

ČLÁNKY

Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy)

Jan Filip*

Úvodem

Česká republika přistoupila k Evropské unii 1. května 2004 na základě Smlouvy o přistoupení k Evropské unii (č. 44/2004 Sb.m.s.) podepsané v Aténách 16. dubna 2003. S přistoupením byl vyjádřen souhlas v referendu konaném ve dnech 13. a 14. června 2003 (blíže sub 2.3.). Význam tohoto aktu spočíval nejen v začlenění ČR do systému hospodářských a politických vztahů s dalšími členskými státy v Evropě, a to v novém institucionálním a právním kontextu. Významně se projevil i uvnitř státu, kde se změnila pozice jednotlivých státních orgánů, jejich vzájemné vztahy a kompetence, což byl nepřímý předmět rozhodování občanů. Došlo rovněž k tiché změně řady ustanovení Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod („LPS“), aniž se změnil jejich text. Rovněž tak se změnilo postavení Ústavního soudu, kde došlo jednak k novelizaci právní úpravy jeho postavení již s předstihem v roce 2001 a 2002,¹ jednak se výrazně rozšířil okruh problémů, kterými se musel ve své činnosti zabývat. Ústavní soud se tak dostal do nového právního prostředí (tzv. „Verfassungsverbund“ – viz níže) a musel začít řešit nové problémy a hledat pro ně základní stanoviska. V tomto příspěvku sleduji jen ty z nich, které jsou spjaty s pojmem „evropeizace“.

* prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politiky, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela) a zákon č. 48/2002 Sb. kterým se mění zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Tato novela reaguje na revizi ústavních ustanovení v oblasti vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva včetně budoucího členství v EU. Jádrem této změny bylo vložení do textu zákona o Ústavním soudu nového druhého oddílu (§ 71a – 71e) o řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Úst s ústavními zákony.

1. Pojem evropeizace a jeho vadná redukce jen na prostředí EU s pomínutím Rady Evropy

Pojem „evropeizace“ má řadu významů v různých oborech. V tomto příspěvku se nevěnuji původnímu významu evropeizace, tedy přebírání typických evropských způsobů jednání, regulování společenských vztahů atd. vycházejících z jedinečné zkušenosti společného hodnotového základu² mimo Evropu samotnou. V tomto směru přece jen působí rovněž jako problematická připomínka kdysi ražené ideologie nadřazenosti evropanství, což vyvolávalo odpor nejen z hlediska bývalých kolonií, ale i protihráčů evropských mocností.³ Ne náhodou je v rámci takto chápaného evropanství stavěn do protikladu jeho nový trend, který se počíná rozvíjet právě v době rozpadu bývalého koloniálního panství⁴ ve formě vytváření sjednocené Evropy. Místo vývozu do kolonií se tak evropeizace stala nástrojem rozvoje Evropy samotné.

² Např. židovské a křesťanské náboženské tradice, řecká demokracie, římské právo, kultura, humanismus, racionalismus. Zde možno odkázat na preambuli neúspěšného pokusu o přijetí Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu.

³ Možno v této souvislosti připomenout známý pojem euroasianismu, který stavěl na jiné, svébytné pozici Ruska a jeho vývoje od středověku s tím, že je založen na hledání soužití pravoslavní, buddhismu a islámu. Jeho nositeli byli zejména ruští emigranti (rovněž v předmnichovské ČSR) a tato koncepce byla součástí diskuse o místě největšího státu v rámci vývoje různých civilizací. Blíže viz jako základní přehled problematiky např. Palat, M. K.: *Euroasianism as an Ideology for Russia's Future*. Economic and Political Weekly, roč. 1993, č. 51, s. 2799n. (dostupné na www.jstor.org/stable/4400555).

⁴ Na tuto okolnost upozorňuje v jiné souvislosti Kämmerer, J. A.: *Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts*. Europarecht, roč. 2001, č. 1, s. 27. Evropeizace je ovšem známa i jako snaha vyrovnat se v ekonomice, kultuře a jiných oblastech jiným evropským zemím, zpravidla západní Evropy. Příkladem mohou být snahy Petra Velikého na počátku 18. století nebo Kemala Atatürka v Turecku.

V rámci Evropy samotné ovšem takový pojem evropeizace může budít rozpaky, neboť poevropštit něco, co k Evropě patří, je samo o sobě sporné. Proto též heslo „návrat do Evropy“ bylo po roce 1989 občas přijímáno v Československu a ČR s námitkami. V této souvislosti je nutno brát evropeizaci jako zvláštní jev, o kterém se zpravidla hovoří v souvislosti s integračními procesy probíhajícími na evropském kontinentu v rámci rozšiřování EU. Takto je obvykle tento proces chápán zejména politiky. Obvyklé je to rovněž u právníků, kteří jsou zaměřeni na oblast soukromého práva a pro které se často pojem evropeizace kryje s pojmem harmonizace práva, unifikací jednotlivých právních institutů, konvergencí práva a evropskou integrací. Jejich názory se hodně blíží tomu, co jsme zaznamenali v naší historii v případě kodifikace občanského práva v rámci Rakouského císařství a jeho korunních zemí v roce 1811. Tehdejší vytváření jednotného právního prostoru v zemích podunajské monarchie v mnohém současnost popisovanou jako evropeizace připomíná.

Rovněž tak politologové se této otázce intenzivně věnují. Často se ovšem v politologii jen popisují již dlouho existující postupy, metody, způsoby jednání, pouze se nově označují. Dnes již nepřehledné množství studií na téma evropeizace ukazuje, že dosud se jeho jednotný pojem (je-li to vůbec možné) nepodařilo nalézt. Jako příklad lze uvést analýzu J. Olsena,⁵ který hledá významy tohoto pojmu v pěti různých oblastech. Tyto oblasti lze stručně charakterizovat následujícím způsobem: 1. změna vnějších teritoriálních hranic, čímž rozumí rozšiřování EU,⁶ 2. rozvoj institucí veřejné moci (governance) na evropské úrovni, 3. pronikání výsledků fungování těchto institucí do celostátních a nižších úrovní organizace státní moci a samosprávy, 4. vývoz výsledků evropské politické organizace a vládnutí mimo Evropu (není zcela přesná s ohledem na vztahy např. ke Švýcarsku nebo Norsku), 5. politický projekt posílení a unifikace EU.

Takové vymezení vyvolává řadu pochybností, může však sloužit jako příklad problémů, které zavádění nových pojmů vyvolává. Proto Bulmer s Radaellim soustřeďují pozornost jen na prostor EU a na aspekty spojené s fungováním EU a uplatňováním jejích politik, když navrhuje definici evropeizace v tom smyslu, že je tvořena procesy a) tvorby, b) šíření a c) institucionalizace formálních a neformálních pravidel, procedur, politických paradigmat, stylů, způsobů „jak na to“ (ways of doing things) a sdílených přesvědčení a norem, které jsou nejprve definované a dohodnuté v politickém pro-

cesu EU a následně inkorporovány do logiky domácího (na úrovni státní a sub-státní) diskurzu, politických struktur a veřejných politik.⁷

Postupně se tak vytváří obvyklé schéma řešení problému – politikové při hledání řešení hospodářských a politických problémů přicházejí s novými myšlenkami, kterých se ujímají politologové, začínají je rozvíjet a systematicky zpracovávat. Nakonec přicházejí ke slovu právníci, kteří z této masy názorů vybírají to, co je žádoucí a dávají tomu právní podobu, což následně politikové převádějí do práva.⁸ Právo samotné již pojem evropeizace nepotřebuje,⁹ pracuje s ním však právní věda. Ta si jej přizpůsobuje ke svým účelům již z hlediska toho, že v každém právním odvětví se tento pojem projevuje v různé míře a z různých zdrojů.¹⁰ Tento proces

⁷ Viz Bulmer, S., Radaelli, C.: *The Europeanisation of National Policy?* Queen's Papers on Europeanisation. No 1/2004 (na adrese <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/> a následně publikované ve sborníku *The member states of the European Union* (eds. S. Bulmer and Ch. Lequesne). New York 2005.

⁸ Pojem evropeizace přitom není tak zásadní, neboť jeho jevová podoba je pro právníky vyjádřena jiným způsobem a transformována do právních pravidel, institutů a institucí (EU, evropský exekuční titul, evropský zatýkácí rozkaz, evropská obchodní společnost atd.). Pojem „evropeizace“ proto není definován ani v pracích, které se jím speciálně zabývají – srov. např. Classen, C. D.: *Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Tübingen 1996, neboť vycházejí právě z působení komunitárního práva na vnitrostátní právní řád. V tomto směru představuje významnou výjimku úvodní studie v práci Tomášek, M. a kol.: *Evropeizace trestního práva*. Praha: Linde 2009, s. 13. Pokus o definici učinil rovněž polský specialista K. Wojtyczek tak, že v případě ústavy se jedná o souhrn přeměn ústavy ve formálním i materiálním smyslu spojených s účastí státu v „evropském ústavním systému“. Viz jeho *Europeizacja Konstytucji w Republici Francuzskiej*. *Przegląd Sejmowy*, roč. 2008, č. 6, s. 139.

⁹ Stačí připomenout, jaký problém vyvolává pojem „evropanství“ uvedený v českém překladu jako jedno z kritérií pro výběr členů Komise uvedený v čl. 9d Lisabonské smlouvy (nyní čl. 17 odst. 3 konsolidovaného textu SEU). Ve skutečnosti se jedná o problém překladu obratu „*European commitment*“, což by mělo značit zasazování se pro otázky rozvoje EU, což je již něco jiného.

¹⁰ Někde to je přímo právo ES/EU, jinde k tomu přispívá zejména judikatura ESD jako např. v případě trestního práva, kde se hovoří o postupné komunitarizaci třetího pilíře EU. K tomu zejména Tomášek, M.: *Vytyčování hranic prvního a třetího pilíře EU*. *Právník*, roč. 2005, č. 7, s. 691-703. Jiná cesta by mohla být složitá již s ohledem na výhradu zákona v čl. 39 LPS, což je problém, které jsou si evropeisté na tomto úseku vědomi. Viz např. Weber, S.: *Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und parlamentarische Demokratie*. *Europarecht* (EuR), roč. 2008, č. 1, s. 91. Ještě výrazněji tuto otázku postavilo rozhodnutí Spolkového ústavního soudu k Lisabonské smlouvě v bodu 252, ve které vyjmenovává složky tzv. demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates, kam řadí jak říká „odjakživa“ (seit jeher) rozhodnutí o trestním právu v materiálním a formálním smyslu. Na to reaguje čl. 69b Lisabonské smlouvy (čl. 82 odst. 3 SFEU).

⁵ Viz Olsen, J.: *Many Faces of Europeanization*. ARENA Working Papers WP 1/2 (dostupné na http://www.arena.uio.no/publications/wp02_2.htm).

⁶ Jedná se ovšem o tradiční nejen politický, nýbrž i geografický problém. Zatímco Turecko spadá 3% svého území do Evropy, je členem Rady Evropy a vede přístupové rozhovory, Kazachstán s 12% nikoli, nemluví již o Rusku.

postihuje téměř všechny oblasti fungování evropských států. S ohledem na rozsah tohoto příspěvku proto pokusím ukázat, jak se evropeizace projevuje v oblasti ústavního práva v ČR a zejména v postavení a fungování ústavního soudu.

Již výše bylo zdůrazněno, že ani právníci nemusí být v chápání pojmu evropeizace jednotní. Konečně se v tomto směru nejedná o něco nového, neboť takový jev zná Evropa – byť třeba pod pojmem romanizace – již od 12. století, kdy se do Boloně začali sjíždět právníci z celé Evropy ke studiu římského a kanonického práva.¹¹ Není též pochyb o tom, že evropeizace jako harmonizace, konvergence a unifikace práva bude mít otevřený prostor na poli soukromého práva, protože to není vázána na veřejnou moc, ta jen poskytuje ochranu účastníkům jeho vztahů.¹² Konflikty by zde vznikat neměly. V případě veřejného práva je však veřejná moc přímo účastníkem právních vztahů. Proto zde již vzniká řada problémů plynoucích z povahy veřejné moci, na které musejí státy (jako tzv. páni smluv a primárního práva) reagovat jinak, než je tomu v oblasti soukromého práva.¹³

Není proto divu, že právě na tomto úseku základních ústavních principů narazila myšlenka evropské integrace poprvé na reálný odpor v podobě řady rozhodnutí ústavních soudů jednotlivých členských zemí EU,

¹¹ Blíže viz názorně Böttcher, R.: *Der europäische Jurist*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 49, Tübingen 2001, s. 3n.

¹² I zde je ovšem patrný obrovský posun. Srovnáme-li úvahy (komparace s *common law* a *Ius Commune* jako dosud existujícími případy nadnárodních právních systémů) tak významného znalce jakým je H. Coing: *Europäisierung der Rechtswissenschaft*. Neue Juristische Wochenschrift, roč. 1990, č. 15, s. 937-941 se současným stavem, uvědomíme si teprve, jak rychlé tempo v oblasti soukromého práva evropeizace v posledních 20 letech nabrala. Ve svém článku H. Coing (s. 937) konstatuje, že právní věda členských států ES je zatím národní, a nikoli evropská nebo obecná. Orientuje se na zákony a judikaturu jednotlivých států a její metody jsou určovány tradicemi národní kultury zejména při způsobu výkladů zákonů. To je ve srovnání s dneškem již výrazně překonáno zejména v judikatuře nejvyšších soudních instancí. K dnešnímu stavu viz např. Joerges, Ch.: *Europeanisation as Process: Though on the Europeanization of the Private Law*. European Public Law, roč. 2005, č. 1, s. 63-84.

¹³ Za všechny příklady stačí uvést závěry Spolkového ústavního soudu v Německu v tzv. Maastrichtském rozhodnutí z roku 1993 a Lisabonském rozhodnutí z roku 2009. Takovým snahám se však nevedlo ani v referendech. Již první evropský pokus o ústavní otevření se světu a omezení suverenity (čl. 46 odst. 2 návrhu Ústavy Francie z 1946) byl v referendu zamítnut v poměru 10.584.359 proti 9.454.034 hlasům. Toto ustanovení bylo přesunuto do preambule v témže roce schválené Ústavy Francie. Tato preambule je podle Ústavy Francie 1958 součástí ústavy Francie v širokém smyslu slova a základem pro rozhodování Ústavní rady o přenosech kompetencí – viz např. bod 5 rozhodnutí Ústavní rady k Lisabonské smlouvě č. 560-2007 DC. (dostupné na adrese <http://www.conseil-constitutionnel.fr>).

kteří jí vytýčily po vzoru Spolkového ústavního soudu určité hranice.¹⁴ Na druhé straně má národní (vnitrostátní) ústavní právo v rukou klíče, které otevírají před evropeizací, popř. globalizací dosud uzavřené brány.¹⁵ V ústavách se vedle tradičních ustanovení o diplomatických a s nimi spojených kompetencích hlav států a jiných státních orgánů¹⁶ začíná objevovat nový typ ustanovení. Jejich prostřednictvím se stát za pomoci ústavní regulace otevírá okolnímu světu i v tradičně uzavřených oblastech. Platí to nejen pro nejviditelnější oblast generální inkorporace mezinárodních smluv do vnitrostátního práva a jejich přímou aplikaci,¹⁷ ale i pro oblasti další jako je např. státní občanství, přímé a přednostní použití předpisů nadnárodních organizací, rozhodující role mezinárodních soudů.

I ústavním právu jsou ovšem různé úseky vystaveny různě intenzitě evropeizačních vlivů. Jiné to bude v oblasti lidských práv, kde je evidentní tendence nejen evropeizace (regionalizace), nýbrž univerzality s tím, že mezinárodní právo stále více nabývá na významu. Proto se jedná o jeden z aspektů vývoje ústavního práva označovaný jako konstitucionalizace mezinárodního práva a internacionalizace práva ústavního. Jiným takovým aspektem je problém rostoucí dispozitivnosti práva ústavního a kogentnosti práva mezinárodního, problém multicentrismu a polycentrismu, ústavnosti na různých úrovních atd.

Zde je třeba zdůraznit, že jako motor a nositele evropeizace nelze vyzdvihovat pouze EU, jak se obvykle tvrdí zejména v kruzích soukromého práva. To je matoucí již proto, že v oblasti veřejného práva sehrála historickou roli na úseku evropeizace nikoli Evropská společenství, nýbrž Rada Evropy a její základní dokumenty jako Statut z 5. května 1949 a Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z 4. listopadu 1950. I když je snaha zatlačit tuto klíčovou regionální organizaci do pozadí, přesto její cíle v podobě a) upevnění míru založeného na spravedlnosti a mezinárodní spolupráci, b) oddanosti duchovním a morálním hodnotám, které jsou společným dědictvím jejich národů a původním

¹⁴ Nejdříve ve vztahu ke komunitárnímu právu nález Pl. ÚS 50/04 (cukerné kvóty), ve vztahu k unijnímu právu nález Pl. ÚS 66/04 (evropský zatýkácí rozkaz) a souhrnně v nálezu Pl. ÚS 19/08 (Lisabonská smlouva I).

¹⁵ Nutno ovšem vidět, že tyto procesy mají i své negativní stránky – blíže sub 2.8.

¹⁶ V ČR jsou to zejména v původním textu Ústavy ČR čl. 10, čl. 43, čl. 49, čl. 63 odst. 1 písm. a) až e), čl. 87 odst. 1 písm. a) a b).

¹⁷ V podobě přechodu od tradičního dualismu vyžadujícího buď transformaci mezinárodních smluv do vnitrostátních předpisů, popř. alespoň odkaz na ně, k monistické koncepci vztahu k mezinárodním smlouvám formou aplikační přednosti jejich použití ve vztahu k obyčejným zákonům (u nás nyní platné znění čl. 1 odst. 2, čl. 10, čl. 49, čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR) nebo dokonce ústavám (v případě Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu – č. 84/2009 Sb.m.s.).

zdrojem zásad svobody jednotlivce, politické svobody a právního státu, na kterých je založena každá opravdová demokracie,¹⁸ jsou východiskem původní „evropeizace“ v pravém smyslu slova. Není též bez zajímavosti, že zatímco přijetí do Rady Evropy bylo v ČR všeobecně sdíleným cílem společnosti, přistoupení k EU již mělo významné odpůrce, stejně jako další posílení evropeizace na základě Lisabonské smlouvy.¹⁹

Proto přínos Rady Evropy nelze opomíjet již z toho důvodu, že nyní bez ohledu na rostoucí váhu EU stále představuje jakousi přípravku pro přistoupení nových členů EU. To se projevuje v přístupových kritériích, která byla postupně v rámci Evropských společenství formulována s ohledem na minulost a stávající situaci v zemích, se kterými byly vedeny přístupové rozhovory a procedury.²⁰ Evropský kontext zahrnuje nejen obě větve práva EU, nýbrž nutně také mezinárodní závazky, kterou plynou především ze závazků z mezinárodních smluv, ke kterým jsme přistoupili a dále budeme přistupovat jako členský stát Rady Evropy. Tento fakt je samozřejmým nejen pro obor ústavního práva. Tam je to pochopitelné, protože ústavní právo trvale pracuje především s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (sdělení č. 209/1992 Sb. a další protokoly č. 4, č. 6, č. 7, č. 11 až naposled č. 13 – viz č. 114/2004 Sb.m.s.), s Úmluvou na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny o zákazu klonování lidských bytostí (č. 96/2001 Sb. m. s., k tomu též Dodatečný protokol – viz sdělení č. 97/2001 Sb.m.s.), Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin (č. 96/1998 Sb.), Evropskou úmluvou o státním občanství (č. 76/2004 Sb. m.s.) a dalšími. Stejně tak je ale možné zmínit Evropskou chartu místní samosprávy, Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními celky a orgány, dosud neratifikovanou Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni, Evropskou úmluvu o televizi přesahující hranice, řadu kulturních úmluv (archeologické dědictví, filmová koprodukce, architektonické dědictví), úmluvy v oblasti trestního práva (vydávání, potlačování terorismu, praní špinavých peněz apod.), práva rodinného (např. výchova dětí, výkon práv dětí), práva životního prostředí, sociální věci a zdravotnictví. Jedná se proto nejen o oblast výz-

kumu na úseku veřejného práva, nýbrž i na úseku práva soukromého.

