylo dítě svěřeno (§ 971 ObčZ).

13) Srov. Vojtek, P. Komentář k § 2921, in *Svestka, J., Dvořák, J., Fiata, J. et al.* Občanský zákoník. Komentář. Sv. VI. Praha : Wolters Kluwer, 2014, s. 998.

14) Srov. Bezouška, P. in *Hulmák, M. (ed.)* Občanský zákoník VI. Závezkové právo. Zvláštní část. Praha : C. H. Beck, 2014, s. 1594.

15) Stanovisko Re 27/77.

16) § 865 odst. 1 ObčZ. „Rodičovská odpovědnost náleží stejně oběma rodičům. Má ji každý rodič, ledaže jí byl zbaven.“

17) Bezouška, P., op. cit. sub 14, s. 1594.

18) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 21.

19) Srov. tamtéž.

20) Srov. tamtéž, marg. č. 17.

21) Srov. Vojtek, P., op. cit. sub 13, s. 998.

22) Srov. Elías, K. Občanský zákoník. Věky akademický komentář. 1. sv. Praha : Linde, 2008, s. 833; Bezouška, P., op. cit. sub 14, s. 1594.

23) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 18–20. K rakouské úpravě srov. *Reischauer, R.* Komentář k § 1309, in *Rummel, P.* Kommentar zum Allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuch. 2. Band. 2. vyd. Wien : Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1992, s. 446.

24) Povinnost dohledu byla v tomto případě Spolkovým soudním dvorem sice odmítnuta, Gerhard Wagner však s takovým rozhodnutím s odkazem na účel úpravy polemizuje. Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 18–20.

25) Srov. tamtéž, marg. č. 22.

26) Srov. von Bar, C., Clive, E., op. cit. sub 10, s. 3436. „Conversely, the mere fact that the child occasions legally relevant damage to a third party does not suffice. Where liability would not be imposed on an adult who, in the position of the child, would have done exactly as the child did, then the child's conduct does not trigger any parental liability.“

27) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 23.

jinak roli např. u obecné preventivní povinnosti (§ 2900 ObčZ).

Přestože intenzitu náležitého dohledu nelze vymezit jednotně pro všechny případy, lze uvést některá obecnější kritéria, která by měla být vzata v úvahu: věk nezletilého, vyzrállost a vlastnosti osoby, nad kterou je dohled vykonáván, a druhé straně ale i to, co lze rozumně požadovat po osobě s povinností dohledu, nebezpečnost konkrétní situace, výše hrozičí škody.²⁸ Dle Gerharda Wagnera lze využít stejný přístup, jaký je uplatňován při dovozování standardů náležité péče (*Verkehrspflichten*):

„Dle toho je třeba vážit mezi rozsahem brozící škody a pravděpodobností jejího vzniku na jedné straně a možnostmi a náklady preventivních opatření na druhé straně. Čím závažnější je brozící škoda a čím vyšší je pravděpodobnost jejího vzniku, tím více péče musí rodiče nebo jiné osoby s povinností dohledu vynaložit.“²⁹

Roli při posouzení zanedbání náležitého dohledu může hrát i celková dosavadní výchova nezletilého. Dle německé teorie

„se rodiče mohou de facto zprostit také prokázáním jiných výchovných opatření než přímo permanentního dohledu, neboť dobře vychované děti potřebují, aby na ně bylo dohlíženo méně než na ty, které mají s dodržováním pokynů rodičů problémy.“³⁰

Tuto myšlenku pěkně shrnuje dokonce i český Nejvyšší soud:

„Náležité dohled rodičů nad nezletilým neznamená jen bezprostřední zabránění či zákaz určitého škodlivého jednání, ale i celkový přístup rodičů k dosavadní výchově nezletilého a jejich výchovné působení k tomu, aby závažné jevy v jeho chování byly odstraněny.“³¹

Konkrétní kritéria a závěry lze nacházet v zásadě pouze u případů, které již byly v soudní praxi rozhodovány. I přesto, že je česká judikatura v této oblasti méně obsáhlá než německá či rakouská, i tak v ní lze již nalézt řadu rozhodnutí zabývajících se odpovědností osoby s povinností dohledu. Zde může být odkázáno na soudní rozhodnutí uvedená v úvodu.

4. Zavinění osoby s povinností dohledu?

Nabízí se otázka, zda k dovození odpovědnosti osoby s povinností dohledu postačuje pouze porušení povinnosti dohledu, nebo zda je třeba dovést i její zavinění. Ustanovení totiž výslovně uvádí, že škodu nahradí ten, kdo nad škůdcem zanedbal náležitý dohled. Z pojmu „zanedbal“ zřetelně vyplývá, že se jedná o odpovědnost subjektivní. I přesto, že není třeba otázky zavinění posuzovat samostatně jako další předpoklad, měl by na ni být brán v rámci předpokladu porušení povinnosti dohledu zřetel.

Zde na rozdíl od jiných předpokladů nejsou dle mého soudu přenositelné závěry částí německé teorie, která tvrdí, že porušení povinnosti dohledu zároveň zakládá výtoku nedbalosti, která nepotřebuje žádné zvláštní odůvodnění.³² Tento závěr totiž stojí na předpokladu, že porušení náležitého dohledu jako standardu náležité péče představuje zároveň zavinění škůdce, neboť v německé právní úpravě je prosazováno objektivizované pojetí zavinění, a proto předpoklad zavinění s předpokladem protiprávnosti v jednání. Nově české deliktivní právo ovšem dle mého názoru prosazuje subjektivní pojetí zavinění.³³ To znamená, že pokud osoba

prokáže, že ani při dostatečném vypětí vůle nemohla poznat, že jedná nebezpečně a protiprávně a že mohla jednat jinak, nebude odpovídat ani tehdy, pokud nejednala, jak lze od osoby průměrných vlastností v soukromém styku důvodně očekávat (§ 2912 odst. 1 ObčZ). Aplikace objektivního měřítka péče osoby průměrných vlastností může být tak výjimečně limitována i vlastnostmi konkrétního škůdce.³⁴

Z tohoto důvodu je nutně otázkou zavinění na straně osoby s povinností dohledu brát v úvahu, avšak pouze tehdy, pokud uvedené bude tato osoba namítat, neboť český občanský zákoník při způsobení škody porušením povinnosti nedbalost presumuje (§ 2911 ObčZ). Tento závěr ohledně předpokladu zavinění odpovídá – s výjimkou presumce nedbalosti – přístupu rakouské teorie, rovněž prosazující subjektivní pojetí zavinění.³⁵ I v rakouské teorii je ale zavinění osoby s povinností dohledu posuzováno v rámci předpokladu porušení či zanedbání povinnosti dohledu uvedeného výše, a nikoliv samostatně.³⁶

5. Možnost exkulpace

Možnost exkulpace spočívá v tom, že dohlížející osoba má možnost zprostit se povinností náhrady škody v případě, že prokáže, že škodu nezavinila. Tato možnost připadá v úvahu pouze v takové deliktivní úpravě, kde se zavinění osoby s povinností dohledu presumuje. Ustanovení § 2921 ObčZ však presumci ani možnost zproštění (na rozdíl od předchozího § 422 ObčZ 1964) výslovně neupravuje. Z předchozího výkladu se ovšem podává, že zanedbání náležitého dohledu předpokládá zavinění, resp. alespoň nedbalost dohlížející osoby, a ta je dle občanského zákoníku presumována (§ 2911 ObčZ).

Z uvedeného vyplývá, že česká koncepce odpovědnosti osoby s povinností dohledu představuje odpovědnost za presumované zavinění. Z toho důvodu je dána možnost, aby se dohlížející osoba zprostita povinností nahradit škodu tím, že prokáže, že škodu ve smyslu § 2912 ObčZ nezavinila. V tomto směru tak souhlasím s názorem, který již v české teorii vyjádřil Petr Bezouška:

„Zavinění dozorců osoby se presumuje (§ 2911). Dozorčí osoba se své povinnosti zprostit, prokáže-li, že opomenutí povinnosti náležitého dohledu nezavinila.“³⁷

Naopak nemožno souhlasit s názorem Petra Vojtky, který uvádí:

„Na rozdíl od úpravy v zákoně č. 40/1964 Sb., který spojoval odpovědnost již se samotnou povinností dohledu a dle

28) Srov. Koziol, H. Österreichisches Haftpflichtrecht. Band II. Besonderer Teil. 2. vyd. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1984, s. 310; Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 24.

29) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 23. „Danach bedarf es einer Abwägung zwischen dem Umfang des drohenden Schadens sowie der Wahrscheinlichkeit seines Eintritts einerseits und den Möglichkeiten und Kosten von Sorgfaltsmaßnahmen andererseits. Je schwerwiegender der drohende Schaden und je höher die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts, desto mehr Mühen sind Eltern und sonstigen Aufsichtspflichtigen zumutbar.“

30) Srov. tamtéž, marg. č. 26.

31) Rozhodnutí NS z 20. 2. 2003, sp. zn. 25 Cdo 1333/2001.

32) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 37.

33) Srov. Lovětinský, V. Objektivní měřítka při dovozování nedbalosti a jeho limity. Právní rozhledy, 2016, č. 3, s. 82.

34) V podrobnostech srov. tamtéž, s. 82.

35) Srov. tamtéž, s. 80.

36) Srov. Reischauer, R., op. cit. sub 23, s. 447.

37) Srov. Bezouška, P., op. cit. sub 14, s. 1594.

val možnost se odpovědnosti zprostit, prokázala-li osoba dohledu, že její nezanedbala. ... nyní pouhá existence dohledové povinnosti nezakládá povinnost k náhradě škody, a poškozený tedy musí v soudním sporu tvrdit a prokázat zanedbání náležitého dohledu, aby povinnost dohledové osoby k náhradě škody nastoupila.“³⁸

Tento názor dle mého soudu přehlíží širší kontext koncepce subjektivní odpovědnosti v občanském zákoníku založené na presumci nedbalosti.

Stojí za to ovšem upozornit na stanovisko německé teorie, která tvrdí, že v praxi nehraje presumce zavinění, resp. exkulpace žádnou roli, neboť sporný může být rozsah povinnosti dohledu, ale v zásadě je vždy známo, co všechno osoba s povinností dohledu učinila.³⁹ Jinými slovy, skutkový stav je většinou jasný, a proto důkazní břemeno, ať už tíží kohokoli, hraje v praxi zanedbatelnou roli. Rozhodující je posouzení intenzity povinnosti náležitého dohledu.

IV. Odpovědnost osoby, nad kterou je vykonáván dohled

Z hlediska uvažování v širších souvislostech se mi zdá rovněž vhodným krátce zmínit i otázkou odpovědnosti osoby, nad kterou je dohled vykonáván. A to i s ohledem na to, že účinný občanský zákoník přinesl do této úpravy některé nové prvky. Tato osoba může mít povinnost nahradit škodu poškozenému jak samostatně, tak i společně a nerozdílně s osobou s povinností dohledu (§ 2921 věta první ObčZ).

Možnost odpovědnosti samotného nezletilého nebo osoby stížené duševní poruchou, nad kterými je vykonáván dohled, je v českém právu především odvislá od dovození jejich deliktivní způsobilosti. Na rozdíl od některých zahraničních inspiračních zdrojů české úpravy není deliktivní odpovědnost nezletilých, kteří ještě nenabýli plné svéprávnosti, v českém právu stanovena prostřednictvím pevných věkových hranic. Dle § 2920 odst. 1 ObčZ nezletilý, který nenabýl plné svéprávnosti, nebo ten, kdo je stížen duševní poruchou, nahradí způsobenou škodu, pokud byl způsobil ovládnout své jednání a posoudit, že k okamžiku vzniku škody mohl rozpoznat protiprávnost svého jednání (tzv. intelektuální složka) a byl schopný o svém jednání rozhodovat i od svého škodlivého jednání případně upustit (tzv. volní složka).⁴⁰ Již z textu zákona pak vyplývá, že musí být dány obě tyto schopnosti, přičemž absence jedné má za následek vyloučení odpovědnosti. Tento princip je obecně zakotven i v § 24 věte první ObčZ v obecné části:

„Každý člověk odpovídá za své jednání, je-li s to posoudit je a ovládnout.“

Zajímavou skutečností je, že účinný občanský zákoník nově do české úpravy převzal i pravidlo, že poškozenému náleží náhrada škody i tehdy, nebránil-li se škůdci ze šetrnosti k němu (§ 2920 odst. 1 věta za středníkem ObčZ). Kritérium okolnosti, zda se poškozený opomenul bránit ze šetrnosti ke škůdci, vychází z rakouského deliktivního práva.⁴¹ Je však třeba upozornit na to, že v rakouské úpravě jde pouze o jedno ze tří kritérií, které je třeba zohlednit při dovození odpovědnosti deliktivně způsobilého škůdce v rámci tzv. odpovědnosti na základě spravedlnosti (*Billigkeitshaftung*).⁴²

Česká úprava však kritérium šetrnosti samostatně vylučuje a přiřazuje je přímo za předpoklad deliktivní způsobilosti. Toto řešení nelze dle mého názoru považovat za šťastné a důvodová zpráva k občanskému zákoníku je nijak neodůvodňuje. Petr Bezouška k tomuto pravidlu v české teorii již uvedl, že

„stane-li se, že se poškozený nebrání vzniku újmy, má obecně platit pravidlo § 2918 o spoluzpůsobení újmy. Nebrání-li se však poškozený ze šetrnosti vůči škůdci, povinnost k náhradě újmy se nesnižuje. Zákoník předpokládá, že když poškozený ví o možné deliktivní nezpůsobilosti škůdce, nemusí využit takovou snahu o odvrácení újmy, neboť poškozený předpokládá, že škůdce neví, co číní, a nechce mu proto ublížit.“⁴³

Závěr, že se za daných okolností nepřihlíží k použití ustanovení o spoluzpůsobení újmy, které by na daný případ bylo jinak aplikovatelné, je jistě správný, ale dle mého soudu by prvotním účelem tohoto pravidla měla být vůbec možnost založit odpovědnost deliktivně nezpůsobilého škůdce.^{44,45}

Ratio pravidla, které lze nalézt v rakouské teorii, spočívá v tom, že poškozenému je přiznána náhrada škody vůči deliktivně nezpůsobilému škůdci jako *de facto* odměna za to, že vůči němu mohl zasáhnout a dovolat se okolnosti vylučující protiprávnost (např. v rámci využití práva nutné obrany), avšak ze šetrnosti ke škůdci tohoto svého práva nevyužil.⁴⁶ Systematicky zařazení tohoto pravidla považují za nešťastné proto, že by se s přihlednutím k inspiračnímu zahraničnímu zdroji mělo jednat o odpovědnost na základě spravedlnosti srovnatelnou s odpovědností na základě spravedlnosti s ohledem na majetkové poměry škůdce a poškozeného. Proto by měla být koncepčně správně dle mého názoru rovněž zařazena do § 2920 odst. 2 ObčZ.

Jak již bylo zmíněno, tzv. odpovědnost na základě spravedlnosti, tj. odpovědnost, jejíž účel spočívá v tom, že v konkrétním případě jsou dány tak závažné okolnosti,

38) Srov. Vojtek, P., op. cit. sub 13, s. 999.

39) Srov. Wagner, G., op. cit. sub 7, marg. č. 23.

40) Srov. Ellás, K., op. cit. sub 22, s. 832.

41) Viz § 1310 ABGB: „Kann der Beschädigte auf solche Art den Ersatz nicht erhalten; so soll der Richter mit Erwägung des Umstandes, ob dem Beschädigten ungeachtet er gewöhnlich seines Verstandes nicht mächtig ist, in dem bestimmten Falle nicht dennoch ein Verschulden zur Last liege; oder, ob der Beschädigte aus Schonung des Beschädigten die Verteidigung unterlassen habe; oder endlich, mit Rücksicht auf das Vermögen des Beschädigten und des Beschädigten; auf den ganzen Ersatz, oder doch einen billigen Teil desselben erkennen.“ K tomu srov. Koziol, H., op. cit. sub 28, s. 312; Reischauer, R., op. cit. sub 23, s. 454–459.