Je ovšem pravdou, že se i v rámci Evropských společenství postupně do popředí²¹ dostávaly rovněž otázky demokracie a ochrany lidských práv.²² Nicméně jako impuls se projevilo první zásadní rozhodnutí Spolkového ústavního soudu tzv. Solange I z roku 1974,²³ které německou pozici budovalo na kritice nevyhovující úrovně ochrany základních práv v tehdejších ES. To obrátilo pozornost ES rovněž k problematice základních práv. Zde je třeba zmínit Deklaraci o demokracii Evropské rady z Kodaně (1978),²⁴ na kterou navázala Deklarace EU z roku 1983, která tyto požadavky potvrdila a zdůraznila potřebu aproximace práva členských států.²⁵ V roce 1993 byla formulována přístupová kritéria v nové podobě ve směru k zemím střední a východní Evropy.²⁶ Nakonec se tyto otázky staly součástí primárního práva na základě smlouvy z Nice (čl. 49 SEU), čímž byla potvrzena vazba na Radu Evropy jako přípravy pro EU právě odkazem na Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod v čl. 6 Smlouvy o EU.²⁷ Ta se tak stává obecným základem pro přístup EU k jednotlivci (čl. 6 odst. 2 dosud platné SEU) a Lisabonská smlouva počítá s tím, že se EU stane rovněž součástí Rady Evropy, když je to jako nový obsáhlý úkol uvedeno v novém znění čl. 6 SEU (podle Lisabonské smlouvy). Jejich respektování tak bude nadále základním přístupovým kritériem i podle nového znění čl. 49 SEU (s odkazem na nový čl. 2 SEU – dosud čl. 6 odst. 1 SEU). Tento trend bude proto i nadále vychodis-

²¹ I když názory, že EU by měla zůstat především hospodářským společenstvím stále zaznívají.

²² Pro ČR to bylo aktuální s ohledem na úzkou propojenost se Slovenskem, které bylo v roce 1997 přeraženo až do druhé skupiny zemí, se kterými byly vedeny přístupové rozhovory. Nepřímo tak byla zkomplikována situace i samotné ČR.

²³ Text v německé sbírce BVerfGE, sv. 37, s. 271n.

²⁴ V jejím čl. 1 odst. 2 jsou jako podmínky členství uvedeny respekt a dodržování zastupitelské demokracie a lidských práv.

²⁵ Na to již mohl reagovat Spolkový ústavní soud změnou svého postoje v rozhodnutí tzv. Solange II. z roku 1986 (BVerfGE, sv. 73, s. 339n.) a dalších, která jsou v podstatě opakována ústavními soudy v dalších členských státech. I to je důkazem dvoustranného procesu evropeizace v této oblasti. Nejen EU působí na členské státy, ale členské státy spoluvytváření EU.

²⁶ Tyto podmínky (tzv. Kodaňská kritéria) zahrnovaly oblast politickou (stabilní instituce garantující demokracii, právní stát, ochrana lidských práv a respektování práv menšin), hospodářskou (fungující tržní hospodářství) a schopnost převzít tzv. *acquis*, schopnost zachování politických, hospodářských a měnových cílů EU.

²⁷ Naopak problematika Listiny základních práv EU se začíná pro ČR jevit jako překážka ratifikace, když prezident republiky ratifikaci podmínil výslovným uvedením výjimky z její platnosti, což se mělo stát předmětem dalších jednání orgánů EU pod švédským předsednictvím v říjnu 2009.

¹⁸ Viz preambuli Statutu Rady Evropy (vyhlášen pro ČR pod č. 123/1995 Sb.).

¹⁹ Po ratifikaci v Německu, Polsku a Irsku je ČR jediným členským státem, kde dosud není o ratifikaci Lisabonské smlouvy definitivně rozhodnuto, neboť v září 2009 má Ústavní soud obdržet další návrh na preventivní kontrolu její ústavnosti.

²⁰ Každý, kdo se nějakým způsobem podílel na přípravě návrhů ústavních zákonů o základních právech a svobodách (iniciativy obou národních rad z roku 1990) jistě dosvědčí, jak velký význam měla právě Evropská úmluva jako měřítko, zda prostřednictvím LZZ tato kritéria ČSFR splní.

kem pro pojetí evropeizace na poli ústavního práva mimo dalších klíčových problémů.²⁸

2. Evropeizace ústavního práva ČR

Lze tak uzavřít, že evropeizace má jinou podobu v oblasti politické a hospodářské a jinou v oblasti právní. Ten rozdíl je dán povahou práva jako souboru závazných pravidel chování a jednání jeho subjektů. Je proto rozdíl mezi v podstatě „organickými“ a samovolnými procesy vrůstání, srůstání a prorůstání evropských prvků a mezi jejich úmyslným zaváděním, transponováním, inkorporováním atd. v právní podobě.²⁹ Ale i to může mít zamýšlené i nezamýšlené účinky,³⁰ se všemi

²⁸ Bauer, H.: *Europäisierung des Verfassungsrechts*. Juristische Blätter, roč. 2000, č. 12, s. 755-756 dále jako stěžejní body uvádí otázky suverenity a státní organizace a v návaznosti na to změny textu Základního zákona SRN (s. 756) a tzv. materiální změny v ústavních bez změny v textu (s. 757).

²⁹ Jako příklad bych uvedl např. požadavek respektování národní identity členských států podle čl. 6 odst. 3 SEU, což se nevztahuje na regionální identitu, federální strukturu atd. Ta je ovšem podle A. Puttlera: *Die deutschen Länder in der EU*. In Handbuch des Staatsrecht. Bd. VI, s. 1066, chráněna v rámci národní identity (základní rysy ústavy). Z politického hlediska ovšem evropeizace regionální zvláštnosti postihuje. Jinak je problém ústavní identity a zejména identity ústavy zcela zásadní kategorií ústavního práva, jak také ukázal náleží Ústavního soudu č. 318/2009 Sb. (Pl. ÚS 27/09 – soudce zpravodaj P. Holländer), kterým byl poprvé výslovně zrušen ústavní zákon (č. 195/2009 Sb.) jako neústavní (cestou konformního výkladu to bylo již v nálezu č. 403/2002 Sb.). Pojem „identity“, který nyní čl. 6 odst. 3 SEU tak zdůrazňuje, je přitom jedním z východisek pro řešení tzv. neústavních ústavních předpisů. Na příkladu judikatury nejvyšších soudů Indie a USA viz Jacobsohn, G. J.: *Constitutional Identity*. The Review of Politics, roč. 2006, s. 361n. Náš Ústavní soud se této otázce dotkl v podobě konstrukce doktríny materiálního jádra ústavy v nálezu Pl. ÚS 19/09 (č. 446/2008 Sb.) k ústavnosti Lisabonské smlouvy. V novém návrhu skupiny senátorů na její přezkum (Pl. ÚS 29/09) tento prvek identity ústavy a neodstranitelných kompetencí státu vystupuje ještě více do předí.

³⁰ K tomu viz soubor studií *The Europeanisation of law: the legal effects of European integration*. Oxford 2000, kde je např. jako nezamýšlený efekt evropeizace uváděn v jednotlivých příspěvcích např. demokratický deficit EU, komplikovanost komunitárního práva, harmonizace vyvolávající naopak ještě větší rozdíly mezi členskými státy. Kromě toho ještě v citovaném sborníku v příspěvku *The EUI Department and the Europeanisation of Law*, cit. sborník, s. 9, jeho autor F. Snyder uvádí jako nezamýšlený efekt integrace postupnou konstitucionalizaci EU. K tomu jen uvádím, že existují názory zcela opačné, zejména u autora stále více se prosazujícího pojmu ústavního „sdružení“ - viz Pernice, I.: *Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*. Jahrbuch des öff. Rechts. Bd. 48, Tübingen 2000, zejm. s. 205-219, týž autor: *Das Verhältnis europäischer zu nationalen Ge-*

se ovšem musí právo vypořádat. Ať si to po pěti letech uvědomujeme nebo stále ještě ne, klíčový znak státního režimu – monopol státní moci (jurisdikce) nad státním územím, již patří v některých oblastech minulosti, když nad územím ČR je vykonávána veřejná moc nejen našeho státu, nýbrž i EU. Pro ústavní právo je proto stále naléhavější potřebou vypořádat se s touto zcela novou situací.

V oblasti ústavního práva pojem evropského práva neznamená pouze právo komunitární (první pilíř) nebo právo unijní (třetí pilíř EU), nýbrž nutně také mezinárodní závazky, které plynou především ze závazků z mezinárodních smluv, ke kterým ČR přistoupila a dále bude přistupovat jako členský stát Rady Evropy.³¹ Tento fakt je pro obor ústavního práva samozřejmým, když trvale pracuje s desítkami úmluv vypracovaných v rámci Rady Evropy, zejména s Evropskou úmluvou.³²

Evropeizace ovšem nemůže být redukována ani na projevy fungování EU, dokonce ani na výrazné působení úmluv Rady Evropy a judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“).³³ Dalším jejím aspektem je komparace. Evropské právo v nejširším smyslu nebude nikdy úplným systémem práva, jak jej známe z jednotlivých států. Vždy bude zahrnovat jen to, co vyžadují potřeby nadnárodní EU nebo mezivládní Rady Evropy. Pokud se proto objevují nedostatečně upravené věci, sahají aplikační orgány k hledání evropských standardů, které vytvářejí na základě nějakého *acquis*, ke kterému dospěly právní řády jednotlivých členských států.³⁴ Kromě tohoto aspektu je třeba zdůraznit i prostý

richten im europäischen Verfassungsverbund. Berlin 2006, s. 12-21.

³¹ Význam Rady Evropy pro země střední a východní Evropy je v tomto směru zcela zásadní. Stačí poukázat na to, že v roce 1989 měla 23 členů a za 10 let již 41 členských států, které musely splnit přístupová kritéria. Blíže Huber, D.: *A Decade which Made History. The Council of Europe 1989-1999*. Strasbourg 1999.

³² Podle stavu k 1. lednu 2009 se jedná o 203 úmluv, jejichž změn a dodatkových protokolů k nim. Blíže k tomu Jaskiernia, J.: *Rada Europy po 60 latach istnienia*. Państwo i prawo, roč. 2009, č. 5.

³³ Zde je důležitý závěr Spolkového ústavního soudu, podle kterého rozsudky ESLP váží nejen stát jako subjekt Evropské úmluvy, nýbrž i orgány takového státu. Viz jeho rozsudek 2 BvR 1481/04 z 14. 10. 2004 (známý jako případ Görgülü, dostupný na adrese http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104.html s množstvím literatury na toto téma. V ČR je to obecně sdílené pravidlo, navíc zdůrazněné v oblasti trestních věcí možnosti obnovy řízení před Ústavním soudem. K těmto otázkám viz Filip, J.: *K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.

³⁴ Dokládá to právě vyšlá speciální studie Tomášek, M. a kol.: cit. dílo, s. 13 (dále s. 73n.) kde je podán pokus o definici „evropeizace“ v podobě, která tomuto trendu odpovídá. Má se jednat o „soubor evropských trestněprávních standardů (hmotněprávních, procesněprávních a vězeňských), které sdílejí stá-

praxeologický prvek zbytečnosti hledání něčeho, co již jinde bylo objeveno nebo protrpěno v členských státech EU, zejména úrovní a zkušenostmi států blízkých ČR (Slovensko, Polsko, Maďarsko, Slovinsko).

Jaké základní problémy evropeizace ústavního práva v ČR přinesla. V podstatě její dopady se projeví ve všech základních oblastech regulovaných ústavním právem. Jednalo se přitom nejen o nové právní obsahy v podobě inkorporace úmluv Rady Evropy a primárního práva ES/EU, popř. o přímý účinek nařízení či transpozici směrnic komunitárního práva či práva unijního. Současně se změnil obraz ústavního práva ČR v důsledku potřeby nové interpretace a reinterpretace ústavního pořádku ČR, metody činnosti státních orgánů atd.

Tyto změny byly vyjádřeny jednak ve formě přímých novelizací Ústavy ČR,³⁵ jednak ve formě transformace obsahu ústavního pořádku (tichá změna či přeměna) a konečně v uplatňování eurokonformního výkladu vnitrostátního ústavního práva. S ohledem na omezený rozsah příspěvku lze uvést přehled těchto otázek alespoň heslovitě.

2.1. Změny v pojetí ústavního pořádku ČR

Důsledkem evropeizace je nové vymezení vztahu domácího a mezinárodního práva v důsledku změn provedených v Ústavě ČR v roce 2001 (tzv. euronovela). Na tomto základě byla do práva ČR inkorporována podstatná část mezinárodních smluv (čl. 10)³⁶ a byl vytvořen ústavní předpoklad pro přenesení části pravomocí státních orgánů na mezinárodní organizaci či instituci (čl. 10a Ústavy ČR). S tím souvisí i nově postavená otázka suverenity a členství ČR v EU. Zde se jedná o problém, kterým se usilovně zabývá teorie a praxe všech členských států EU a stejně tak teorie státu v nečlenských státech. Jedná se o zásadní otázky vztahů vnitrostátního a nadnárodního práva jak jsou řešeny

ty EU s cílem lépe čelit náporu trestné činnosti všeobecně a organizovanému zločinu zvláště“ (s. 13). Připomeňme, že trestní právo má přitom jednu výhodu – je zde možné provádět určitá konkrétní měření a porovnávání – např. z hlediska výčtu skutkových podstat trestných činů a trestních sazeb za ně hrozcích. Takto konkrétní měřítka (např. výčet nezměnitelných částí ústavy, pravidla transpozice) v ústavním právu nenacházíme.

³⁵ Některé části úst. zák. č. 395/2001 Sb. je třeba považovat nikoli za pouhou novelizaci, nýbrž za revizi ústavních principů, které byly zakotveny v původním znění Ústavy ČR. Týká se to především nynějších čl. 10 a čl. 10a – nová inkorporace mezinárodních smluv a možnost přenosu některých pravomocí (rozuměj kompetencí) na mezinárodní organizaci nebo instituci.

³⁶ Ve srovnání s cca 30 tzv. lidskoprávními smlouvami podle § 2 úst. zák. č. 23/1991 Sb. a následně podle čl. 10 Ústavy ČR v jejím původním znění se tak stalo součástí našeho práva asi 1200 mezinárodních smluv.

v ústavním pořádku ČR a jak je vykládá Ústavní soud ČR a jiné ústavní soudy.³⁷

Zejména to je problém suverenity státu a důsledků přistoupení k EU, možnost vystoupení, kompetence a jejich rozdělení mezi EU a členské státy atd.). Znovu tak ožil význam klasické obecné státovědy a jejích tradičních problémů,³⁸ které se ukázaly v novém světle s potřebou redefinice.³⁹ Ukázalo to právě první rozhodnutí Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, kde Ústavní soud zpochybnil možnost výkladu pojmu „svrchovaný stát“ (bod 98), aniž by z toho vyvodil závěr o možnosti či nemožnosti judikovat v takovém případě

³⁷ Např. francouzská Ústavní rada např. v rozhodnutích č. 91-294 DC (vyvolalo obsáhnou změnu Ústavy v roce 1992), č. 92-308 (též č. 312 a 313) DC k Maastrichtské smlouvě, č. 93-325 (Schengen), č. 97-394 DC k Amsterdamské smlouvě, č. 98-408 (Římský statut Mezinárodního trestního tribunálu), č. 2004-505 DC z 19. 11. 2004 k Ústavní smlouvě a 2004-560 DC z 20. 12. 2007 k Lisabonské smlouvě. Zvláště zde bylo, že změna Ústavy Francie v roce 2003 s ohledem na transpozici evropského zatýkáčského rozkazu byla provedena na základě stanoviska Státní rady, nikoli rozhodnutí Ústavní rady. Dánský Nejvyšší soud tak učinil v rozhodnutí I 361/1997 (Carlsen v. Rassmussen – problematika Maastrichtské smlouvy v podobě *actio popularis* proti předání kompetencí orgánů Dánska jako rozporného s § 20 Ústavy Dánska). Španělský Ústavní soud se tím zabýval v rozhodnutí DTC 1/2004 k Ústavní smlouvě. Polský Ústavní tribunál tak učinil v rozsáhlém rozsudku K 18/04 z května 2005 (přístupová smlouva), český Ústavní soud v nálezu k Lisabonské smlouvě (č. 446/2008 Sb.), další rozhodnutí se očekává zřejmě v listopadu 2009. Spolkový Ústavní soud k problematice EU (zejména Maastrichtské smlouvě a Lisabonské smlouvě) již vykazuje cca 15 významných rozhodnutí stejně jako Ústavní soud Itálie.

³⁸ Za mnohé autory, kteří na tento problém ukazují, lze uvést např. Voßkuhle, A.: *Die Renaissance der „Allgemeinen Staatslehre“ im Zeitalter der Europäisierung und Internationalisierung*. Juristische Schulung, roč. 2004, č. 1, s. 2-7 a zejména Schuppert, F. G.: *Staatswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos 2003, s. 835n. Knill, K., Winkler D.: *Staatlichkeit und Europäisierung: zur Abgrenzung und Systematisierung eines Interdisziplinären Konzepts*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215-244; Wahl, R.: *Erklären staats-theoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916-925.

³⁹ Názorně to ukazují závěry Ústavního soudu zejména v bodech č. 98 až 107 nálezu ÚS č. 446/2008 Sb. k pojmu svrchovaného státu. Jinak je ovšem třeba uvést, že jde o pojmy historické a politické současně, takže nejen že podléhají vývoji, ale jsou využívány k různým politickým cílům. Tak jako by státovědci 19. století těžko chápali fungování EU, tak by těžko rozuměli tomu, co se dnes v nálezu Ústavního soudu označuje jako „dělená“ suverenita nebo tomu, co zdůrazňuje Memorandum (Žádost vlády ČR o přijetí do EU) slovy, že „v moderním evropském vývoji je výměna části vlastní státní suverenity za sdílený podíl na suverenitě nadstátní a na spoluzodpovědnosti nevyhnutelná jak pro prospěch vlastní země, tak i celé Evropy“ (dostupné s datem 30. 4. 2004 na adrese http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/neverejne/205891-memorandum.html).

tuto problematiku.⁴⁰ J. Zemánek souhlasí s názorem Ústavního soudu, že jde primárně o otázku politického uvážení zákonodárce. V takovém případě se ovšem jedná o klasický problém tzv. *political question* s důsledkem nejudikovatelnosti v takové věci. Úkolem Ústavního soudu zde bylo vyložit čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR v jeho kontextu, nikoli únikem k problematickému pojmu jakési „praktické“ suverenity (bod 107), což je pojem, který by se spíše hodil do slovníku novinářů Druhé republiky.⁴¹ Je otázkou, zda vůbec měla být tato otázka řešena. Buď je určitý útvar státem a pak je suverénní, nebo jím není. Žádná slovní ekvilibristika to nevyřeší. Jiný obrat - „slitá“ suverenity - Ústavní soud jen uvedl, aniž se jím blíže zabýval, ačkoli je to stále na významu nabývající koncepce.⁴² Nyní dostal další možnost (věc Pl. ÚS 29/09), aby se k této problematice vrátil.

Procesy globalizace, evropeizace, komunitarizace, komunalizace atd. vytvářejí jinou logiku veřejnoprávních vztahů a tím i nové nároky na výklad oněch tradičních pojmů.⁴³ Nikdo přitom jistě nebude tvrdit, že takový stát již není svrchovaný. Proto na místě (místo obrátů o jakémisi „hráči“ jak je použil Ústavní soud v Lisabonském nálezu I) bylo konstatování, že stát již nemá monopol na vše vrchnostenské ne proto, že by to nebylo správné, ale protože na některé úkoly, které by jinak musel plnit, prostě nemůže stačit a že taková omezení plynou z povahy věci a není to po čtyřech stoletích nic

⁴⁰ Viz Zemánek, J.: *Přezkum ústavnosti Lisabonské smlouvy: obsahové otázky*. Jurisprudence, roč. 2009, č. 1, s. 34.

⁴¹ Ačkoli uznávám, že je třeba ustanovení ústavy vykládat objektivně, přesto se nedovedu smířit s tím, že by jak autoři ústavního textu „ČR je svrchovaný stát“, tak samotný objektivně vzatý text, bylo možno vyložit tím způsobem, že se tím myslí ČR jako nějaký hráč. Stejně jako lidská důstojnost má jeden rozměr pro všechny jedince, tak svrchovanost by jej měla mít pro všechny státy. Nedovedu si představit, že by takto dokázal argumentovat např. americký nebo ruský soudce.

⁴² K tomu viz obsáhlý a korektní rozbor pojmů „společná“ suverenity a „pluralitní“ legitimity v monografii U. Schliesky: *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt*. Tübingen 2004, s. 507-724.

⁴³ To ale platilo v minulosti. Srovnáme-li citát z Jellinekovy *Všeobecné státovědy* (bod 100 nálezu Lisabon I) např. ze stejné doby pocházející studií neméně slavného J. Bryceho: *The Nature of Sovereignty*. In: *Studies in History and Jurisprudence*. Sv. 2, New York 1901, s. 503-555, můžeme se dostat do úplně jiného světa založeného nikoli na umělých konstrukcích, nýbrž na pozorování praktického života a vývoji právních koncepcí jako nástroje k dosahování určitých cílů. V anglosaské literatuře můžete také vidět určitou distanci a používání obratu „kontinentální teorie suverenity“. Srov. Merriam, Jr. C. E.: *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau*. Batoche Books. Kitchener 2001, s. 95n. Ale nakonec i sám G. Jellinek v cit. díle, s. 514-517 dokládá, že suverenity je historickým pojmem, který v rozporu s přirozeno-právní teorií nelze považovat za podstatný znak státní moci. Proto jen konstatuji, že výkladem otázky suverenity se nikdo nikdy nikomu nemůže zavděčit, nebude-li vykládána v historickém a politickém kontextu.

nového.⁴⁴ Současně někde nejedná sám, ale za spoluúčasti společnosti (v právních předpisech se objevují obraty „po projednání s...“, „po vyjádření“ atd.) vůči které vystupuje jako vrchnost a současně jako poskytovatel služeb, koordinátor atd. Přesto je stát stále oním integračním faktorem, který stmeluje společnost a reprodukuje její jednotu. V tom je nezastupitelný, stejně jako v tom, že zde není jiný schopný jednat tak účinně jako stát. Tato role roste tím víc, čím méně je jeho jiných tradičních atributů jako jsou hranice (Schengen od 2007), měna (přechod na euro), profesionalizace armády a zrušení vojenské povinnosti atd.⁴⁵

Zásadní změnu v ústavním pořádku přineslo přistoupení k EU, když na základě Smlouvy o přistoupení (č. 44/2004 Sb.m.s.) došlo k tiché přeměně významu jednotlivých ustanovení zejména Ústavy ČR a LPS. Jako příklad lze uvést především důsledky závaznosti čl. 12 SES, který zakazuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Tím v oblastech regulovaných právem EU/ES modifikoval ve vztahu k občanům 26 zbývajících členských států EU dopady čl. 42 odst. 1 LPS, který část základních práv váže na státní občanství ČR (ve smyslu čl. 1 odst. 2 úst. zák. č. 4/1993 Sb.). Tento způsob není obvyklý ve všech státech. Např. Francie nemá obecnou klauzuli, nýbrž v případě potřeby ústavu (již sedmkrát) mění podle toho, jak to vyžadují jednotlivé integrační smlouvy, což má jak přednosti, tak i nedostatky (v podstatě se jedná o zmocnění v podobě odkazu na příslušnou smlouvu a taková ustanovení nabývají účinnosti až s platností této smlouvy). V ČR v tomto směru (přeměna ústavy tichou cestou) představovala zásadní problém zejména ratifikace Římského statutu Mezinárodního trestního tribunálu, kde je od roku 2000 patrný vývoj názorů (od potřeby výslovných změn ústavy k přednosti aplikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR).

⁴⁴ Projevuje se zde praxeologická zásada, že určitému subjektu lze svěřit jen tolik moci, kolik jí je schopen prakticky realizovat, v opačném případě ztrácí autoritu a i ten zbytek moci, který realizovat dokáže.

⁴⁵ Brzy se možná bude hovořit o potřebě formulovat svého druhu „zákon o zachování veřejné moci“, která se neztrácí, nýbrž se objeví u jiného subjektu. Není proto náhodou, že i přes „Myslíme to upřímně“ evropských politických elit, se pokusy formulovat budoucnost EU jako federace přes krach Ústavy EU budou objevovat i nadále. Ne náhodou se proto řada tradičních paradigmat teorie federalismu začíná objevovat i v rámci debat o evropské ústavnosti, která je přes chybějící ústavní „text“ neoddiskutovatelným faktem. Knill, K., Winkler D.: *Staatlichkeit und Europäisierung: zur Abgrenzung und Systematisierung eines Interdisziplinären Konzepts*. Der Staat, roč. 2006, č. 2, s. 215-244; Wahl, R.: *Erklären staats-theoretische Leitbegriffe die Europäische Union?* Juristen-Zeitung, roč. 2005, č. 19, s. 916-925.

2.2. Dělbá moci z hlediska členství ČR v EU

Na problém suverenity navazuje problematika dělby moci a vzájemných vztahů mezi jednotlivými orgány státu z hlediska zastupování zájmů ČR v orgánech EU. Vertikální dělba moci z hlediska členství ČR v EU otevírá tyto otázky – svrchovanost, přímé působení práva EU, nedotknutelné ústavní jádro a jeho respektování, dělba kompetencí, řešení kompetenčních sporů, možnost vystoupení z EU, možnost omezení výkonu členských práv v rámci EU. I zde dochází k tiché přeměně významu ústavních textů zejména z hlediska posílení významu exekutivy obecně (zastupování a rozhodování v orgánech EU) a Senátu částečně (čl. 10b Ústavy ČR). Jak ukazuje praktický případ ratifikace Lisabonské smlouvy, může dojít rovněž k zásadnímu posílení role Ústavního soudu z hlediska jeho evropeizační kompetence v podobě preventivní kontroly mezinárodních smluv.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 19/08 je v tomto směru významný nejen z hlediska jeho dopadů na poli vnitrostátní a zahraniční politiky. Vyzývá současně (stejně jako Komise pro Ústavu ČR a parlamentní procedury) právní nauku k zaujetí stanoviska velkému množství složitých a otevřených otázek. Sám Ústavní soud musel hledat procesní postupy, vyjasňovat kritéria hodnocení ústavnosti na úseku, kde jsou pojmy v pohybu, jsou zpochybňované nebo již překonané⁴⁶ (viz níže) a zaujímat stanoviska k dosud v nauce nediskutovaným nebo obcházeným problémům. Tomu odpovídá i styl rozhodnutí, které se vyznačuje nejen rukopisem typické pečlivosti soudce zpravodaje, ale i snahou hledat srovnání v jiných zemích a oporu v jejich literatuře.⁴⁷

Evropeizace v této oblasti vedla k posílení role exekutivy, což je důsledkem toho, že právě vláda zastupuje členské státy v normotvorných orgánech EU. Pak ovšem pochopitelně s kvantitativním a kvalitativním nárůstem významu práva EU/ES nutně posiluje vláda na úkor na Parlamentu. S tím ovšem souvisí hledání nových institucionálních forem parlamentní kontroly, informačních povinností a konfirmačních postupů (čl. 10b

⁴⁶ Zejména Schlieski, který na závěr své obsáhlé studie konstatuje, že kategorie státu, suverenity, legitimacy a legitimity v souvislosti s přistoupením k nadnárodnímu mocenskému systému, tak v důsledku vnitrostátního vývoje pozbyly svou axiomatickou (Fraglosigkeit) a vyžadují zásadní přehodnocení. Viz Schlieski, U.: cit. dílo, s. 725.

⁴⁷ To je typické pro rozhodnutí Ústavního soudu zejména tam, kde vstupuje na nové nezmapované pole. Proto je příznačné, že nejvíce odkazů na jiné státy a literaturu najdeme např. v tzv. přílepkovém nálezu č. 37/2007 Sb. (zpravodaj E. Wagnerová) nebo v nálezu k postavení minoritních akcionářů a transpozici komunitárního práva při tzv. squeeze-out v nálezu č. 257/2008 Sb. (soudce zpravodaj J. Mucha).

Ústavy ČR, novelizace jednacích řádů sněmoven z let 2004 a 2009, judikatura Ústavního soudu).⁴⁸

2.3. Demokracie a evropeizace práva ČR

Evropeizace práva v ČR je spjata s rozvojem řady institutů přímé a zastupitelské demokracie. Týká se to jak referenda z roku 2003, tak voleb do Evropského parlamentu⁴⁹ či poskytnutí volebního práva občanům EU při volbách do místních samospráv. Postupně tak klíčí představa, že výtky tzv. demokratického deficitu⁵⁰ směřované vůči EU jako nadnárodní organizaci s ambicemi vytváření nadnárodního společenství, by se daly alespoň otupit tím, že by bylo evropské primární právo legitimováno v referendech.⁵¹ Jako příklad řešení se navrhuje, aby primární právo stanovilo povinnost ratifikačního procesu cestou národních referend. Kromě nich by však bylo možné řešení cestou tzv. celoevropských referend, která by již probíhala ve všech členských státech současně (obdobu voleb do Evropského parlamentu). Kromě toho je dokonce navrhováno, že by bylo možné primární právo měnit jen „evropským referendem“ (nikoli referendy), které by se konalo již podle jednotných evropských předpisů.⁵¹ Tyto názory ovšem narážejí nejen na značnou ústavněprávní zdrženlivost

⁴⁸ Zejména novela jednacích řádů Poslanecké sněmovny (zákon č. 282/2004 Sb. – Výbor pro evropské záležitosti, způsob projednávání návrhů aktů ES/EU a předběžných stanovisek vlády k nim, otázky nominací na funkce v orgánech EU, č. 205/2006 Sb. – jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – posílení kontrolní role ve vztahu k záležitostem EU, postup při podání žaloby ve věci porušení zásady subsidiarity aktem Evropské unie, vázaný mandát vlády, postup při schvalování rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU o změně ustanovení části třetí Smlouvy o fungování Evropské unie) a novela jednacích řádů Senátu (zákon č. 172/2004 Sb. – podrobná pravidla pro jednání o mezinárodních smlouvách, součinnost s vládou při projednávání nejen návrhů právních aktů, ale i dalších otázek souvisejících s členstvím ČR v EU, kooperace s poslanci Evropského parlamentu, jednání ve věcech bezpečnosti ČR a plnění spojeneckých závazků, č. 162/2009 Sb. – jako v případě Poslanecké sněmovny).

⁴⁹ Volební systém do Evropského parlamentu je založen na poměrném zastoupení, podstatnou odlišností oproti volbám do Poslanecké sněmovny je, že ČR tvoří jediný (national-wide) volební obvod.

⁵⁰ Již delší dobu tento názor prosazuje např. evropeista Sven Hölschedt. Naposled na zkušenostech s Lisabonskou smlouvou v práci Hölschedt, S., Menzenbach, S.: *Referenden in Deutschland und Europa*. Die öffentliche Verwaltung, roč. 2009, č. 19, s. 777, kde autoři sledují, zda již existují zárodky specifických plebiscitárních prvků v právu EU (s. 777-778) a jaké možnosti v tomto směru vytváření ústavního práva SRN (s. 778-780). Ve vztahu k Ústavě EU srov. Hölscheidt, S., Putz, I.: *Referenden in Europa*. DÖV, roč. 2003, č. 18, s. 737-746.

⁵¹ Viz Hölscheidt, S., Menzenbach, S.: cit. dílo, s. 778 a tam uvedenou literaturu včetně kritiky za nerealismus.

z hlediska tzv. evropských článků ústav členských a kandidátských zemí, ale jsou nerealistické již ve světle zkušenosti s procesem ratifikace Lisabonské smlouvy a snahou politických elit vyhnout se referendu.⁵²

Kromě toho specifickým rysem evropeizace je i evropský kontext provádění voleb či referend. Je zajímavé, že tzv. evropská referenda, kterých již proběhlo kolem čtyřiceti, reagují nejen na názory lidu daného státu, ale i na okolí. Např. o konání našeho referenda bylo rozhodováno v rámci visehradské čtyřky, kde se v roce 2002 měli předsedové vlád (ČR, Slovensko, Polsko, Maďarsko) dohodnout, že jako první budou hlasovat nejvíce proevropští Maďaři a skeptičtí Češi teprve jako poslední.⁵³ Konečně i to je důkazem oprávněnosti zavádění pojmu evropeizace.

Významnou oblastí evropeizace je rovněž oblast voleb a volebního práva, kde se stát rovněž postupně otevírá existenci v rámci nadnárodní organizace. Nejedná se přitom pouze o otázku volebního práva občanů EU v našich obecních volbách a ve volbách do Evropského parlamentu na našem území. Z hlediska přípravy volebního kodexu je proto jednou z klíčových otázek volební právo občanů „třetích“ zemí (mimo EU). Pro její posouzení je důležité zvážení zejména takových otázek, jako jsou povaha zastupitelstev obcí, jimi vykonávané veřejné moci, dopadů na zapojení cizinců do voleb zastupitelstev a případně i do jejich činnosti, vazba této úpravy na zapojení cizinců do jiných forem výkonu veřejné moci (zejména profesní a akademická samospráva). Volební právo cizinců do orgánů místní samosprávy je umožněno např. v Maďarsku, Estonsku, Islandu, kantonech Švýcarska, Nizozemí, Irsku, Švédsku, Norsku, Finsku, Španělsku, Portugalsku nebo Dánsku. Nejde proto jen o volný pohyb kapitálu, služeb, zboží nebo pracovních sil, ale i o účast na správě veřejných věcí jako možný další trend.

2.4. Evropeizace v oblasti politického systému

Ačkoli kořeny EU jsou spjaty s hospodářskými společenstvími, postupně rostl význam otázek politického systému, který je s hospodářstvím bezprostředně spjat. EU tak stanoví stejně jako Rada Evropy řadu požadavků, které jsou podmínkou přístupu k ní (čl. 6, čl. 49 SEU v platném znění). Jestliže však v případě členských států tyto otázky vystupují pod prizmatem zacho-

vání národní identity, tak v případě EU je to naopak pod požadavkem tzv. homogenity politického systému členských států EU. Tento aspekt je posílen o možnost pozastavení členství v EU (čl. 7 SEU). Princip zachování ústavní identity státu (*l'identité constitutionnelle de la France*) se ukázal jako ústupové francouzské Ústavní rady, která postupně měnila svůj rigorózní přístup k požadavku nadřazenosti ústavy nad mezinárodními smlouvami (bod 19 rozhodnutí 540-2006 z 27. 7. 2006 k právům v informační společnosti).

Významné možnosti evropeizace se budou postupně vytvářet v oblasti spolupráce politických stran v rámci Evropy, i když proces vytváření evropských, nikoli vnitrostátních politických stran zde nelze očekávat (omezení na občanství a na činnost uvnitř státu). To však neznamená, že se zde o evropeizaci nedá hovořit. Právě naopak politologové se věnují takovému jejímu aspektu, jakým jsou změny programů, metod činnosti, vedení kampaní, ve vzájemná spolupráce politických stran obecně⁵⁴ a na úrovni Evropského parlamentu zvláště⁵⁵ a vzájemné inspiraci atd.

Ale i z hlediska práva možno ukázat na postup evropeizace jako velmi výrazný. Nejde ovšem o celoevropské strany, to je zatím utopie stejně jako evropská ústava (pro nějaký evropský superstát), ale jedná se o rozhodování v rámci evropských standardů. Názorným příkladem je zde rozsudek NSS Pst 1/2008, kde lze dokumentovat jeden z typických trendů tohoto procesu. Pro rozhodování NSS je obecně příznačný ohled k právnímu prostředí, ve kterém rozhoduje. NSS si je evidentně vědom toho, že ani při rozhodování o kasačních stížnostech, ani při rozhodování jednoinstančním jako v daném případě, není soudem poslední instance. Proto vychází i z judikatury Ústavního soudu, popř. soudů v rovině

⁵⁴ Začíná se to projevovat ve stanovách našich politických stran např. v tom, že jako právo člena je zakotvena možnost kandidování do Evropského parlamentu ve všech členských zemích EU. Srov. čl. 10 Stanov ČSSD.

⁵⁵ Tzv. evropské politické strany jsou ovšem ve skutečnosti jen obdobou parlamentních frakcí na národní úrovni. Podrobně viz Fiala, P., Mareš, M., Sokol, P.: *Eurostrany. Politické strany na evropské úrovni*. Praha 2007. Pokusy o formování, když už ne politické strany, tak alespoň stran s blízkým programem (např. Libertas ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2009) jsou zatím jen na počátku. EU také ve zvláštním Prohlášení č. 11 k Závěrečnému aktu konference v Nice výslovně prohlašuje, že čl. 191 SES nemá za cíl přenesení kompetencí na ES a nedotýká se vnitrostátní ústavní úpravy politických stran s tím, že financování těchto frakcí nemůže být použito k financování domácích politických stran. Pro právníky se zde jedná zejména o nařízení č. 2004/2003 ES, o statutu a financování politických stran na evropské úrovni, jehož přijetí tak zpochybňuje význam Prohlášení č. 11. K sporům o této otázce viz Hölscheidt, S.: komentář k čl. 191 SES (vysvětlivka. č. 3). In: Grabitz/Hilf/Nettesheim: *Das Recht der Europäischen Union*. München: C. H. Beck (stav November 2008).

⁵² Neúspěch referend v Nizozemí a Francii z roku 2005 (Ústava EU) byl nepochybně silným motivem.

⁵³ Jak uvádí studie *IRI Europe Report on the growing importance of Initiatives and Referendums in the european integration process*. 2002. Ed. Hautala, H., Kaufmann, B., Wallis, D., s. 10, mělo se tak stát po vzoru dominového efektu hlasování z roku 1994 (pořadí Rakousko, Finsko, Švédsko a Norsko).

mezinárodní a nadnárodní.⁵⁶ Je totiž rozdíl jen takový trend uvádět v politických deklaracích a rozdíl, když je nutno v konkrétním rozhodování přihlížet k tomu, že rozhodnutí národních orgánů budou hodnocena z hlediska evropských standardů v dané oblasti.

Proto je evidentní dopad evropeizace soudního rozhodování v otázkách demokracie, právního státu a základních práv a svobod. To je v současnosti klíčovým problémem našeho členství v Radě Evropy a s tím souvisejícím rozhodování Evropského soudu pro lidská práva (viz zejména body 45 až 58, 60). V tomto směru judikatura ESLP představuje již rozsáhlý soubor závěrů, který vytváří v Evropě určitý obecně uznávaný standard posuzování možnosti rozpuštění nebo zákazu činnosti politických stran. Bez ohledu na skutečnost, že se nejedná o trestní věc a proto nepřichází do úvahy obnova řízení ve věci rozpuštěné politické strany před Ústavním soudem, hraje judikatura ESLP zcela zásadní roli již tím, že hledá měřítko pro často velmi diferencované právní úpravy a pro zcela různé skutkové podstaty při zásahu do sdružovací svobody podle čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb., dále „ÚPS“), popř. s ní souvisejících základních práv a svobod jako jsou svoboda myšlení (čl. 9), svoboda projevu (čl. 10), zákaz diskriminace zejména z důvodu politického smýšlení (čl. 14), zákaz zneužití práv (čl. 17), meze možného omezení práv a svobod (čl. 18)⁵⁷ nebo záruka svobodných a demokratických voleb (čl. 3 Dodatkového protokolu k ÚPS).