42) Luboš Tichý a Jiří Hrádek pro tento druh odpovědnosti prosazují rovněž možný termín odpovědnost ze „slušnosti“ (ekvity). Srov. Tichý, J., Hrádek, J., op. cit. sub 2, s. 55.

43) Srov. Bezouška, P., op. cit. sub 14, s. 1592.

44) Srov. rovněž § 1140 vladního návrhu československého občanského zákoníku z r. 1937: „I na samých nedospělých, osobách choromyslných nebo slabomyšlných, pak na osobách dočasně nepřítelných lze se domáhat náhrady škody tím způsobem, a to zcela nebo přiměřenou částí, zejména tehdy, když škůdce přece jen předtíval následky svého jednání, když poškozený se nebránil ze šetrnosti ke škůdci nebo když je to spravedlivé se zřetelem k majetkovým poměrům škůdce a poškozeného.“

45) L. Tichý a J. Hrádek uvádějí, že se zde jedná o „případ, kdy je nezletilý škůdce sice deliktivně způsobilý, avšak poškozený vůči němu nezabýl, neboť přistupoval ke škůdci šetrně“. Srov. Tichý, J., Hrádek, J., op. cit. sub 2, s. 365. Proto toto omezení pravidla pouze na deliktivně způsobilého škůdce a odchylení se od učelu inspiračního zdroje však nevidím dostatečné důvody. Dle mého názoru v praxi totiž opravdu mohou nastat např. případy závažných útoků deliktivně nezpůsobilých škůdců, ve kterých by bylo spravedlivé poškozenému, který se ze šetrnosti nebránil, náhradu přiznat.

46) Srov. Reischauer, R., op. cit. sub 23, s. 457.

že je spravedlivé, aby založily i odpovědnost deliktne nezpůsobitelného škůdce, je nově upravena v § 2920 odst. 2 ObčZ. Občanský zákoník zde výslovně uvádí, že je třeba brát vylučně zřetel na majetkové poměry škůdce a poškozeného. S touto koncepcí se lze rovněž setkat v deliktivní úpravě německé, rakouské i v rámci DCFR.⁴⁷ Z těchto úprav lze odvodit první implicitní omezení jeho aplikace, které spočívá v tom, že by se nemělo uplatnit v případě, kdy poškozený může obdržet náhradu jiným způsobem, zejména od osoby s povinností dohledu (srov. čl. VI.-3:103 DCFR, § 1310 ABGB).⁴⁸ Dle mého názoru vyplývá toto omezení z povahy pravidla, které by mělo představovat určitý spravedlivý korektiv, a nespaturují důvod, proč toto omezení nepřevzít i do výkladu české úpravy.

Pro použití pravidla jsou rozhodující poměry mezi škůdcem a poškozeným, a to poměry majetkové. Jedná se přitom o majetkové poměry jen těchto osob, a proto u nezletilého škůdce nepřichází v úvahu zohlednit např. majetkové poměry jeho rodičů.⁴⁹ V zásadě lze říci, že pravidlo by se mělo uplatnit tehdy, kdy je škůdce velmi majetný a poškozený má zanedbatelné finanční prostředky.⁵⁰ Rovněž mám za to, že by se i v rámci českého deliktivního práva měl prosadit závěr, že povinnost náhrady škody lze sklúdit na základě § 2921 odst. 2 ObčZ uložit pouze tehdy, pokud by za tuto škodu byl odpovědný i jako deliktne způsobilý.⁵¹ Klíčovou otázkou při aplikaci tohoto ustanovení představuje v současné době případné pojištění, a to jak na straně škůdce, tak na straně poškozeného. Z důvodu rozsahu a složitosti tohoto tématu zde však může být odkázáno pouze na další literaturu.⁵²

V. Závěr

Koncepce odpovědnosti osob s povinností dohledu u účinném občanském zákoníku je vystavěna na principech subjektivní odpovědnosti a zohledňuje tak skutečnost, že rodiče a osoby dohlížející nad osobami s duševní poruchou by neměli nést přísnou odpovědnost z důvodu jejich nezbytných sociálních funkcí ve společnosti.