Je tak sice evidentní, že ESLP bude posuzovat věc nikoli z hlediska ochrany pravidel svobodné soutěže, zachování existence státu, demokracie, základních hodnot a cílů atd., jak to musí činit NSS vázaný ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a zákony (na základě návrhu vlády – pohled státu), nýbrž z hlediska ochrany základních práv a svobod zaručených v ÚPS (pohled fyzických a právnických osob podle čl. 34 ÚPS). To však nikterak neznačí, že zde nemusí vzniknout problém, jak by v případě vyhovujícího rozsudku ESLP mohl náš stát postupovat.⁵⁸ Obnova řízení zde možná není,⁵⁹ takže poskytnuté zadostiučinění by již nebylo řešením. Proto by do úvahy přicházelo pouze nové registrační řízení s tím, že by obnovená politická strana získala zpět nejen možnost vyvíjet činnost, ale i v rámci restituce též majetkový zůstatek z likvidace jejího majetku, který podle § 13 odst. 7 ZPS připadl do majetku státu, mohla by obdržet v zájmu respektování rozsudku ESLP nevyplacený stálý příspěvek a příspěvek na již propadlé mandáty podle § 20 odst. 2 ZPS. To je ovšem jen určitý exkurs s ohledem na to, že NSS návrh zamítnul, takže ani Ústavní soud, ani ESLP v této věci nerozhodovaly.⁶⁰ Nicméně pečlivost při zpracování pre-judikatury ESLP svědčí o tom, že si byl NSS (bez výslovné zmínky)⁶¹ tohoto problému vědom a jeho algoritmy posuzování zásahů do práv chráněných ÚPS (legalita, legitimní cíl, nezbytnost zásahu v demokratické společnosti, tedy proporcionalita a její složky), jsou pak názorným příkladem procesu evropeizace v této oblasti.

⁵⁶ U nás je otázka komunitárních mezí pro vnitrostátní zásahy do existence a činnosti politických stran dosud prakticky opomíjena, když obecně platí, že rozpuštění není v EU ani příkazáno, ani zakázáno a je věcí vnitrostátní úpravy, nicméně z hlediska účasti na volbách do EP to není napříště vyloučeno. Lze přitom poukázat na čl. 52 až 54 Listiny základních práv EU (oproti čl. 12), popř. na princip loajality podle čl. 6 odst. 1 stávající SEU.

⁵⁷ Zde jen upozorňuji na sporný problém tzv. *double standard*, kdy se argumentuje tím (nepřímo bod 53 rozsudku NSS), že s ohledem na minulost státu je třeba jinak posuzovat „normální“ případy a jinak případ spojené s negativními historickými zkušenostmi (např. nacismus v Rakousku a SRN, fašismus v Itálii, frankismus ve Španělsku nebo komunismus v postsocialistických státech). Jen na okraj poznamenejme, že jeho aplikace ve věci *Rekvényi proti Maďarsku* (dostupné v ASPI) je kromě toho zajímavá i tím, že se jedná o případ, kdy Ústavní soud odmítl posuzovat ústavnost ústavní změny § 40/B Ústavy Maďarska a věc následně posuzoval ESLP, který porušení ÚPS neshledal. Toto rozhodnutí však rozsudek NSS nezmiňuje na rozdíl od rozsudku ESLP *Vogt proti Německu* (bod 47 rozsudku NSS), ve kterém naopak ESLP tuto argumentaci vlády SRN odmítl. Viz bod 47 rozsudku ESLP

a Klein, O.: *Parteiverbotsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte*. Zeitschrift für Rechtspolitik, roč. 2001, č. 9, s. 400. V každém případě je standardem hodnocení materiální (program, organizace, faktické zaměření činnosti, vazby a zdroje), nikoli formální (např. samotný název), takže se jedná o věc pro odborníky, nikoli domovní důvěrníky.

⁵⁸ Odkladný účinek ústavní stížnosti podle § 79 ZÚS končí rozhodnutím ve věci.

⁵⁹ Podle mého názoru nejen podle § 119 až 119b ZÚS, ale ani podle § 111 SŘS. Analogie v případě ZÚS pro obnovu možná není – viz usnesení II. ÚS 458/98.

⁶⁰ Určitou možnost nabízí žaloba na znovuoobnovení činnosti politické strany podle § 14 odst. 3 ZPS. Pro SRN se navrhuje vycházet ze závazku státu respektovat rozhodnutí ESLP bez ohledu na to, že rozsudek o zákazu politické strany nadále platí. Viz Klein, O.: cit. dílo, s. 401.

⁶¹ Viz např. bod 49 rozsudku NSS Pst 1/2008, kde je odkazováno na judikaturu ESLP shrnující potřebu restriktivního výkladu čl. 11 odst. 2 ÚPS včetně případu Linkov proti ČR.

2.5. Evropeizace v oblasti státního občanství a občanství EU

Občané ČR získali akcesorické občanství EU (zejména čl. 12, čl. 17 až 22 SES) a s ním související nová práva (volby, pobyt, petice, diplomatická ochrana, ochrana před diskriminací). Změnila se ústavní úprava postavení občanů jiných členských států, a to aniž bylo třeba měnit LPS.⁶² Výrazně se projevilo nejen členství v Radě Evropy, nýbrž i v EU v podobě několik let trvajících pokusů o přijetí tzv. antidiskriminačního zákona.⁶³ Velkou diskusí při ratifikačním procesu Lisabonské smlouvy v ČR rovněž vyvolala otázka místa Listiny základních svobod EU v budoucí podobě EU. Zatímco Poslanecká sněmovna po obsáhlé diskusi k otázce souhlasu k ratifikaci Lisabonské smlouvy přijala doprovodné usnesení,⁶⁴ prezident republiky vstoupil do ratifikačního procesu v rámci EU zcela razantně, když vytýčil jako podmínku ratifikace záruky před možnými majetkoprávními nároky sudetských Němců.⁶⁵

⁶² Viz k tomu např. rozsudek ESD (2. senát) C-164/07 (Sbírka rozhodnutí 2008 Strana I-04143 dostupné na <http://eur-lex.europa.eu>), podle kterého komunitární právo (čl. 12 SES) brání právnímu předpisu členského státu, který upírá státním příslušníkům jiných členských států, kteří bydlí a pracují na území prvně zmíněného státu, nárok na odškodnění určené k náhradě újmy na zdraví a životě člověka způsobené trestným činem, který nebyl spáchán na území tohoto státu, pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

⁶³ Nakonec přijat až v roce 2009 jako v posledním členském státě EU. Jiný aspekt této antidiskriminační problematiky – zákaz diskriminace z důvodu občanství v jiném členském státě EU vyvolal otázku možného retroaktivního uplatnění Listiny základních práv EU na majetkové nároky sudetských Němců, což je nyní předmětem řešení v gesci švédského předsednictví.

⁶⁴ V tomto doprovodném usnesení Poslanecká sněmovna mimo jiné prohlašuje, že 1. ustanovení Listiny základních práv EU jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Evropské unie a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo EU;

2. právní status, který je přiznáván Listině základních práv EU, proto bez jakýchkoli pochybností zajišťuje, že tato nemůže působit retroaktivně a zpochybnit tak právní a majetkové vztahy vyplývající z československého zákonodárství, zejména z let 1945 až 1946, jakož ani dosavadní judikaturu evropských a vnitrostátních soudů, které tyto právní a majetkové otázky řeší."

⁶⁵ Jedná se o otázku výkladu čl. 17 Listiny základních práv EU (vlastnické právo), kterému je prý možno přidat retroaktivní účinek. Naproti tomu zákaz diskriminace z důvodu občanství (čl. 21 odst. 1) již dávno platí. Není ovšem jasné, jak by takový pokus obstál ve vztahu k pravidlům aplikace Listiny základních práv EU podle jejího čl. 51. V současnosti je tato otázka součástí agendy švédského předsednictví, které hledá způsob, jak tento požadavek schůdnou cestou vyřešit. Jednou z možností je rovněž tzv. irská varianta. K tomu viz příspěvek J. Syllové v tomto čísle tohoto časopisu.

Názorným příkladem otevření se státu navenek je v oblasti státního občanství změna postoje ČR k principu vyloučení bipolitismu. Na rozdíl od dále rostoucího významu principu vyloučení apatristmu, kde vzrostl význam mnohostranných mezinárodních úmluv, v případě omezování bipolitismu je patrný odklon od toho, čeho jsme byli svědky od Ústavní listiny 1920. Podle jejího § 4 bylo státní občanství v ČSR jediné a jednotné, přičemž příslušník cizího státu nemohl být zároveň příslušníkem ČSR. To bylo až do poloviny 80. let minulého století rozvíjeno v podobě řady dvoustranných mezinárodních smluv omezujících případy bipolitismu.⁶⁶ Ty byly od poloviny 90. let minulého století postupně vypovězeny.⁶⁷ Naopak začínají převládat úmluvy, které tradiční koncepci jediného státního občanství relativizují právě s ohledem na procesy evropeizace a globalizace.⁶⁸

2.6. Evropeizace v oblasti základních práv a svobod

Jak již bylo zmíněno sub 1, lze zejména v oblasti ochrany základních práv a svobod nejnázorněji dokumentovat procesy evropeizace na poli ústavního práva. Jestliže rozhodnutí Spolkového ústavního soudu Solange I (1974) postupně obrátilo pozornost ES k této problematice, tak následující rozhodnutí (Solange II z roku 1986, Maastrichtské rozhodnutí z 1993) již mohla konstatovat výrazný postup v této oblasti. Můžeme zde proto sledovat nejvíce vzájemných vlivů – právní úprava EU působí na národní zákonodárství a judikaturu (europakonformní výklad základních práv), naopak národní praxe ovlivňuje právní úpravu v rámci EU (včetně tradičních metod a dogmatiky výkladu základních práv v judikatuře ESD) a konečně se ovlivňují členské státy mezi sebou navzájem.⁶⁹ Stejný proces probíhá i z hlediska druhého centra evropeizace – Rady Evropy a ESLP a je v našich podmínkách s ohledem na

⁶⁶ Jednalo se o smlouvy uzavřené postupně s USA, SSSR, Maďarskem, Polskem, NDR, Bulharskem a Mongolskem.

⁶⁷ Zvláštností ve vztahu k USA bylo její ukončení k 20. srpnu 1997 (Sdělení MZV č. 229/1997 Sb.), že zčásti svůj význam (zabránění bipolitismu) ztratila již v roce 1967 v důsledku změny právního názoru Nejvyššího soudu USA k možnosti zbavení občanství USA rozhodnutím státu. Viz rozsudek AFROYIM v. RUSK, 387 U.S. 253 (1967) – dostupný např. na <http://supreme.justia.com/us/387/253/case.html>.

⁶⁸ Pro ČR je to zejména Úmluva o státním občanství vdaných žen (vyhl. č. 72/1962 Sb.), Úmluva o právech dítěte (č. 104/1991 Sb.), Evropská úmluva o státním občanství (č. 76/2004 Sb.m.s.) a univerzální Úmluva o omezení případů bezdomovectví (č. 43/2002 Sb.m.s.).

⁶⁹ Zde je třeba opět zmínit i problematiku částí rozsudku Spolkového ústavního soudu k tzv. eurozatykači. Blíže jsem na to poukázal hned po jeho vydání – viz Filip, J.: *BVeFG – eurozatykač ano, ale právněstátně transponovaný*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 9, s. 12-16.

více než 17 let působení také daleko patrnější. Tato oblast je vůbec nejvíce „zasazena“ evropeizací a globalizací a s ohledem na rozsah všech možných aspektů je možné pouze na tuto oblast stručně poukázat.⁷⁰ Tím se mění i přístupy k mezinárodním úmluvám v této oblasti. Zatímco Vídeňská úmluva o smluvním právu vychází z tradičního pojetí mezinárodní smlouvy z hlediska jejího přijetí, ratifikace a výkladu (statický výklad z hlediska okolností přijetí), tak tam, kde mezinárodní lidskoprávní úmluvy vykládají již nikoli smluvní strany smlouvy, nýbrž orgány soudního typu, výrazně do popředí vystupuje výklad dynamický, který původně zamýšlený obsah takových dokumentů neustále přetváří, aniž by k tomu byla vyžadována změna takové smlouvy. V této oblasti bude i nadále problémem vymezení místa Listiny základních práv EU v našem právní řádu, neboť na rozdíl od Ústavy EU nyní existuje jen v podobě odkazu, který ve vztahu k jejímu textu provedl čl. 6 odst. 1 SEU (ve znění Lisabonské smlouvy). Listina tak není součástí SEU, nemá ani podobu mezinárodní smlouvy, která by podléhala ratifikaci, ale stane se přesto právně závaznou (viz jednání v Poslanecké sněmovně 18. 2. 2009).

2.7. Parlament ČR a vyjadřování zájmů ČR

Z hlediska ústavního práva do popředí vystupuje role tzv. demokratického deficitu EU, role národních parlamentů,⁷¹ především našeho Parlamentu.⁷² V tomto

⁷⁰ Jen pro názornost uvedme, že v dodatku k práci Rengeling, H.-W., Szczekalla, P.: *Grundrechte in der EU*. Köln etc. 2004 lze nalézt cca 200 stran seznamu literatury a rozhodnutí na toto téma jen za dva roky od vydání této práce (2004 a 2005). Pro českého čtenáře může být instruktivní nejnovější práce na toto téma Černá, D.: *Standard ochrany lidských práv v Evropě*. Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2009, jejíž obsáhlou recenzi přináší toto číslo Časopisu pro právní vědu a praxi. K otevřenému problému platnosti Listiny základních práv EU ve vztahu k prezidentským dekretům a možnému vystoupení ČR z dosahu platnosti této Listiny viz na příkladu již provedených výluk např. Barnard, C.: *The „Opt-Out“ for the UK and Poland form the Charter of Fundamental Rights: Triumph of Rethoric over Reality?* In: *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Wien – New York: Springer 2008, zejm. s. 266.

⁷¹ Otázka naplňování Protokolu o úloze národní parlamentů v EU z roku 1997 v podmínkách našeho Parlamentu.

⁷² K tomu Palivec, J.: *Kvantifikační analýza procesu aproximace práva ČR s právem Evropských společenství*. Právník, roč. 2006, č. 1; Palivec, J.: *Koordinace legislativních procesů na unijní a národní úrovni a harmonizace práva v podmínkách členství ČR v EU*. Právník, roč. 2006, č. 2; Pitrová, L.: *Euronovela jednacích řádů Poslanecké sněmovny – ianua reserata?* Právník, roč. 2005, č. 7. V jiných státech např. Wieser, B.: *Zur schwierigen Umsetzung der parlamentarischen Beteiligung an der innerstaatlichen Willensbildung in EU-Angelegenheiten Das Komitee gem § 31e Abs 3 GOGNR*. ÖJZ, roč. 1998; Jaskiernia, J.: *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*. In: *Parla-*

směru jde o oblast, která se v našem ústavním právu projevila i přímými změnami jednacích řádů obou sněmoven Parlamentu v roce 2004 a 2009.⁷³ Zvláštností v této souvislosti bylo, že stanovení tzv. vázaného mandátu vlády cestou změn jednacích řádů zákonem č. 162/2009 Sb.⁷⁴ bylo podmínkou senátorů, aby vyslovili souhlas s ratifikací Lisabonské smlouvy.

Postoupení řady kompetencí však nijak neovlivnilo počet přijímaných zákonů, ačkoli se jedná o pravidelnou výtku.⁷⁵ Změnila se však pravidla legislativní tech-

menty a integracja europejska. Warszawa 2002, s. 232-249; Beichelz, T.: *Die EU-Osterweiterung: eine Bürde für Repräsentation und Legitimation in den Beitrittsländern*. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 2003, č. 2 atd.

⁷³ Zde je třeba uvést, že v roce 2009 bylo provedení změn v jednacích řádech podmínkou Senátu, aby dal souhlas k ratifikaci Lisabonské smlouvy. Pragmatictí Češi se tak vypořádali s tímto problémem jinak než německý Spolkový ústavní soud v Lisabonském rozsudku z 30. června 2009, kde se požadoval nejdříve provedení změn v německém zákonodárství. Viz *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24.09.2009, Seite 3026 a *Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*. BGBl. Nr. 60 vom 24.09.2009, Seite 3031. Naopak neuspěl návrh frakce Die Linken na radikální doplnění čl. 23 odst. 1 Základního zákona o vyslovení souhlasu se změnami primárních smluv v referendu. Obsah toho, co stanovil náš zákon č. 162/2009 Sb. (změna jednacích řádů sněmoven) měl být předmětem nového čl. 21 odst. 1a Základního zákona. Ve Francii naopak Ústavní rada v rozhodnutí č. 560-2007 DC ze 20. 12. 2007 došla k závěru, že svěření kompetence komor podávat k ESD žaloby z důvodu porušení principu subsidiarity podle čl. 263 SFEU a čl. 8 Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality, vyžaduje změnu ústavy (nyní čl. 88-6 Ústavy Francie).

⁷⁴ S ohledem na vzájemný vztah obou sněmoven je nutno pozastavit se nad tím, že podmínka ratifikace Lisabonské smlouvy vedla k vybočení ze zavedených parlamentních tradic, kdy reglementová autonomie sněmoven vyžadovala alespoň zachování formy samostatných změn jednacích řádů. Zde se tak ale stalo v „balíku“, což je ovšem projevem vzájemné nedůvěry mezi sněmovnami.

⁷⁵ Odhaduje se, že členství v EU se dotýká cca 60% zákonů členských států, v oblasti hospodářské to má být až 80% zákonů. Tak to měl v roce 1988 předpovědět předseda Evropské komise J. Delors, jak uvádí ve své studii König, Th., Mäder, L.: *Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland*. Politische Vierteljahresschrift, roč. 2008, č. 3, s. 439. Rovněž další exaktní studie ale tyto údaje považují za přehnané. Blíže, Töller, A. E.: *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos*. Zeitschrift für Parlamentsfragen, roč. 2008, č. 1, zejm. s. 8-12 a Bovens, M., Yesilkagit, K.: *The Impact of European Legislation on National Legislation in the Netherlands*, s. 1-2 (dostupné na <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/1763/NIG1-11.pdf>). Z hlediska zákonů zemí viz pro Rakousko Bußjäger, P., Larch, D.: *Landesgesetzgebung und Europäisierungsgrad*. Innsbruck 2004 (dostupné na <http://www.foederalismus.at/contentit25/uploads/124.pdf>).

niky. Významné jsou zde závažné změny v legislativním procesu v jeho předparlamentní fázi ve formě novelizace Legislativních pravidel vlády a cestou přijetí Metodických pokynů pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství ČR v EU z roku 2004. Kromě toho je ovšem velmi důležité, že se učíme pracovat podle legislativních pravidel orgánů EU, což je rovněž nástroj evropeizace na úseku legislativy.⁷⁶

2.8. Exekutiva ČR a přistoupení k EU

Výrazně bylo s přistoupením k EU posíleno postavení exekutivy, zejména vlády, aniž byla v tomto směru změněna Ústava ČR. Tyto změny se ovšem např. ve srovnání s Rakouskem neprojeví ve větších změnách v rámci ústavních předpisů. S ohledem na parlamentní formu vlády (dualismus výkonné moci) se v ČR neprojevilo výrazněji napětí mezi vládou a prezidentem z hlediska vystupování za ČR v orgánech EU,⁷⁷ projevilo se však v napětí mezi prezidentem a zbývajícími státními orgány.⁷⁸ Je však nyní možno očekávat zmírnění trendu

Pro ČR uvádí F. Novák: *Legislativa ČR v roce 2007 – kvantitativní přehled*. Právník, roč. 2009, č. 2, s. 167 uvádí údaje od roku 2004 v rozsahu 11–40%, což odpovídá přibližně i oběma zahraničním studiím. Obecně k problematice kritérií pro měření podílu evropských předpisů ve vnitrostátním právu na příkladu Eduskunty ve Finsku viz Rainio, T., Wiberg, M.: *How to Measure the Europeanisation of a National Legislature?* Scandinavian Political Studies, Early View (dostupné na adrese <http://www3.interscience.wiley.com/journal/121392370/issue>).

⁷⁶ Viz např. *Interinstitucionální dohoda o společných pokynech k redakční kvalitě právních předpisů Společenství* (1999/C 73/01, ze dne 22. prosince 1998) – dodejme, že podle návrhu senátorů ve věci Pl. ÚS 29/09 je Lisabonská smlouva flagrantním porušením jejich pravidel, když její recital č. 2 požaduje, aby právní předpisy Společenství byly jasné a přesné a aby jejich uplatnění bylo pro jednotlivce předvídatelné. Tento požadavek je třeba zvláště přísně dodržovat v případě aktu, který by mohl mít finanční následky a který ukládá jednotlivcům povinnosti, aby dotčené osoby mohly s určitostí seznat obsah povinností, jež jim jsou ukládány. Dále např. *Společná praktická příručka Evropského parlamentu, Rady a Komise pro osoby podléající se na redakci právních předpisů v orgánech Evropského společenství* (březen 2000), což je obdoba našich Legislativních pravidel.

⁷⁷ V Polsku to bylo předmětem kompetenčního sporu mezi prezidentem a předsedou vlády, který byl vyřešen v rozsudku z května 2009 (Kpt 2/08) v podstatě ve prospěch předsedy vlády.

⁷⁸ Zejména otázka ratifikace Lisabonské smlouvy ukázala, že stručné a tradičně přebírané ústavní formulace mohou být předmětem závažného sporu, jsou-li vytrženy z kontextu dalších ustanovení o parlamentní formě vlády. Viz s přehledem diskuse a literatury Malenovský, J.: *Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR*. Právní rozhledy, roč. 2009, č. 4 a polemicky Koudelka, Z.: *Prezident a mezinárodní smlouvy*. Právník, roč. 2009,

převahy exekutivy, která mohla prosazovat své záměry nejen cestou Parlamentu, nýbrž právě i svou politikou v Bruselu v orgánech EU a přes Brusel nepřímou zase v Parlamentu ČR (čl. 10b Ústavy ČR nemůže být účinnou brzdou). Zde může vláda (např. vláda M. Zemana měla i jiné důvody – neměla většinu) přes protesty opozice poukazovat na potřebu transpozice směrnic ve větším rozsahu, než je ve skutečnosti třeba (někdy označováno jako tzv. gold plating).⁷⁹

2.9. Judikativa a evropeizace

Významné ústavní změny provedené v Ústavě ČR v roce 2001 se rovněž odrazily v postavení a fungování obecných soudů. V důsledku generální inkorporace mezinárodních smluv do právního řádu ČR jsou obecné soudy při svém rozhodování bezprostředně vázány nejen zákonem, nýbrž i těmi mezinárodními smlouvami, které splňují kritéria čl. 10 Ústavy ČR. Jinou linií je interpretace práva ČR, kde stále větší význam nabývá právě komparativní přístup (na horizontální úrovni).⁸⁰ Zcela zásadní význam zde má od 90. let judikatura ESLP, zejména oblastí soudů veřejného práva (správní soudnictví a Ústavní soud). Otevření se států světu ovšem z hlediska rozšiřování principu univerzality může rovněž vyvolat reakce opačné.⁸¹

2.10. Přístup k právu a evropeizace

Evropeizace má ovšem (stejně jako globalizace či univerzalizace) zásadní dopad na regulaci právních vztahů z hlediska vzájemného ovlivňování tvorby práva na nadnárodní úrovni a na národní úrovni. Evropeizace

č. 9, s. 929-939. Tento problém nevzniká v parlamentních monarchiích, kde mají následníci trůnu „ústavní“ Kinderstube, takže ví, jak se mají v takových sporech chovat.

⁷⁹ Německá doktrína již začíná tuto politiku klasifikovat v podobě přímého a nepřímého zveličování požadavků EU. Blíže viz Burrmeister, F., Staabe, E.: *Grenzen des sog. Gold Plating bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht*. Europarecht, roč. 2009, č. 3, s. 445. V Rakousku to Bußjäger, P.: *Symbolische Gesetzgebung als Realität und Rechtsproblem: Das Deregulierungsgesetz 2001*. ÖJZ, roč. 2004, č. 19, s. 701-705, definuje jako překročení nutné míry transpozice směrnic ES.

⁸⁰ Projevuje se to inspirací judikaturou soudů jiných zemí, zejména německých a rakouských. Souvisí to s tím, že všech 27 národních soudních soustav včetně ústavních soudů musí řešit obdobné problémy ve vztahu ke stejnému právnímu řádu.

⁸¹ Globalizace a evropeizace v oblasti soudnictví však může částečně působit kontraproduktivně. Příkladem jsou např. obavy zapůjčovat umělecká díla na výstavy do USA nebo SRN, kde v důsledku žalob před tamními soudy mohlo dojít k jejich zabavení. Nejen mezinárodní tribunály, ale i národní soudy dostávají možnost rozhodovat o zločinech proti lidskosti.

je spojena s vytvářením právní kultury, kde se vytvářejí společné vzorce chování. Jiným problémem, který by v tomto přehledu neměl chybět, je ovšem přístup k právu. Zásadní význam zde v rámci EU má možnost prohlížet si všech 22, popř. (irština) 23 jazykových mutací právních předpisů, neboť zkušenosti ukazují, že jednotlivé překlady do národních jazyků se mezi sebou mohou rozcházet, což je nutno zohlednit při jejich výkladu.⁸² Složitost této problematiky ukázal i preventivní přezkum Lisabonské smlouvy, kde otázka překladu byla jednou z námitek navrhovatelů.

2.11. Další oblasti evropeizace v ústavním právu

Existuje množství dalších problémů evropeizace – vertikální a horizontální působení, nejen proliferace evropského práva, ale také ochrana před jeho vadnou aplikací, problém tzv. autonomních pojmů v mezinárodních smlouvách a jejich aplikace, konkrétní projevy evropeizace (principy subsidiarity, proporcionality, výhrady podstaty a smyslu základních práv, evropských standardů, střet pojmů evropeizace a ústavní identity,⁸³ nezměnitelné materiální jádro ústavy atd.), evropeizace v oblasti samosprávy, bankovníctví a měny, popř. v rámci metod výuky. Jejich řešení je rovněž dokladem postupné evropeizace práva ČR ve výše naznačeném smyslu.

⁸² Blíže k těmto otázkám zejména Křepelka, F.: *Mnohojazyčnost Evropské unie a její důsledky pro českou právní praxi*. Brno: Masarykova univerzita 2007 a (z pohledu menšiny) Urrutia, I., Lasagabaster, I.: *Language Rights and Community Law*. In: *European Integration online Papers* (dostupné na adrese <http://eiop.or.at/eiop/texte/2008-004a.htm>). Zásadním rozhodnutím v této oblasti v souvislosti s důsledky nezajištění překladu právního předpisu ES/EU do českého jazyka je rozsudek NSS 1 AFs 21/2008 aplikující závěry řízení o předběžné otázce ve věci Skoma-Lux, s.r.o., kde je konstatováno, že právní předpis ES/EU může být vůči občanům v nových členských státech za podmínek uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce uplatňován teprve poté, co byl řádně vyhlášen v jejich příslušném úředním jazyce. Obecně k této otázce Mlsna, P.: *Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU*. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 10 (problematika publikace práva ES/EU a jeho dostupnosti) a Bobek, M.: *K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států*. Soudní rozhledy roč. 2006, č. 12, s. 449-462.

⁸³ Zatímco z pohledu členských států jde o zachování národní identity (čl. 6 odst. 3 stávající SEU, budoucí čl. 2 SEU), z hlediska evropského ústavního práva jde o zachování ústavní homogenity (čl. 6 odst. 1 SEU). V tomto směru může existovat určitý stav napětí, jak ukazuje judikatura ústavních soudů z hlediska propůjčení kompetencí EU a nezměnitelných částí národních ústav.

2.12. Evropeizace na úseku výuky ústavního práva

Zcela nový problém v rámci sledování trendů globalizace a evropeizace v rámci jejich vysokoškolské výuky spočívá v odpovědi na otázku, zda je třeba evropské aspekty ústavního práva vyčlenit do zvláštní části jako specializovaný předmět nebo naopak začlenit do výuky jednotlivých ústavněprávních disciplín. Dosaďovací přístupy k této otázce jsou rozdílné. Vcelku však v literatuře převažuje metoda vyčlenění evropské problematiky do zvláštní kapitoly (pokud např. v oblasti ústavního práva je evropské problematice vůbec věnována pozornost). Tak je tomu ve Velké Británii,⁸⁴ stejně jako v Polsku, které přistoupilo k EU ve stejné době jako ČR. Krakovská učebnice je oproti předchozím vydáním rozšířena právě o kapitolu „Polsko v evropském ústavním systému“, kde se ovšem věnuje více problematice evropského ústavního práva (stručná informace pro studenty z pohledu studia ústavního práva) než vlastnímu vlivu na ústavní právo.⁸⁵ Lublinská učebnice má naopak novou kapitolu „Ústavní aspekty přistoupení Polské republiky k Evropské unii“ zařazenou až na závěr.⁸⁶ Velmi malý rozsah kontrastuje s pozorností, která je jinak této problematice na lublinské fakultě věnována.⁸⁷

Rovněž jako poslední kapitola je problematika ústavních aspektů vstupu do EU a ES prezentována ve slovenské učebnici ústavního práva.⁸⁸ Je to postup obdobný německým učebnicím, kde nacházíme zpravidla kapitolu „Evropská unie“ věnovanou povaze, orgánům, pilířům EU).⁸⁹ Stejný postup volí nejobsáhlejší rakovská učebnice státního práva, která jde nejdále v promítnutí evropských aspektů do výuky jednotlivých institutů, nicméně jeho problémy řeší především ve speciální hlavě (přistoupení, rozbor ústavních ustanovení k EU, účast na rozhodování, volby na obecní úrovni, vztah rakovského práva).⁹⁰ U nás obdobný postup zvolila učebnice K. Klímy, která již reaguje na přistou-

⁸⁴ McEldowney, J. F.: *Public Law*. 3. vyd., London: Sweet & Maxwell 2002, s. 253-273. Naopak A. Carroll: *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Pearson Longman 2007 se problematikou evropeizace zabývá vždy v souvislosti s konkrétní otázkou.

⁸⁵ Sarnecki, P. (red.): *Prawo konstytucyjne RP*. 6. vydání. 2005, s. 8-45.

⁸⁶ Skrzydło, W. (red.): *Polskie prawo konstytucyjne*. 2005, s. 453-463.

⁸⁷ Viz sborník *Prawne problemy członkowstwa w Unii Europejskiej* (Leszczyński, L. red.). Lublin 2005.

⁸⁸ Posluch, M., Cibulka, L.: *Štátne právo slovenskej republiky*. Bratislava 2003, s. 315-322.

⁸⁹ Za mnohé např. Zippelius/Würtenberger: *Deutsches Staatsrecht*. 31. vyd. München 2005, s. 522-544; Katz, A.: *Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht*. 17. zcela přeprac. vyd., Heidelberg: C. F. Müller 2007, s. 61.

⁹⁰ Adamowich, L., Funk, B.-Ch., Holzinger, G.: *Österreichisches Staatsrecht*. Bd. 1: Grundlagen. 1997, s. 207-262.

pení ČR k EU.⁹¹ Nejdřív se věnuje problematice EU (orgány atd., což však není předmětem našeho ústavního práva), poté je věnována pozornost problematice členství v EU z hlediska našeho státu. To K. Klíma činí v souvislosti s jednotlivými problémy ústavního práva. To však již je otázkou českých trendů v této oblasti, kde lze očekávat kombinaci speciálních pomůcek spolu s výkladem základních vazeb v samotném kurzu ústavního práva.

3. Evropeizace v podmínkách Ústavního soudu

Zcela zásadní význam má evropeizace práva České republiky pro postavení a činnost Ústavního soudu. Souvisí to se stále sílící koncepcí označovanou jako víceúrovňový konstitucionalismus, ústavní pluralismus, nadnárodní konstitucionalismus atd.⁹² Výsledkem je v právní oblasti zejména již zmíněná koncepce EU jako ústavního sdružení (Verfassungsverbund), což vyjadřuje zejména vzájemné propojování a doplňování ústavních řádů na různých úrovních. Tak jako ústavní uspořádání EU není představitelné bez působení národních ústavních řádů, tak ani národní (státní) ústavní řády již nejsou myslitelné bez přihlídnutí k primárnímu právu EU. Nejde o vztah nadřazenosti nebo akcesority, nýbrž komplementarity.⁹³ V tomto směru se potom utvářejí možné vztahy mezi ústavními soudy a Evropským soudním dvorem, popř. dalšími soudy EU. I tato propojená soudní soustava (nikoli instančně!) tak přispívá k vytváření evropského ústavního systému, který zahrnuje ústavní principy obsažené v primárním právu EU, judikatuře soudů EU, v ústavách a judikatuře členských států EU, v ústavách a judikatuře subjektů federací – členských států EU, popř. v dalších ústavních pramenech (zejména Velká Británie, autonomní jednotky Španělsko).

⁹¹ Klíma, K.: Ústavní právo. 2. rozš. vyd. Plzeň 2004. Stejným stylem postupuje novější toruňská učebnice, která rovněž nejdříve vykládá instituce EU a poté se věnuje podrobně ústavní aspektům členství Polska v EU. Viz Witkowski, Z. a kol.: Prawo konstytucyjne. Toruń 2006, s. 97-156. Naopak Banaszak, B.: Prawo konstytucyjne. 4. vyd. Warszawa 2007 tento aspekt zmiňuje jen při výkladu pramenů práva (s. 155n.), jinak se jen zmiňuje o přístupovém referendu (s. 320), neboť této problematice věnuje speciální práci.

⁹² Např. *Transnational Constitutionalism*. Ed. by N. Tsagouris. Cambridge 2007.

⁹³ Takto vhodně tuto situaci označil Pernice, I.: *Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung*. Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 48, Tübingen 2000, s. 215. V Rakousku tuto změnu v povaze ústavy vyjadřují obratem „dvojjaká ústava“ (Doppelverfassung).

Tento vztah je založen na koncepci komunitárního a unijního práva, což klade zvýšené nároky na rozhodovací činnost Ústavního soudu ČR, která je předmětem kritických poleik v literatuře.⁹⁴ V současnosti již máme k dispozici cca 10 nálezů, které se těmto zásadním otázkám věnují.⁹⁵ Aniž by bylo třeba zacházet do podrobností, je možno konstatovat, že Ústavní soud ČR zde sleduje judikaturu jiných ústavních soudů, zejména německého (tzv. Solange II, Maastricht), takže odmítá teze ESD o absolutní přednosti komunitárního práva, nýbrž si vyhrazuje možnost přezkumu. Konstatuje, že pravomoci jsou EU pouze propůjčené, a to podmíněně.⁹⁶ Jednoznačné je jeho stanovisko k tomu, že komunitární právo nemůže být referenčním kritériem pro hodnocení ústavnosti domácího práva,⁹⁷ nicméně z hlediska existence tzv. Verfassungsverbund je k němu třeba při výkladu přihlížet (eurokonformní výklad právních předpisů). Často v Evropě diskutovaný problém, zda je Ústavní soud rovněž vázán na čl. 234 SES s povinností obracet se na Evropský soudní dvůr s předběž-

⁹⁴ Tón polemice udaly zejména studie Kühn, Z., Kysela, J.: *Na základě čeho bude působit komunitární právo v českém právním řádu?* Právní rozhledy, roč. 2004, č. 1, s. 23-27; Kühn, Z.: *Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním řádu*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 10, s. 395-397; Malenovský, J.: *Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo*. Právní rozhledy, roč. 2004, č. 6, s. 227-229; Malenovský, J.: *Znovu ke kompetencím Ústavního soudu ČR ve vztahu k Evropskému soudnímu dvoru a komunitárnímu právu*. Právník, roč. 2005, č. 1, s. 106-114; Malenovský, J.: *K nové doktríně Ústavního soudu ČR k otázce vztahů českého, komunitárního a mezinárodního práva*. Právní rozhledy, roč. 2006, č. 21, s. 774-783.

⁹⁵ K tomu z poslední doby přehled základních problémů Komárek, J.: *Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR*. Soudní rozhledy, roč. 2008, č. 10, s. 357-366 a k typům aplikace a interpretace soudy Bobek, M.: *Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?* Tamtéž, s. 367-373. Vliv komunitárního práva je ovšem přítomen i v rozhodnutích, kde není vůbec zmiňováno. Např. v nálezu k ústavnosti vyhlášku o elektroodpadech (Pl. ÚS 28/06), která vychází z komunitárního práva, posuzoval Ústavní soud tzv. dvojitou vázanost národního zákonodárce, tj. vázanost jednak komunitárním právem (Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/96/ES ze dne 27. ledna 2003 o odpadních elektrických a elektronických zařízeních) a jednak ústavním pořádkem (zejména čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a 2 a čl. 26 odst. 1 LPS a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR).

⁹⁶ Nález ve věci cukerných kvót (Pl. ÚS 50/04) a ve věci Lisabonské smlouvy (nález Pl. ÚS 19/08). K tomu viz Bříza, P.: *The Constitutional Court on the Lisbon Treaty. Decision on 26 November 2008*. European Constitutional Law Review, roč. 2009, s. 143n. Tento závěr byl vztažen i na oblast unijního práva v nálezu ve věci evropského zatýkácího rozkazu (Pl. ÚS 66/04).

⁹⁷ Nálezy k úhradě léčiv z veřejného zdravotního pojištění (Pl. ÚS 36/05) a k tzv. squeeze-out (Pl. ÚS 56/05).

nou otázkou, dosud Ústavní soud obchází.⁹⁸ Rozhodování ve víceúrovňovém systému s více centry a normativními ohnisky⁹⁹ se projevuje i ve vzájemných vztazích mezi vrcholnými soudními instancemi členských států ES/EU a Rady Evropy a soudními instancemi těchto mezinárodních organizací.

Odlíšný je vztah Ústavního soudu k judikatuře ESLP, neboť v roce 2004 byla novelou zákona o Ústavním soudu zavedena nová procedura obnovy řízení před Ústavním soudem z důvodu vyhovujícího rozsudku Evropského soudu pro lidská práva v trestních věcech. Tento vztah je v tomto případě vyjádřen tak, že v rámci obnoveného řízení Ústavní soud „vychází“ z právního názoru ESLP.¹⁰⁰ O významu judikatury ESLP svědčí to, že je zmiňována v přibližně 2.750 rozhodnutích Ústavního soudu (8%) z 35 tisíc a dokonce v 550 nálezech z 2700 (tj. 20%). Oproti tomu komunitární právo je zmiňováno jen asi v 80 rozhodnutích (tj. cca 3%).

Summary

The author examines some important issues of europeanisation in the field of the Czech constitutional law. That notion originally meant taking over typical European ways of conduct and regulation of social relation-

ships following the unique experience of the common base of values by countries outside Europe itself. At present, it is a specific phenomenon usually spoken about in connection with integration processes taking place on the European continent within the framework of the EU. Gradually, a usual pattern of solving problems is then created – politicians come with new ideas that are taken up by political scientists who begin to develop and process them systematically. Finally, lawyers come into play and select from the mass of opinions what is suitable and give it a legal form which politicians subsequently implement into the law. The author emphasizes that Europeanisation is not pushed forward only by the EU as it is usually claimed. It is confusing because in the area of public law, democracy, law-abiding state and human rights there was a historical role of the Council of Europe and its basic documents. Despite the efforts to push this key regional organization in the shade, its goals remain the starting point of the original “Europeanisation” in the proper sense of the word. In consequence the author deals with such problems of Europeanisation as: 1) new definition of the relationship between the municipal and international law due to the changes made in the Constitution of the Czech Republic in 2001 and the issue of sovereignty, 2) the problem of separation of powers and mutual relationships among particular bodies of the state from the viewpoint of the representation of the interests of the Czech Republic in EU bodies, 3) Europeanisation and its consequences linked with the development of a number of institutes of direct and representative democracy, 4) accessory citizenship of the EU gained by the citizens of the Czech Republic and related new rights (elections, residence, petitions, diplomatic protection, protection against discrimination), 5) the new constitutional regulation of the status of citizens of other member states has been changed, too, without a need to change the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, 6) the so-called democratic deficit of the EU that also influenced direct changes of the rules of order of both chambers of the Parliament in 2004 and 2009, 7) with respect to the parliamentary system of government he makes reference to the fact that in the Czech Republic no major tension arose between the government and the president as far as the representing of the Czech Republic in EU bodies is concerned (unlike e.g. in Poland), 8) due to the general incorporation of international treaties into the legal order of the Czech Republic its courts are directly bound in their deciding not only by law but also by these international treaties, 9) another line is an interpretation of the law of the Czech Republic where comparative approaches have been gaining steadily increasing importance. In the end the author examines the most important decisions of the Czech Constitutional Court concerning the Czech membership in the EU and the Council of Europe.