Pro dovození povinnosti osoby s povinností dohledu nahradit škodu způsobenou jí svěřenou osobou je předpokladem 1. vzniku škody, 2. protiprávní jednání svěřené osoby, 3. příčinná souvislosti mezi vznikem škody a jednaním svěřené osoby. Dále je nutné dovodit 4. povinnost náležitosti dohledu dohlížející osoby, 5. její porušení a 6. zavinění osoby s povinností dohledu alespoň ve formě nedbalosti, avšak tento předpoklad je presumován.

Co se týče širšího kontextu a odpovědnosti samotného škůdce, převzal účinný občanský zákoník z inspiračních zdrojů oproti předchozí úpravě pravidlo zakotvující tzv. odpovědnost deliktne nezpůsobilé osoby na základě spravedlnosti (ekvity). Účelem tohoto druhu odpovědnosti je to, že při splnění podmínek pro její aplikaci může být na jejím základě dovozena odpovědnost i jinak deliktne nezpůsobilého škůdce.

47) V podrobnostech viz *Lovčátský V.*, op. cit. sub 5, s. 80 a násl.

48) Subsidiarita je pak dovozována i v německé úpravě. Srov. *Wagner, G.* Komentář k § 829, in op. cit. sub 7, marg. č. 12.

49) Srov. *Reischauer, R.*, op. cit. sub 23, s. 458. Opačně však německá judikatura: „*Soweit die Ersatzpflicht von Kindern oder Minderjährigen auf dem Spiel steht, greift die Rechtsprechung mitunter auf die Eltern durch und berücksichtigt allein deren wirtschaftliche Verhältnisse.*“ *Wagner, G.*, op. cit. sub 48, marg. č. 14.

50) Srov. *Kötz, H., Wagner, G.*, op. cit. sub 2, s. 141.

51) Srov. *Kozioł, H.*, op. cit. sub 28, s. 313. V německé úpravě srov. *Wagner, G.*, op. cit. sub 48, marg. č. 4.

52) Srov. např. *Kozioł, H.*, op. cit. sub 28, s. 313; *Reischauer, R.*, op. cit. sub 23, s. 458; *von Bar, C., Clive, E.*, op. cit. sub 10, s. 3427; *Kötz, H., Wagner, G.*, op. cit. sub 2, s. 143.

Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu)

Mgr. Jan Brož, Brno, Pardubice*

Obecně závaznými vyhláškami mohou obce stanovovat různorodé povinnosti svým občanům i dalším osobám stojícím vně obce. Po deseti letech od vydání tzv. jirkovského nálezu je proto užitečné vyhodnotit jeho důsledky především pro právní praxi. Je namístě si též položit otázky, jaké oblasti ÚS sledal jako obecně závaznými vyhláškami obcí regulovatelné, a jaká doporučení lze dát jak obcím, tak i adresátům při úvahách o ústavní konformitě těchto právních předpisů.

I. Úvod

Tento článek se zabývá normotvornou pravomocí obcí v samostatné působnosti, jejímž výsledkem jsou obecně závazné vyhlášky obcí. Hlavní pozornost je zde – s pečlivým zohledněním několika desítek aktuálních nálezu Ústavního soudu (ale výběrově i předchozí odborné literatury k tomuto tématu) – věnována možnostem a limitům regulace tzv. místních záležitostí veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami obcí. V posledních letech je totiž toto téma napříč Českou republikou mimořádně živé. (Naopak normotvorbě obcí v přenesené působnosti zde pozornost věnována nebude, a to již jen proto, že má odlišnou právní povahu a východiska.)