⁹⁸ Popř. nechává otevřenou pro budoucnost jako v precedenčním nálezu Pl. ÚS 50/04 (č. 154/2006 Sb. – cukerné kvóty). V nálezu II. US 1009/08 ovšem konstatoval takovou povinnost v případě nejvyšších soudů a její porušení označil za porušení práva na soudní ochranu a zákonného soudce. Praxe jednotlivých ústavních soudů v tomto směru není jednotná. Výroční zpráva ESD za rok 2007 uvádí 6030 předběžných otázek od roku 1961 (anglická verze za rok 2008 dalších 288), přičemž na s. 101n. uvádí přehled navrhovatelů, ze kterého nelze jednoznačně určit počet podání od ústavních soudů mimo Rakouska (4), Slovenska (1) a Litvy (1), popř. od soudů, které v členských zemích (např. Belgie, Irsko) plní některé jejich funkce nelze určit, zda otázku položily právě v oblasti působnosti jako ústavní soudy. Obecně je známo, že ústavní soudy některých zemí (SRN, Itálie, Španělsko) se k této možnosti staví negativně.

⁹⁹ S ohledem na chybějící jediný bod přičitatelnosti se nehovoří o hierarchii, nýbrž o heterarchii. Souvisí to se poklesem významu ústav jako jediného pozitivněprávního centra státnosti a právnosti. U nás se tuto otázku pokusil otevřít J. Kyšela ve své studii *Měníci se struktura právního řádu a jeho atributy*. In: Eric Stein Working Paper No 1/2009, s. 7n. (dostupné na adrese <http://www.ericsteinpapers.eu>). Pro právní vztahy v takovém systému se potom začíná používat označení „synarchie“ jako výraz pro uplatňování sdílené svrchovanosti v rámci systému sdružených (někdy označených jako post-suverénní) států. Viz např. Chrysochoou, D. N.: Europe as a Synarchy: A Study in Organized Co-Sovereignty. Jahrbuch des öffentlichen Rechts, sv. 57, roč. 2009, s. 407-424.

¹⁰⁰ K tomu Filip, J.: K vymezení rozsahu přezkumu v obnoveném řízení před Ústavním soudem. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2008, č. 2.

Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva*

Michal Bartoň**

1. *Inspirace úvahy - rozhodnutí Nejvyššího správního soudu „Křišťálová noc“*

Rád bych se ve svém příspěvku zaměřil na téma, které se čím dál více diskutuje zejména v souvislosti se shromážděními extremistů, i když jde o téma obecnější a netýká se nutně a pouze jen extremistických akcí. Jde o koncepci, kterou pracovně nazvěme koncepcí „předpokládaného účelu shromáždění“. Pojmem „předpokládaný“ účel zde rozumím takový účel shromáždění, který je odlišný od účelu oznámeného, ovšem na základě řady okolností a indicií je možno dovodit, že jde o skutečný účel shromáždění, který má být pouze zakryt a maskován fiktivním účelem oznámeným.

Diskuse na dané téma se rozvinuly po známém rozhodnutí NSS¹ týkajícím se plánovaného pochodu radikálů pražským židovským městem na den výročí Křišťálové noci². Zde byla soudem poprvé připuštěna možnost posuzovat jako důvod zákazu shromáždění jiný účel, než účel oznámený³. Ačkoli nešlo o rozhodovací

(nosný) důvod daného rozhodnutí, byla daná koncepce obsahem publikované právní věty. Tato právní věta mj. uvádí: „Správní orgán může odůvodnit zákaz shromáždění jeho nedovoleným účelem, byť i odlišným od oznámeného, svůj závěr však musí prokázat a nese odpovídající důkazní břemeno“⁴.

Rád bych se zde zaměřil na otázky, které z daného rozhodnutí, resp. uvedeného obiter dicta nutně vyplývají, pokusil se je strukturovat a upozornil na ústavněprávní rizika či úskalí spojená s koncepcí předpokládaného účelu shromáždění.

Leitmotivem příspěvku je tak otázka, zda lze zakázat shromáždění pro jiné důvody než uvedené v zákoně o právu shromažďovacím. Omezení jdoucí nad rámec zákona je zde právě v možnosti dovodit a prokázat jiný účel shromáždění než je „účel oznámený“ (příčemž pouze a jen „oznámený účel“ je dle zákona možno zkoumat), a z daného důvodu shromáždění zakázat. Omezení shromažďovacího práva může být dle zmíněného rozhodnutí NSS „pouze výjimečné, a pouze v nezbytném rozsahu chránícím zájmy vyjádřené především, nikoliv však pouze, v § 10 odst. 1–3 shromažďovacího zákona. Městský soud se ve svém formálním výkladu shromažďovacího zákona zastavil právě na zákonné normativní úrovni. Opomněl přitom, že právní normy, jimiž se musí každý soud při svém rozhodování řídit a které musí respektovat, nejsou představovány pouze normami zákonné povahy, ale např. i normami ústavního či mezinárodního práva a základními právními principy. Aplikace právních norem pak musí vést k rozumné a efektivní ochraně práv a musí respektovat více než pouhé zákonné normy“. Ve zmíněném rozhodnutí tak NSS připouští vedle omezení shromažďovacího práva zákonem, též omezení dané přímou aplikací ústavních či mezinárodních norem, popř. ústavních principů, které mohou se shromažďovacím právem kolidovat.

* Příspěvek je mírně dopracovanou písemnou verzí mého vystoupení na semináři Nejvyššího správního soudu „Shromažďování ve veřejném prostoru - svoboda nebo hrozba?“ konaného dne 17.6. 2009. Příspěvek byl zpracován v rámci řešení grantu GAČR 407/08/P414.

** JUDr. Michal Bartoň, Ph.D., Katedra ústavního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci.

¹ Rozhodnutí NSS ze dne 5. 11. 2007, sp. zn. 8 As 51/2007–67.

² K dosavadním reakcím na dané rozhodnutí srov. Bartoň, M.: Shromáždění neonacistů v ČR a aktuální judikatura Nejvyššího správního soudu, in Sborník z konference Mílniky práva v stredoerópskom priestore konané 3. 4. – 5. 4. 2008, PF UK Bratislava, 2008, str. 458–463, Černý, P.: Zákaz shromáždění, Právní rozhledy, 5/2008, str. 163, Jirásek, J.: Ke svobodě shromažďování, in Jirásek, J., Klíma, K. (eds.): Pocta Jánů Gronského, Aleš Čeněk, 2008, str. 239, Uhl, P.: Potřebujeme změnit úpravu práva shromažďovacího? Aneb i neonacisté mají svá práva, <http://jinepravo.blogspot.com/2009/05/potrebujeme-zmenit-upravu-prava.html> (přístup 19. 6. 2009).

³ Ustanovení § 10 odst. 1 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v platném znění (dále v textu též „shromažďovací zákon“) uvádí, že úřad shromáždění zakáže pokud by **oznámený** účel „směřoval k výzvě a) popírat nebo omezovat

osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisť a nesnášenlivosti z těchto důvodů; b) dopouštět se násilí nebo hrubě neslušnosti; c) jinak porušovat ústavu a zákony“.

⁴ Sb. NSS č. 2/2008, č. 1468.

2. Je třeba aplikovat stejná kritéria ústavnosti pro zákaz i pro rozpuštění shromáždění?

První otázka, kterou je potřeba si při zvažování možných úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždění položit, zní, **zda mají být aplikována shodná kritéria jak pro posouzení legitimacy zákazu, tak i pro posouzení legitimacy rozpuštění shromáždění.**

Z hlediska lidskoprávního je potřeba odlišit apriorní nemožnost realizace určitého politického práva od případného postihu za realizaci daného práva či omezení při jeho realizaci. Jako příklad lze uvést cenzuru jako apriorní znemožnění publikovat určitý obsah na straně jedné a postih za publikaci nezákonného obsahu na straně druhé. Apriorní znemožnění výkonu určitého práva je vždy závažnějším zásahem, než případný následný postih za jeho realizaci či omezení při samotné realizaci. Na první pohled se to tak vždy nemusí jevit, zvláště hovoříme-li o shromažďovacím právu. Zákaz shromáždění má totiž vnější podobu pouhého rozhodnutí (řečeno poněkud metaforicky pouze „papíru s razítkem“), zatímco rozpuštění shromáždění může být spojeno s použitím fyzického násilí (donucovací prostředky policie), se zatýkáním, předváděním účastníků apod. Pořád ovšem zůstává apriorní zákaz znemožňující realizaci daného práva daleko závažnějším zásahem do práva shromažďovacího než rozpuštění shromáždění. Zda při případném rozpuštění dochází též k zásahu do jiných práv (nikoli nutně k jejich porušení) jako jsou nedotknutelnost osoby či osobní svoboda, je již věc jiná a souvisí s potřebou vynutitelnosti zákona, resp. ochotou demonstrantů respektovat pokyny policie.

Představuje-li zákaz shromáždění intenzivnější zásah do práva shromažďovacího než rozpuštění shromáždění, pak všechny důvody umožňující zákaz shromáždění, musí být vždy aplikovatelné i na rozpuštění shromáždění⁵. Připustíme-li tedy možnost zákazu shromáždění nad rámec zákona (přímou aplikací kolidujících ústavních práv či hodnot)⁶, musíme připustit ze stejného důvodu i možnost jeho rozpuštění.

Zde spatřuji první úskalí, neboť zejména policie by měla při případném zákroku postupovat striktně podle

⁵ V principu by tak nikdy neměla nastat situace, kdy bude shromáždění pro jeho předpokládaný závadný účel zakázáno, avšak pokud by se přesto konalo, samotný průběh by již důvod pro rozpuštění nezavdal.

⁶ NSS výslovně zmiňuje kolizi shromažďovacího práva s chráněnými právy třetích osob, když uvádí, že „mezi elementární hodnoty demokratické společnosti patří respekt k právům druhých při výkonu vlastních práv. Tato maxima se uplatní i při výkonu (...) práva shromažďovacího, které se může dostat do konfliktu s ústavním pořádkem chráněnými právy třetích osob. (...) omezení (...) je nutné zdůvodnit za použití principu proporcionality“ (8 As 51/2007 – 67).

zákona (totéž platí pro zástupce úřadu)⁷. Možnost rozpustit shromáždění nad rámec zákonných důvodů (přímou aplikací ústavních práv či principů) s sebou nese riziko možného účelového „hodnotového nálepkování“ shromáždění, což může kolidovat s potřebou přísné neutrality policie (resp. státní moci obecně). Neutralita, předvídatelnost postupu policie a rovnost přístupu policie vůči všem shromážděním je zajištěna právě dodržováním předem daných jasných pravidel, která pro policii při omezování shromažďovacího práva stanoví zákon. Ostatně pro výkon státní moci platí požadavek čl. 2 odst. 3 Ústavy, tedy že „státní moc lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“. Přijmeme-li koncepci předpokládaného účelu shromáždění a platí-li mnou naznačený vztah intenzity dvou typů zásahu do shromažďovacího práva (rozpustit lze vždy z důvodů, pro které lze zakázat), pak musí platit následující teze: Buď dáme možnost policii omezovat právo shromažďovací (rozpouštět shromáždění) nad rámec zákona, nebo připustíme, že důvody zákazu shromáždění mohou být širší než důvody pro rozpuštění. Oba závěry jsou dle mého názoru ústavně problematické.

3. Zvýhodnění neoznamovaných shromáždění?

Další úskalí se týká neoznamovaných shromáždění. Pokud bude mít veřejná moc kompetenci zakázat shromáždění i pro předpokládaný (veřejnou mocí tvrzený a prokazovaný) nedovolený účel, který se liší od oznamovaného a který svolavatel nejen, že neuvádí, ale může jej i popírat, bude pro některé svolavatele výhodnější akci vůbec neohlašovat a riskovat pouze případnou pokutu⁸. Připomínám, že pro samotné nesplnění oznamovací povinnosti nelze shromáždění zakázat⁹.

Budou-li tedy existovat konkrétní poznatky o tom, že se na určitou dobu a určité místo (může jít např. o problematickou kombinaci místa a data jako v případě posuzovaném NSS) chystá shromáždění, jehož účel bude z dostupných indicií¹⁰ veřejnou mocí vyhodnocen jako protizákonný, nezbude než počkat na samotné konání shromáždění a toto případně rozpustit. Jde o jedinou

⁷ Srov. § 12 odst. 2, 6 a 7 shromažďovacího zákona.

⁸ Podle současné právní úpravy je možno za přestupek dle § 14 odst. 1 shromažďovacího zákona uložit pokutu až do výše 5.000 Kč.

⁹ Srov. § 12 odst. 3 shromažďovacího zákona.

¹⁰ Půjde zejména o osobu svolavatele, místo a čas shromáždění, pozvánky, neformální materiály, informace na internetu apod. Srov. příručku Ministerstva vnitra „Manuál pro obce k zákonu o právu shromažďovacím“ vydanou v červnu 2009, zejm. str. 19-20.

možnost řešení, nepřipustíme-li možnost toto shromáždění taktéž zakázat. Možnost zákazu *neoznamené* shromáždění však vylučují, neboť jednak zákon výslovně váže možnost zákazu na shromáždění oznámená¹¹, jednak by se zákaz neoznamené shromáždění fakticky blížil libovolné *ex offio* zahajované shromažďovací cenzuře a šlo by tak o zcela nepředvídatelné zásahy do shromažďovacího práva bez jakýchkoli předem daných pravidel. Jedinou možností je tedy vyčkat na konání shromáždění a rozpustit jej, vybočí-li z mezí zákona.

Což ovšem vede k zajímavému paradoxu: Ze dvou identických shromáždění (co do osoby svolavatele, místa a času konání i všech dalších možných důkazů či indicií týkajících se závadného účelu), bude zakázáno pouze to, které svolavatel řádně oznámí a dokonce uvede účel, který bude v souladu se zákonem. V těchto dvou skutkově shodných modelových případech (lišících se pouze aktem oznámení) tak závažnější zásah do práva shromažďovacího (tedy apriorní znemožnění konat shromáždění) bude uplatněn vůči tomu, kdo dodrží zákon. Navíc pokud by se dané shromáždění i přes zákaz sešlo, musí¹² být následně rozpuštěno už jen (a pouze) z toho důvodu, že bylo zakázáno, aniž by bylo možno a nutno zkoumat jeho skutečný průběh.

Zde je však další zásadní kámen úrazu, neboť nelze nikdy s jistotou vyloučit situaci, že se dostaví řada osob, kteří jsou nalákáni oním „falešným“ účelem, který může být znám z médií či uveden na plakátech a pozvánkách a zároveň nelze dokonce ani vyloučit, že svolavatel a další osoby znající onen skutečný skrytý účel budou ve výrazné menšině, v krajním případě vůbec nedorazí¹³. Přesto by však měla policie akci okamžitě rozpustit jen z důvodu, že byla zakázána (ačkoli samotný průběh bude zákonný), což je řešení zjevně neústavní, neboť zde chybí jak „nezbytnost omezení“ shromažďovacího práva, tak dokonce i jakýkoli legitimní cíl pro toto omezení (k jednotlivým prvkům testu omezení shromažďovacího práva srov. dále).

Představme si například situaci vycházející ze skutkového základu zmiňovaného rozhodnutí NSS, kdy by na shromáždění s oznámeným účelem „protestu proti účasti České republiky na okupaci Iráku“¹⁴ konající se na den výročí Křišťálové noci v okolí synagog tvořili

většinu účastníků občané Iráku žijící v ČR, kteří oznámený účel shromáždění vzali za svůj, přišli protestovat proti válce ve své zemi a byli by ve výrazné přesile oproti svolavatelovi a jeho „věrným“. Z vnějších okolností (např. nápisy na transparentech) by bylo jasné zřejmé, že samotný průběh shromáždění odpovídá oznámenému účelu navzdory skrytému úmyslu svolavatele. Přesto by šlo (při aplikaci právní věty NSS) o shromáždění předem zakázané a tedy okamžitě rozpustitelné.

To, že se svolavatelovi jeho zamýšlená provokace vždy nepodaří, bude samozřejmě spíše výjimkou než pravidlem, tuto situaci však vyloučit nelze. Naplnění skrytého závadného účelu shromáždění je totiž závislé na vůli a chování řady jednotlivců (potencionálních a zčásti předem neznámých účastníků shromáždění), které lze předvídat, odhadovat, nikdy však s jistotou předem prokázat.

Nezamýšleným a problematickým důsledkem koncepce předpokládaného účelu shromáždění tak může být obcházení ohlašovací povinnosti. Ať již obcházení zcela cílené a záměrné či obcházení z pouhé opatrnosti a nejistoty. U řady kontroverzních shromáždění (a nemusí jít jen o tzv. pravicové radikály) totiž organizátoři nemusejí chtít riskovat, že jim veřejná moc – řečeno vulgárně – „vnutí“ jiný než ohlášený účel a z daného důvodu akci zakáže. Proto shromáždění z opatrnosti raději vůbec neohlásí, čímž se vyhnou možnému zakazu. Tímto nechci podsouvat zástupcům měst či obcí nekalé úmysly, ale pouze upozornit na tzv. chilling effect (doslova „chladič účinek“), tedy určitý odrazující efekt, který je popisován jako nežádoucí a negativní důsledek vágní, široké a nepředvídatelné regulace určitého práva (typicky svobody projevu či shromažďování) spočívající v odrazování nositelů práv od realizace těchto svých práv¹⁵. Za tento chilling effect lze považovat i možnou obavu (plynoucí ze splnění oznamovací povinnosti) ze zákazu shromáždění kvůli předem nejasným důvodům.

¹⁵ Koncepce „chilling effect“ byla vytvořena a rozpracována v právní praxi a doktríně USA v souvislosti s testy vágní a příliš široké regulace (vagueness test, overbreadth test). K těmto testům srov. blíže Stone, G. R., Seidman, L. M., Sunstein, C. R., Tushnet, M. V., Karlan, P. S.: *The First Amendment*, 3rd ed., Wolters Kluwer, 2008, str. 109–119 či Cohen, W.: *The First Amendment, Constitutional Protection of Expression and Conscience*, Foundation Press, New York, 2003, str. 42–52. Pojem „chilling effect“ byl převzat též do rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva a poprvé zde byl použit (jsou-li má zjištění vycházející z databáze HUDOC přesná) v souvislosti se zákazem mučení (čl. 3) v rozhodnutí o přípustnosti stížnosti Donnelly a ostatní proti Velké Británii (1973). Běžně je však používán zejména v souvislosti s omezováním politických práv, zejména svobody projevu. V souvislosti se shromažďovacím právem srov. např. rozhodnutí Baczkowski proti Polsku (2007), § 67 či Eva Molnar proti Maďarsku (2008), § 44.

¹¹ Srov. § 10 odst. 1 a § 11 odst. 1 shromažďovacího zákona.

¹² Dikce § 12 odst. 1 shromažďovacího zákona zřejmě nemožňuje správní uvážení týkající se možnosti rozpuštění zakázaného shromáždění.

¹³ Vliv na účast i složení účastníků může mít též řada zcela mimoprávních faktorů, které veřejná moc nejenže nemůže předvídat, ale zejména je nemůže nikdy předem s jistotou prokázat. Například osoby znající skutečný protizákonný účel akce si budou vědomi nebezpečí zásahu policie na místě samém, což může některé z nich přimět k rezignaci na účasti, narozdíl od ostatních potencionálních „bona fide“ účastníků zlakaných falešným účelem.

¹⁴ Nahlášený účel citován dle rozhodnutí 8 As 51/2007–67.

4. Předpokládaný účel shromáždění a test ústavnosti omezení shromažďovacího práva

Dále bych se stručně zmínil o ústavnosti omezení shromažďovacího práva z hlediska limitů čl. 19 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“) a čl. 11 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále „Evropská úmluva“).

Testem ústavnosti omezení práva či svobody (včetně práva shromažďovacího) je dle konstantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva postupné splnění tří podmínek¹⁶:

1. omezení musí být stanoveno zákonem,
2. omezení musí sledovat legitimní cíl (veřejná bezpečnost, ochrana práv třetích osob atd.),
3. omezení musí být v demokratické společnosti nezbytné.

4.1. Podmínka stanovení omezení zákonem

Omezení shromažďovacího práva jsou náplní zákona o právu shromažďovacím. V souvislosti s výše zmíněnou koncepcí NSS pak předmětem diskuse může být, zda by i další omezení jdoucí nad rámec zákona naplnila podmínku, že omezení musí být „stanoveno zákonem“ jak z hlediska Listiny, tak Evropské úmluvy, popř. zda je možno tuto podmínku naopak při omezení zcela obejít.

Evropská úmluva používá dikci „prescribed by law“, přičemž pojem law (právo) není vykládán formálně jakožto právní předpis se silou zákona, nýbrž musí splňovat materiální kritérium jasnosti, předvídatelnosti a přístupnosti¹⁷. Z hlediska vnitrostátního již takovou možnost extenzivního výkladu nemáme, neboť čl. 19 Listiny hovoří o omezení shromažďovacího práva formou „zákona“, přičemž v Listině pojem „zákon“ opravdu znamená vnitrostátní normativní akt se silou zákona. I na zákon jako formální vnitrostátní pramen práva však musí být (při posuzování legitimacy omezení práva či svobody chráněného Evropskou úmluvou) kladeny materiální nároky plynoucí z judikatury ESLP. Podmínka přístupnosti je splněna automaticky, neboť zákon je vyhlášen ve Sbírce zákonů. Bude-li ovšem tato zákonná úprava nejasná a nepředvídatelná, půjde sice formálně

o zákon, ale nebudou splněny materiální podmínky pro naplnění dikce „prescribed by law“ vyžadované ESLP.

Pokud jde tedy o možnost dovozovat a prokazovat jako důvod zákazu shromáždění jiný účel, než účel oznámený, máme v zásadě dvě možnosti přístupu. Buď zaujmeme pozici, že se stále **pohybujeme v mezích shromažďovacího zákona**, resp. v mezích § 10, který pouze vykládáme extenzivně či teleologicky¹⁸. Pak formálně platí, že omezení je „stanoveno zákonem“ a pojem „oznámený účel“ vykládáme v *mezích zákona* širěji, tj. z hlediska smyslu zákona jako celku tam, kde je tento oznámený účel fiktivní a má zastírat účel jiný, který veřejná moc dovodí. Při tomto extenzivním či teleologickém výkladu však narazíme jednak na kolizi s principem, že zákonné výjimky z ústavně zaručených práv a svobod je potřeba vykládat restriktivně a jednak na již zmíněnou podmínku jasnosti a předvídatelnosti omezení. Pokud zákon uvádí jako kritérium zákazu „oznámený účel“, budou moci nositelé shromažďovacího práva napadat posuzování jiného než oznámeného účelu jako zásah z hlediska zákona nepředvídatelný.

Druhou možností je připustit omezení práva shromažďovacího i mimo požadavky čl. 19 odst. 2 Listiny, popř. čl. 11 odst. 2 Evropské úmluvy. Zde by tedy muselo jít o již naznačenou přímou aplikaci jiného základního práva či ústavní hodnoty, které v daném případě kolidují s právem shromažďovacím.

Tento **postup přímé aplikace ústavních a mezinárodních norem** nad rámec čl. 19 odst. 2 Listiny má však též svá úskalí. Omezení práva přímou kolizí s jiným právem je typické a žádoucí zejména tam, kde Listina o možnosti omezení vůbec nehovoří a kritéria nestanoví (např. svoboda vědeckého bádání¹⁹). Pokud však limity omezení Listina jasně stanoví (tak jako u práva shromažďovacího), připuštění dalších omezení nad rámec těchto limitů může učinit všechna podobná ustanovení v Listině bezpředmětnými, neboť pro ústavnost zásahu sice budeme vyžadovat naplnění třístupňového testu omezení práva, ale zároveň připustíme, že lze právo omezit i jinak (jde tak o jakýsi „ústavní by-pass“)²⁰.

¹⁸ Pro korektnost dodávám, že tuto zmínku týkající se možného řešení konformity s Listinou formou extenzivního či teleologického výkladu shromažďovacího zákona jsem do písemné verze své úvahy doplnil jako reakci na polemické diskusní vstupy P. Molka, J. Passera a J. Camrdu na výše zmíněném semináři NSS 17. 6. 2009.

¹⁹ Ačkoli svoboda vědeckého bádání v čl. 15 odst. 2 nemá výslovně zakotvenou možnost omezení, tak jako je tomu u většiny dalších práv, lze si např. představit omezení dané právem na život, zákazem mučení či důstojností člověka pokud by vědecké bádání spočívalo v určitých typech pokusů na lidech.

²⁰ Omezení ústavně zaručeného práva z důvodu kolize s jiným ústavně zaručeným právem v situaci, kterou prováděcí zákony nepředvidají, nelze vyloučit, ovšem i pak musí být splněn níže uvedený požadavek proporcionality, tedy jednak musí jít

¹⁶ K třístupňovému testu ústavnosti omezení práv srov. např. Dijk, P., Hoof, F., Rijn, A., Zwaak, L.: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 4th ed., Intersentia, Antwerpen – Oxford, 2006, str. 334–342.

¹⁷ Srov. *Sunday Times* proti Velké Británii (1979), § 47 a 49. Tato materiální kritéria zakotvil ESLP zejména kvůli omezením daným *common law*. Srov. též Bartoň, M.: *Svoboda projevu a její meze*, Linde, 2002, str. 34–35.

Přímá aplikace norem ústavního či mezinárodního práva, popř. právních principů by měla být v principu nahlížena jinak, pokud touto aplikací rozšiřujeme práva jedince vůči veřejné moci na straně jedné a jinak, pokud touto aplikací omezujeme práva jednotlivce a posilujeme kompetence veřejné moci (zde např. možnost zakázat shromáždění nad rámec oznámeného účelu).

Zatímco v prvním případě je tato přímá aplikace žádoucí a vhodná, v případě druhém jde o vstupování na tenký led. Zvláště pak, pokud má být tento typ aplikace prováděn úřady či policií (tedy těmi, kteří jsou, pokud jde o zákazy a rozpouštění shromáždění, tzv. „v první linii“). Případná chybná aplikace oněch ústavních principů (nevhodné vyvážení v rámci proporcionality) může mít daleko závažnější negativní dopady právě v případě druhém (omezování základních práv).

Předesílám, že ono nevhodné vyvážení kolidujících ústavních práv či principů nemusí být výsledek zlé vůle, libovůle či zneužití moci²¹. Ne vždy však bude ona kolidující ústavní práva aplikovat právník dostatečně znalý judikatury soudů (včetně judikatury ESLP) schopný v extrémně krátkém čase zhodnotit (nad rámec zákonné úpravy) význam a hodnotu těchto v kolizi stojících ústavně zaručených práv²². O to hůře to bude možné na místě samém při rozpouštění shromáždění ať již zástupcem úřadu či ze strany příslušníků policie, platí-li má výše zmíněná teze, že pro apriorní zákaz nemohou platit přísnější kritéria než pro rozpouštění shromáždění a bude tak možno přímou aplikaci ústavních práv využívat i při rozpouštění shromáždění.

o reálnou a existující kolizi práv (musí být jasně individualizováno, jaké konkrétní právo jakého subjektu s právem shromažďovacím koliduje), zároveň musí být naplněn požadavek minimalizace zásahu do omezovaného práva (tj. ochranu daného kolidujícího práva nelze zajistit jinak či méně restriktivními prostředky než preventivním zákazem shromáždění), k tomu srov. blíže kapitoly 4.3. a 6 této stati.

²¹ Stejně tak nelze ovšem vyloučit, že některou radnici obsadí strana pohybující se na samé hraně ústavnosti. Srov. např. poměrně silnou úzce regionální podporu Dělnické strany pokud jde o výsledky voleb do Evropského parlamentu v některých volebních okrscích (viz blíže statistiky na www.volby.cz).

²² Např. starosta obce, kde je většina obyvatel silně věřících, se může domnívat, že nahlášená demonstrace homosexuálů může urážet citění konzervativních věřících v dané obci a ve snaze chránit většinové mínění obyvatel obce průvod zakáže s odkazem na ochranu práv třetích osob. Uvedené předsudky bohužel zatím nejsou pouze věcí minulosti či politikou totalitních států, vzpomeňme na nedávné rozhodnutí ESLP *Baczkowski* proti Polsku (2007), kdy tehdejší primátor Varšavy Lech Kaczynski hledal všemožné zástupné důvody (zejm. dopravní) pro to, aby se ohlášené shromáždění homosexuálů nemohlo konat.

4.2. Podmínka existence legitimního cíle omezení

Druhé kritérium ústavního testu, tedy existence legitimního cíle, zpravidla potíže nečiní²³. I při zákazu shromáždění pro jiný než oznámený účel, bude poměrně snadné dovést sledovaný legitimní cíl. Ten bude záviset na tom, jaký problematický účel shromáždění bude předpokládán. V citovaném rozhodnutí NSS je oním legitimním účelem ochrana práv a svobod druhých. Při omezování shromáždění extremistů jsou vždy sledovány dva stěžejní legitimní cíle: jednak jde o národní či veřejnou bezpečnost, tedy ochranu před potenciálním nebezpečím plynoucím z extremistických myšlenek („co kdyby se dostali k moci a začali své představy realizovat“), což úzce souvisí s koncepcí obranyschopné demokracie, jednak jde o zmiňovanou ochranu práv a svobod druhých, tedy zejména o ochranu důstojnosti osob, kterých se mohou projevy extremistů dotýkat či je urážet nebo v nich vzbuzovat obavy (např. oběti holocaustu, příslušníci minorit). Sama existence onoho legitimního cíle však nestačí. Jak uvádí ESLP, svoboda slova chrání i myšlenky, které jsou „urážlivé, šokující či znepokojující“ pro stát či skupinu obyvatel²⁴, podobně i svoboda shromažďování dle ESLP „chrání demonstraci, která může znepokojovat nebo pohoršovat osoby (annoy or give offence), které nesouhlasí s idejemi či požadavky, o jejichž propagaci demonstrace usiluje“²⁵. Ostatně řada shromáždění má za cíl právě provokovat, rozpoutávat diskuse a jejich konání může řadu názorových odpůrců urážet, pohoršovat či se jich dotýkat. To však samo o sobě pro omezení nestačí. Pro možnost omezení tedy vedle existence legitimního cíle musí být splněno i kritérium třetí – „nezbytnost omezení v demokratické společnosti“.

4.3. Podmínka nezbytnosti omezení v demokratické společnosti

Nezbytnost omezení je vždy nejspornějším a často nejsubjektivnějším kritériem rozhodující o tom, zda je příslušný zásah ještě v mezích Evropské úmluvy, resp. Listiny. Pojem „nezbytnost omezení“ vykládá ESLP jako existenci „naléhavé společenské potřeby“ s tím, že zároveň musí být omezující opatření „přiměřené sledovanému cíli“²⁶. Onu přiměřenost (proporcionalitu) lze

²³ Podle čl. 19 odst. 2 Listiny musí jít o opatření nezbytná „pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu“. Podle čl. 11 odst. 2 Evropské úmluvy musí jít o opatření nezbytná „v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“.

²⁴ *Handyside* proti Velké Británii (1976), § 49.

²⁵ *Stankov a Ilinden* proti Bulharsku (2001), § 86.

²⁶ Srov. např. *Vajnai* proti Maďarsku (2008), § 43–45.

těž vymezit jako princip minimalizace zásahu do omezeného práva. Zásah tedy bude přiměřený, pokud nebude možno daného legitimního cíle dosáhnout i jinak bez zásahu do příslušného práva či s nižší intenzitou zásahu do omezeného práva („less restrictive alternative doctrine“)²⁷.

Zde je zřejmě další úskalí koncepce předpokládaného účelu shromáždění, neboť je-li rozpor mezi tvrzením svolavatele (tvrzeným, ohlášeným účelem) a mezi podezřením veřejné moci, že účel shromáždění je jiný, lze namísto zákazu (tedy omezení závažnějšího - preventivního) počkat, kdo vůbec na shromáždění dorazí, jak bude shromáždění probíhat (včetně posouzení transparentů, hesel, oblečení účastníků apod.) a v případě potřeby okamžitě shromáždění rozpustit (tedy učinit omezení méně závažné).

Prokazování nezbytnosti *preventivního* zásahu do ústavního práva bude zpravidla velmi složité. V rozhodnutí Tsonev proti Bulharsku (2006), které se sice týká práva sdružovacího, ale je zřejmě z hlediska posouzení prvku nezbytnosti preventivního zásahu aplikovatelné i na shromažďovací právo, ESLP uvádí, že „*politická zkušenost smluvních stran ukázala, že politické strany, jejichž cíle jsou v rozporu se základními principy demokracie, neodhalují tyto cíle ve svých oficiálních dokumentech dříve než po převzetí moci. Politický program strany může skrývat cíle a záměry, které se liší od těch proklamovaných*“²⁸. Na tuto část odkazuje ve svém rozhodnutí též NSS. ESLP však pokračuje a uvádí, „*aby bylo možné ověřit, že tomu tak není (tedy že cíle v programu nejsou jiné než cíle skutečně- pozn. M.B.), obsah programu musí být porovnán s jednáním vedoucích činitelů této strany a stanovisky, která obhajují*“²⁹. V daném případě šlo o odmítnutí zaregistrovat politickou stranu pro podezření z toho, že skutečné cíle jsou jiné, než cíle, které strana v programu deklaruje.

Z rozhodnutí ESLP tak plyne, že i kdyby bylo zřejmé, že strana má jiné cíle, než které oficiálně uvádí v programu, je potřeba počkat, co bude skutečně prosazovat, nikoli znemožnit její registraci (tedy učinit preventivní opatření týkající se sdružovacího práva). Je-li toto ratio decidendi použitelné i na shromažďovací právo (domnívám se, že ano), pak hovoří spíše pro zdrženlivost veřejné moci při apriorním znemožnění vykonat shromažďovací právo, tedy analogicky pro potřebu ověřit, jaké jsou skutečné cíle shromáždění až při jeho konání, nikoli pro možnost preventivním zásahem zcela znemožnit výkon shromažďovacího práva.

Podobně v rozhodnutí Stankov a Ilinden proti Bulharsku (2001), které se týká již i práva shromažďovacího, ESLP uvádí, že „*základem demokracie je její schopnost řešit problémy prostřednictvím otevřené diskuse. Radikální opatření preventivního rázu, kterými je potlačena svoboda shromažďování a projevu v jiných případech než při podněcování k násilí nebo odmítání demokratických principů – ať se státním orgánům některé názory a slova mohou zdát jakkoli šokující a nepřijatelná a ať mohou být požadavky jakkoli nelegitimní – prokazují demokracii špatnou službu a často ji dokonce ohrožují*“³⁰. Těmito kritérii musí být posouzena i nezbytnost zákazu chystaného shromáždění. ESLP připustnost preventivních opatření váže na *podněcování k násilí nebo odmítání demokratických principů*. Ačkoli Evropská úmluva ani Listina výslovně nevyklučují možnost preventivních opatření (tedy jakousi „shromažďovací cenzuru“), mělo by být jejich připuštění pod přísnější kontrolou než jiné způsoby omezení práva (tedy např. rozpuštění shromáždění či následné postihy za některé přestupky proti právu shromažďovacímu).

5. Srovnání limitů práva shromažďovacího a sdružovacího aneb lze na zákaz shromáždění aplikovat závěry NSS v kauze „Dělnická strana“?

V souvislosti s problematikou odmítání demokratických principů se nabízí další otázka vyplývající z konfrontace rozhodnutí NSS „Křišťálová noc“ s rozhodnutím NSS týkajícím se zákazu Dělnické strany³¹. Jde o otázku, zda lze odlišně posuzovat „nezbytnost“ omezení práva shromažďovacího a práva sdružovacího, popř. dalších politických práv?

Domnívám se, že nezbytnost je možno posuzovat odlišně v závislosti na tom, jak reálně se ony „nebezpečné myšlenky“, které potencionálně demokracii ohrožují, mohou blížít jejich faktické realizaci. Existuje tedy určité kontinuum počínaje samotnou myšlenkou (svoboda myšlení - tu z principu omezit nelze vůbec³²), přes vyřčení myšlenky (svoboda projevu), uspořádání demonstrace (svoboda shromažďovací) až po založení subjektu hlásícího dané myšlenky (svoboda sdružova-

²⁷ Srov. Hutton a ostatní proti Velké Británii (2001), § 97. K tomu srov. též Letsas, G.: A Theory of Interpretation of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press, 2007, str. 101.

²⁸ Tsonev proti Bulharsku (2006), § 60

²⁹ Tsonev proti Bulharsku (2006), § 60.

³⁰ Stankov a Ilinden proti Bulharsku (2001), § 97. Obdobně viz Radko a Paunkovski proti Bývalé jugoslávské republice Makedonie (2009), § 76

³¹ Rozhodnutí NSS sp. zn. Pst 1/2008–66.

³² Není tedy právně postižitelné, pokud je někdo svým přesvědčením neonacista, fašista, rasista či antisemita. Projevy tohoto myšlení navenek však již veřejná moc postihovat může.

ci). Čím více je extremistický postoj bližší jeho možné realizaci, tím více musí být veřejná moc obezřetná a tím více je možno případnou restrikcí považovat za „nezbytnou v demokratické společnosti“. Tedy tam, kde například rozpuštění politické strany již bude shledáno jako nezbytné (tudíž ústavní), nemusí být z téhož důvodu nutně nezbytné omezení shromažďovacího práva či svobody projevu.

Připomínám, že NSS pro zákaz strany vyžaduje: 1) *protiprávnost chování strany*, 2) *přičitatelnost daného chování straně*, 3) *dané chování představuje dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zamýšlený zásah je přiměřený sledovanému cíli (proporcionalita)*³³. Pokud bychom se pokusili aplikovat tento test i na shromažďovací právo, mohl by v určité modifikované podobě obsahovat tyto prvky: 1) prvek protiprávnosti (protizákonný účel shromáždění), 2) „přičitatelnost“ lze aplikovat pouze analogicky, neboť zde chybí subjekt, kterému by bylo možno protiprávnost „přičítat“ (půjde tak o dovozování protiprávnosti účelu shromáždění z chování svolavatele či dalších osob, u kterých je předpokládána účast, tj. rozlišení excesů od jednání, které je činěno v souladu s účelem shromáždění³⁴, 3) zakazované shromáždění musí představovat dostatečně bezprostřední hrozbu pro demokratický právní stát a 4) zákaz musí obstát i v testu poměrnosti prostředku a cíle.

Zejména podmínka **bezprostřednosti** hrozby pro demokratický a právní stát (nikoli tedy hrozby potenciální či latentní) bude představovat velmi zúžený prostor pro možné zásahy do práva sdružovacího a tím spíše do práva shromažďovacího, alespoň tam, kde budou shromáždění zakazována právě z důvodu ochrany demokratických základů státu.

Rozpuštění politické strany navíc není preventivním opatřením, nýbrž ex post reakcí na chování strany. Preventivní zásah veřejné moci do práva shromažďovacího tak nemůže být posuzován mírnějšími kritérii než následný zásah do práva sdružovacího.

Pokud tedy NSS nastavil určitou „latku“ pro možnost rozpuštění politické strany, měla by být tato (či ještě přísnější) kritéria v budoucnu sledována NSS i při přezkumu rozhodnutí týkajících se zákazu shromáždění, alespoň tam, kde je sledován stejný legitimní cíl (bezpečnost státu – ochrana demokratických principů).

³³ Rozhodnutí NSS sp. zn. Pst 1/2008–66.

³⁴ S již naznačenou výhradou problematičnosti onoho prokazování.