Nejprve budou stručně připomenuty ústavní limity samosprávné obecní normotvorby, neboť pravomoc (ale též limitace) této normotvorby obcí vyvěrá právě již z ústavního pořádku ČR (a především pak jeho interpretace ÚS). Veškeré právo, jež není součástí ústavního pořádku, přitom musí být právě s ústavním pořádkem v souladu, tedy i obecně závazné vyhlášky obcí. Shledá-li ÚS opačný závěr, tedy o jeho/jejich neústavnosti, půjde o důvod pro zrušení takového právního předpisu pro jeho rozpor s ústavním pořádkem, když pravomoc k ochraně ústavnosti náleží především právě ÚS.

V souvislosti s ústavním rozměrem a souvisejícím přezkumem obecně závazných vyhlášek pak dodnes nelze opomenout ani tzv. koperníkovský obrat, resp. je třeba věnovat pozornost tomu, do jaké míry lze tzv. jirkovský nálezu¹ považovat za onen markantní obrat v judikatuře ÚS. Obdobně tu, přinejmenším z praktických důvodů, ovšem nelze opomenout ani tzv. test čtyř kroků, jenž je při přezkumu ústavnosti obecně závazných vyhlášek ze strany ÚS aplikován.

Následně se pak článek již specificky zaměřuje právě na obecně závazné vyhlášky o místních záležitostech veřejného pořádku, které jsou v posledních letech ze strany obcí přijímány v nemalé míře, byť mnohdy přinejmenším kontroverzně. Již jen díky neurčitosti pojmu

* Autor působí na Právnické fakultě MU a v KVB advokátní kanceláři, Pardubice.

1) Viz nálezu ÚS z 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

„místní záležitosti veřejného pořádku“ mají přitom obce možnost prostřednictvím těchto obecně závazných vyhlášek (nikoliv nevýznamně) regulovat vstuktu různorodé právní vztahy a stanovovat všemožné (nikoliv však jakékoliv) povinnosti adresátům svého působení (jimiž navíc v tomto směru zdaleka nejsou jen občané těchto obcí). Autor se tu tedy (vycházející z judikatury praxe ÚS) pokusí vymezit, představit a analyzovat oblasti, které jsou dle ÚS subsumovatelné pod pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“ a které naopak nikoliv.

Závěrem pak, především na základě zmíněné analýzy rozhodovací praxe ÚS, bude čtenářům představeno několik obecných praktických doporučení, jež by měly mít obce při vydávání obecně závazných vyhlášek na paměti (a jež naopak mohou inspirovat adresáty těchto právních předpisů při úvahách o jejich ne/zákonnosti a ne/ústavnosti).

II. Ústavní základy obecní normotvorby a jejich odraz v judikatuře ÚS

Jak je nejspíš již všeobecně známo, pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je (nepodmíněně) zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy,² jenž stanoví:

„Zastupitelstva obcí mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

Pravomoc tedy explicitně svědčí zastupitelstvu obce, jež je zároveň hlavním (a současně jediným) orgánem obce, který je výslovně zmíněn v Ústavě. Dle čl. 104 odst. 1 Ústavy pak platí, že *„působnost zastupitelstev může být stanovena pouze zákonem.* Nadto je vhodné připomenout, že též tato normotvorná pravomoc je součástí práva na místní samosprávu, jež je garantováno již čl. 8 Ústavy, dle něhož:

„Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“

Tento významný závěr ostatně podporuje i Ústavní soud.³

Při interpretaci ústavního pořádku České republiky je přitom třeba vycházet z toho, že základní lidská práva a svobody (mezi něž v širším smyslu nepochybně patří práve i právo na místní samosprávu) nejsou vytvářena ústavním pořádkem, ale jsou jim „pouze“ garantována (zaručována) a podléhají jeho ochraně. Z toho plyne, že výslovná ústavní úprava řady základních lidských práv sama o sobě neznamená to, že tato práva byla vytvořena ústavodárcem při tvorbě Ústavy a Listiny základních práv a svobod („Listina“). Naopak tyto předpisy ústavního pořádku daná práva a svobody „pouze“ výslovně zaručují. Ústava i Listina mohou současně výslovně upravit možnost zákonodárce výkon těchto práv a svobod určitým způsobem omezit, případně stanovit, že tato práva mohou být vykonávána pouze v mezích zákona.⁴

1. Předjirkovské období obecně závazných vyhlášek obcí

Převážně v 90. letech a na počátku nového tisíciletí ÚS vycházel (směrem k obecně závazným vyhláškám obcí) ze striktní premisy, že povinnosti mohou být stanovovány toliko zákonem nebo na základě zákona (s poukazem na čl. 2 Ústavy, čl. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny). Pro přijetí obecně závazné vyhlášky obce, jež by adresátům ukládala povinnosti, tak ÚS vyžadoval výslovné zákonné zmocnění, přičemž při jeho absenci se pro ÚS jednalo v zásadě bez

dalšího o důvod pro zrušení takové obecně závazné vyhlášky. Druhdy zásadní tezí tohoto období bylo to, že obecně závaznými vyhláškami nelze regulovat záležitosti, které jsou již upraveny zákonem, a to bez ohledu na (obdobný či naopak odlišný) účel úpravy obecně závazné vyhlášky a zákona.⁵

V této době tedy *de facto* neexistoval onen signifikantní rozdíl mezi nařízením obce⁶ a obecně závaznou vyhláškou obce, jelikož ÚS k přijetí obou těchto druhů aktů obecní normotvorby, měly-li zakotvovat povinnosti adresátů, vyžadoval výslovné zákonné zmocnění. Směrem k tomuto období tedy v podstatě lze konstatovat, že obecně závazné vyhlášky nebyly pojmány jako originární normotvorba v pravém slova smyslu.⁷

2. Jirkovský nálezu a pojirkovský vývoj

Řada autorů hovoří o nálezu ve věci města Jirkov,⁸ od jehož vydání uplynulo již přes 10 let, jako o tzv. koperníkovském obratu,⁹ byť tento názor není sdílen všeobecně.¹⁰ ÚS v tzv. jirkovském nálezu dospěl k následujícím závěrům:

„Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují.“

Ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), vymezuje věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo...“

ÚS zde tedy od svého původního striktního výkladu přinejmenším na první pohled (zároveň však vědomě a přiznaně) poněkud „ustoupil“, neboť nově výslovně konstatoval, že obce jsou oprávněny přijímat obecně závazné vyhlášky přímo na základě ústavního zmocnění, tedy se jedná o originární normotvorbu. Na základě čl. 104 Ústavy pak současně dovodil, že věcný obsah této normotvorby stanoví § 10 zákona o obcích („OZF“), jelikož Ústava samotná nevyjmenovává (ani) oblasti samostatné působnosti (zastupitelstev) a (toliko) uvádí, že působnost zastupitelstev může být stanovena pouze zákonem.

2) Vývoj právní úpravy obecně závazných vyhlášek přesněji představuje Josef Vedral ve svém příspěvku. Blíže viz *Vedral, J.* K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in *Štarma, P., Tomášek, M.* Nové vývoj v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Karolinum, 2009, s. 355–367.

3) Srov. např. nálezu ÚS z 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

4) Srov. např. čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 4, čl. 17 odst. 4, čl. 19 odst. 2 Listiny a řadu dalších.

5) Srov. např. nálezu ÚS z 8. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97, a ze 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04; *Vedral, J.*, op. cit. sub 2.

6) Srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy.

7) Poměrně dlouhodobě a setrvalě teorii o originaritě obecně závazných vyhlášek zastávají Petr Průcha či Stanislav Kadečka. Blíže viz např. *Průcha, P.* Správní právo: obecná část. 8. dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3). Brno: Doplněk, 2012, s. 273; *Kadečka, S.* Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 45 a násl.

8) Nálezu ÚS z 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

9) Např. *Langášek, T.* Obrat v názoru Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy, 2008, č. 10, s. 356–362. Obdobně v reakci na něj *Mates, P.* Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy, 2008, č. 15, s. 550–554.

10) Srov. *Holländer, P.* Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 693–697. Pavel Holländer ve svém článku poukazuje na to, že dle jeho úsudku se jedná spíše o evoluci či důsledku změny právní úpravy, nikoliv o revoluci tak, jak je pojmána ostatními autory.