6. Závěr

Závěrem lze shrnout, že apriorní (preventivní) zásahy do práva shromažďovacího, tedy zákazy shromáždění, by obecně měly být zcela výjimečným opatřením. Ústavní garance shromažďovacího práva v Listině výslovně vylučuje povolovací režim, čímž je tato vnitrostátní ochrana silnější než ochrana daná Evropskou úmluvou. Pro shromažďovací právo platí režim oznamovací a princip presumpce přípustnosti konání shromáždění. Rozdíl mezi povolovacím a oznamovacím režimem je v míře diskrece úřadu při možném zákazu shromáždění. Možnost dovozování a prokazování jiného účelu než oznámeného představuje značnou míru prostoru pro libovůli. Diskrece veřejné moci by měla být zejména při preventivních zásazích minimální, tj. vázána pouze na jasné podmínky a důvody v zákoně výlovně uvedené³⁵. Všechna zákonná omezení shromažďovacího práva musí být vykládána restriktivně jakožto výjimky z garantovaného ústavního práva.

Pokud bude v praxi zákaz shromáždění i pro jiné než oznámené důvody ze strany úřadů aplikován, měl by úřad nejenže nést důkazní břemeno pokud jde o skutečný závadný účel jak vyžaduje NSS, ale zejména náležitě zdůvodnit onu „nezbytnost“ potřeby právě onoho preventivního opatření (tj. nebylo možno cíle – ochrany jiného kolidujícího práva – dosáhnout jinak, tedy případným rozpuštěním shromáždění).

Jak již bylo výše naznačeno, úřady se budou při snaze aplikovat koncepci předpokládaného účelu shromáždění v praxi potýkat se značnou důkazní nouzí v závislosti na tom, jakou míru „prokázání“ závadného účelu budou správní soudy akceptovat, resp. vyžadovat. Obávám se, že prokazovat účel shromáždění, které má teprve nastat, je při určitém zjednodušení něco podobného jako prokazovat obsah díla, které se někdo teprve chystá vytvořit. O to horší to bude, má-li jít o „kolektivní dílo“, tj. shromáždění více osob. Zatímco cenzura je ve smyslu čl. 17 odst. 3 Listiny obecně nepřipustná, „cenzura shromažďovací“ vyloučena není. Jde však o specifickou zákonem připuštěnou a jasně specifikovanou výjimku ze shromažďovacího práva (možnost zákazu), která nemůže být výkladem dále rozšiřována. To, že je tato výjimka vázána na „oznámený účel“ není dle mého názoru deficit zákona nebo nedbalost zákonodárce, nýbrž cíl: shromáždění je v zásadě vždy přípustné a zákaz je (pokud jde o účel shromáždění) možný tam, kde je účel předem nesporný a oznamovatel se k němu hlásí, sporné může být pouze to, zda je tento oznámený účel ještě zákonný (tedy v mezích § 10).

³⁵ Určitá diskrece je u některých důvodů omezení namíste, zpravidla však zakotvení diskrečního oprávnění vede k mírnějšímu zásahu do práva. Srov. důvody zákazu shromáždění uvedené v § 10 odst. 1 a 2 („zakáže“) a odst. 3 („může zakázat“). Dle odst. 3 tak úřad může shromáždění zakázat, nemusí však této možnosti využít.

Pokud jde o možnost omezení shromažďovacího práva z důvodu kolize s jiným ústavně zaručeným právem, je otázkou, zda byl skutkový stav rozhodnutí 8 As 51/2007–67 („Křišťálová noc“) právě nejvhodnějším základem pro tuto koncepci. V případě kolize shromažďovacího práva s „chráněnými právy třetích osob“, která mají být dotčena nevhodnou kombinací místa a času shromáždění a osoby svolavatele (resp. osob účastníků), totiž naplnění onoho závadného účelu *zcela* (!) závisí na tom, kdo se skutečně na shromáždění dostaví a jak bude shromáždění probíhat.

Tato kolize však vždy natolik nejistá být nemusí. Je totiž potřeba principiálně odlišit dva typy restrikce. První typ je dán důvody spočívající v *obsahově neutrální* regulaci. Ten lze demonstrovat na příkladu zákazu shromáždění z důvodu zablokování příjezdové cesty k nemocnici a kolize nastává pouze tím, že se na určitém místě a v určitém čase má sejít skupina lidí³⁶. Není rozhodné, kdo konkrétně se na dané shromáždění dostaví (rasisté budou vadit průjezdu aut stejně jako buddhisté) a pro posouzení možného omezení dopravy je tedy účel shromáždění (ať již ohlášený, skutečný či fiktivní) zcela nerozhodný a kolize nastává bez ohledu na něj.

Naopak v situacích, kdy má být shromáždění omezeno proto, že uráží určitou skupinu osob, resp. v nich vzbuzuje obavy či se dotýká jejich důstojnosti, jde o posuzování *obsahového zaměření* shromáždění, neboť kolize práv spočívá (resp. má spočívat, pokud nastane) v rovině obsahově-ideologické. Zde je naopak složení a chování účastníků zcela klíčové, pokud se k závadnému účelu předem sami nehlásí. Toto složení a chování je však do poslední chvíle nejisté. K onomu střetu dvou ústavně zaručených práv, který má restrikci zdůvodnit a legitimizovat, tak při samotném konání shromáždění *vůbec nemusí dojít*. Pak však tato hypotetická a předem nejistá kolize nemůže být z hlediska proporcionality důvodem pro apriorní znemožnění výkonu již existujícího a zcela konkrétního a individualizovaného ústavně zaručeného práva.

Lze uzavřít, že koncepcie předpokládaného účelu shromáždění (ať již dovodíme možnost posuzovat onen předpokládaný skutečný účel extenzivním výkladem zákona či přímou aplikací jiného kolidujícího ústavního

práva) s sebou přináší závažné ústavněprávní otázky a problémy, na které jsem se snažil v tomto příspěvku poukázat. Dříve nebo později se s těmito úskalími bude muset vypořádat jak rozhodovací praxe samotného NSS, tak popřípadě i Ústavní soud či Evropský soud pro lidská práva, pokud se některý z případů zákazu shromáždění z důvodu jeho předpokládaného závadného účelu dostane až na tuto úroveň vnitrostátního či mezinárodního soudního přezkumu.

Summary

The article deals with question of prior restraints of freedom of assembly and was inspired by so-called „Crystal Night“ case decided by the Supreme Administrative Court of the Czech Republic (8 As 51/2007-67). The author controverts conception formulated by the Supreme Administrative Court which empowers state authorities to forbid (to prior restrain) announced assembly because of presumed illegal purpose of such assembly. Czech Right to Assembly Act No. 84/1990 Coll. provides that state authorities may consider only „announced purpose“ of forthcoming assembly. The author draws attention to constitutional risks of the Supreme Administrative Court conception of restriction of the freedom of assembly. Attention is focused on comparison of prior restraint and dissolution of an assembly, question of unwanted preference for non-announced assembly and question of applicability of Supreme Administrative Court test formulated in so-called „Workers Party“ case for the purpose of limitation of a right to associate in political parties. The author examines the conception of presumed purpose of assembly by three-step test formulated by European Court of Human Rights: an interference with the right to assembly is only legitimate if it is prescribed by law, it pursues a legitimate aim (for example protection of reputation or rights of others, public safety) and it is “necessary in a democratic society”. The author disputes whether first and third step of mentioned test is fulfilled.

³⁶ Tuto kolizi řeší § 10 odst. 3 shromažďovacího zákona.

Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy

Tomáš Kocourek*

1. Úvod

Opatření obecné povahy je novým právním institutem, jehož obecná úprava byla do českého právního řádu uvedena zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Z hlediska typologie se jedná o akt smíšené povahy, tzn. že vykazuje některé prvky správního rozhodnutí jakožto individuálního právního aktu a některé prvky právního předpisu (normativního právního aktu). Správní řád opatření obecné povahy nijak blíže nedefinuje, pouze v § 171 uvádí, že není rozhodnutím ani právním předpisem. Jedná se tedy o negativní definici, k níž se přimyká poslední znak, a to závaznost opatření obecné povahy.

Opatření obecné povahy je podzákonným aktem. Nelze jím ukládat originární povinnosti, neboť dle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) lze ukládat povinnosti jen na základě zákona. Opatření může být vydáno jen tehdy, pokud to předpokládá zákon, což plyne z čl. 2 odst. 2 Listiny. Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) k tomu konstatoval: „*Opatření obecné povahy nemůže nad rámec zákona ukládat svým adresátům povinnosti. Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu –, vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona. Opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.*“¹

V oblasti práva životního prostředí se vyskytuje mnoho případů, kdy zákon umožňuje stanovit pro určité území specifický režim využití (hospodaření), a tedy zvýšené ochrany. Tento cíl je naplňován pomocí zvláštních omezení a zákazů, které se dotýkají vlastnického práva a uživacích vztahů k nemovitostem, často však

každého, kdo se ocitne v daném území. Zákon zpravidla stanoví, že daná území se vyhláší zvláštními akty, v nichž se zároveň upraví podrobné podmínky ochrany. Opatření obecné povahy je s ohledem na výše citovaná ústavněprávní východiska a judikaturu NSS právě tím zvláštním aktem, kterým lze vymezit zmíněná zvláštní území ochrany životního prostředí a rozvést zákonem předvídaná omezení, zákazy a povinnosti.

2. Legální definice opatření obecné povahy

Jelikož správní řád pracuje s negativní definicí, je nezbytné zabývat se nejprve tím, co opatřením obecné povahy není – rozhodnutí a právní předpis. Rozhodnutí je definováno v §§ 9 a 67 správního řádu, rozumí se jím akt, kterým se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti (konstitutivní rozhodnutí), nebo který závazně určuje, že jednotlivec určitá práva nebo povinnosti má, či nemá (deklaratorní rozhodnutí). Správní rozhodnutí řeší konkrétní situaci a týká se (zavazuje) konkrétní osoby. Správní řád pojímá správní rozhodnutí materiálně, tj. identifikuje ho v závislosti na právních účincích aktu.² Správní rozhodnutí se zpravidla vydává ve správním řízení, jehož účastníky jsou (opět zpravidla) všechny osoby, které mohou být rozhodnutím dotčeny na svých právech a povinnostech (§ 27 odst. 2 správního řádu).

Právní předpis (normativní právní akt) je formou, která v sobě nese právní normy, jež se vyznačují normativností (regulativností), obecností, státním donucením a právní závazností.³ Právní normy upravují neurčitý okruh situací a zavazují neurčitý okruh osob. Ústavní soud se v jednom z nálezů pregnantně vyjádřil k požadavku obecnosti právní normy: „*Stupeň obecnosti vlastní právní normě je přitom vymezen tím, že právní norma určuje svůj předmět a subjekty jako třídy definičnimi znaky, a nikoli určením (výčtem) jejich*

* Mgr. Tomáš Kocourek, student doktorského studijního programu, obor Správní právo a právo životního prostředí, asistent soudce Nejvyššího správního soudu.

¹ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005–98, www.nssoud.cz.

² Vedral, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo, 2006, č. 6-7, s. 326-327; shodně též judikatura NSS, např. rozsudek ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008–76, bod 12, www.nssoud.cz.

³ Detailně viz Knapp, V. Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, s. 148-153; z judikatury rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2007, čj. 4 As 36/2006 – 151, www.nssoud.cz.

prvků.⁴ Ústavní soud již opakovaně zrušil jako neústavní zákon, který se týkal konkrétní situace, jež měla být řešena ve správním řízení.⁵ Obejitím tohoto postupu byli případní účastníci správního řízení zkráceni na svých právech.

Pokud jde o znak závaznosti, nemohou být z toho důvodu opatřením obecné povahy různé koncepční dokumenty a plány, akty závazné pouze uvnitř veřejné správy. Jako příklad takovýchto dokumentů lze uvést plány péče o zvláště chráněná území⁶, lesní hospodářské osnovy⁷ atd.

3. Proces vydávání aktů – rozdíl mezi formálním a materiálním pojetím

Dle materiálního pojetí se rozumí opatřením obecné povahy jakýkoliv akt, který naplňuje jeho definiční znaky (určitost předmětu řízení, neurčitost adresátů, závaznost). Formální pojetí staví na tom, že opatřením obecné povahy lze rozumět jen takový akt, který je tak označen ve zvláštním zákoně a splňuje definiční znaky opatření obecné povahy. Jediný rozdíl tedy leží v tom, že dle formálního pojetí je nezbytné, aby konkrétní zákon obsahoval normu, která označí daný akt za opatření obecné povahy. Svojí povahou se jedná o normu procesní (určení formy) a zároveň kompetenční (zmocnění orgánu veřejné správy upravit danou otázku formou opatření obecné povahy). Jedná se o problém prvořadého významu, neboť orgány veřejné správy mohou vykonávat veřejnou moc pouze na základě a v mezích zákona (čl. 2 odst. 2 Listiny) a nejsou oprávněny samy zvolit formu svých aktů.

Správní řád v § 171 uvádí, že správní orgány postupují dle části šesté správního řádu (opatření obecné povahy), pokud jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření. Dle gramatického výkladu se zdá, že správní řád zastává formální pojetí opatření obecné povahy, což však ostře kontrastuje s materiálním pojmáním jiných forem činnosti, zejména rozhodnutí⁸ (§§ 9 a 67 správ-

ního řádu), úkonů podle části čtvrté správního řádu⁹ a závazného stanoviska (§ 149 správního řádu). Např. D. Hendrych zastává formální pojetí opatření obecné povahy, když podle něho je na zvláštních zákonech, aby stanovily, ve kterých případech a za jakých podmínek má být zákon proveden opatřením obecné povahy.¹⁰ Stejného názoru je i V. Mikule.¹¹

Procesní standardy ochrany práv jednotlivců ve správním řízení, v řízení dle části šesté správního řádu a při vydávání normativních právních aktů

Porovnání postavení osob v rámci správního řízení, při vydávání opatření obecné povahy a normativních právních aktů se jeví jako nezbytné pro posouzení, zda volba formy aktu ovlivňuje procesní garance jednotlivců. Postup při vydávání opatření obecné povahy se vyznačuje několika specifickými rysy. V prvé řadě nelze hovořit o účastnicích řízení, což vyplývá z definice samotného opatření jako aktu směřujícímu proti neurčitému okruhu osob, ale pouze o osobách s právem podat námitku či připomínku (§ 172 odst. 4 a 5 správního řádu). K návrhu opatření obecné povahy může podat připomínky kdokoliv, kdo jím může být přímo dotčen na svých právech, povinnostech či zájmech.¹² S připomínkami se musí správní orgán vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy. Privilegované postavení zaujímají vlastníci nemovitostí, jejichž práva, povinnosti nebo zájmy související právě s jejich vlastnickým právem mohou být přímo dotčeny. Tento okruh osob je oprávněn podat námitky, o nichž je správní orgán povinen rozhodnout, přičemž toto rozhodnutí je rovněž součástí odůvodnění opatření obecné povahy. Správní orgán může určit, že privilegované postavení (oprávnění podat námitku) náleží též některým osobám, které by jinak mohly uplatnit toliko připomínky.

Správní řád také stanoví, že proces vydávání opatření obecné povahy je písemný, ústní jednání (veřejné projednání návrhu) se koná pouze jako výjimka z pravidla. Dále se postupuje dle části první a přiměřeně též dle části druhé správního řádu (§ 174 odst. 1). Část druhá správního řádu upravuje mj. postavení účastníků řízení, jejich práva a povinnosti (právo navrhnout důkazy, nahlížet do spisu, být seznámen s podklady pro rozhodnutí před vydáním rozhodnutí atd.). Jestliže však

⁴ Nález ÚS ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, č. 167/2000 Sb.

⁵ Nález ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04, č. 327/2005 Sb., shodně též nález ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 24/08, č. 124/2009 Sb.

⁶ Dle § 38 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, nejsou plány péče o zvláště chráněná území závaznými akty.

⁷ Lesní hospodářské osnovy se stávají pro jednotlivce závazné jen tehdy, pokud je na základě své vlastní volby protokolárně převezmou (§ 25 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích).

⁸ Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, čj. 1 As 92/2008–76, bod 12, www.nssoud.cz; z doktríny viz Vedral, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, č. 6, s. 335.

⁹ Srov. Vedral, J. Druhy rozhodnutí v novém správním řádu. Správní právo, 2006, č. 6-7, s. 326-327.

¹⁰ Hendrych, D. K institutu opatření obecné povahy v novém správním řádu. Právní rozhledy, 2005, č. 3, s. II.

¹¹ Mikule, V. Trampoty s opatřeními obecné povahy. Právní zpravodaj, 2007, č. 8, s. 5.

¹² Definice osob oprávněných vznést připomínku dle § 172 odst. 4 správního řádu zhruba odpovídá definici účastníků správního řízení dle § 27 odst. 2 správního řádu.

nelze ve vztahu k opatření obecné povahy hovořit o účastnících řízení, je sporné, zda osoby oprávněné podat námitky a připomínky disponují obdobnými právy jako účastníci správního řízení. Část druhá správního řádu se nadto užije jen přiměřeně. Domnívám se však, že základní práva účastníků řízení by měla být přiznána i osobám podávajícím námitky či připomínky, zejména ta, která vyplývají ze základních zásad správního řízení uvedených v části první správního řádu. Tak např. se zásadou materiální pravdy souvisí právo navrhnout důkazy a právo přístupu k podkladům rozhodnutí. Na druhou stranu povinnosti správního orgánu vůči jednotlivcům jsou omezeny, správní orgán je nevykonává jednotlivě vůči každé dotčené osobě, což plyne z neurčitě okruhu adresátů.

Z hlediska procesu vydávání správních rozhodnutí a opatření obecné povahy existují společné minimální standardy, které umožňují dotčeným osobám účinně hájit svá práva a právem chráněné zájmy. Tyto osoby mohou uplatňovat svá stanoviska (ať již v podobě námitek, či připomínek), správní orgán musí k těmto stanoviskům přihlížet a v odůvodnění daného aktu transparentně vysvětlit, proč argumenty dotčené osoby akceptoval, popř. odmítl. Pokud tedy správní orgán vydá akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, ve formě správního rozhodnutí, nezkrátí účastníky řízení na jejich právech. Podmínkou samozřejmě je, že záměr vydat správní rozhodnutí bude publikován na veřejně přístupném místě (typicky na úřední desce, a to i v elektronické podobě) a kdokoliv, kdo by mohl vznést připomínku či námitku v rámci procesu vydání opatření obecné povahy, bude připuštěn do správního řízení jako účastník. Tímto dojde k překonání materiálního rozdílu mezi správním rozhodnutím a opatřením obecné povahy, kterým je určitost versus neurčitost okruhu účastníků řízení. V opačném případě by byly pomínuty některé dotčené osoby.

Naproti tomu jednotlivci zásadně nejsou účastníky procesu přijímání normativních právních aktů, nikterak na něm neparticipují. Jistou výjimku představuje postup při vyhlášení zvláště chráněných území dle § 40 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „ZOPK“). Ten stanoví, že návrh na vyhlášení zvláště chráněného území a jeho pásma (tedy včetně národního parku) je předem zveřejněn na portálu veřejné správy, vedle toho je oznámen vlastníkům a nájemcům nemovitostí dotčených zamýšlenou ochranou. Vlastníci nemovitostí mohou uplatnit do 60 dnů námitku, o nichž orgán, který ochranu vyhláší, rozhodne rozhodnutím. Uvedený postup by se měl týkat i vyhlášení národního parku zákonem, neboť ZOPK nepředpokládá žádnou výjimku. Není však jasné, kdo by měl v takovém případě rozhodnout o námitkách vlastníků nemovitostí, zej-

měna když má být rozhodnutí vydáno ve správním řízení (§ 90 odst. 1 ZOPK). Proto lze připustit i druhý názor, tedy že ustanovení § 40 ZOPK se netýká vyhlášení národního parku a jeho ochranného pásma, neboť se tak děje zákonem, který má stejnou právní sílu jako ZOPK a ve vztahu k němu se jedná o *lex specialis*. Jestliže je akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, vydáván ve formě normativního právního aktu, má to za následek zkrácení jednotlivců na jejich právech.

Pokud je akt, který je z materiálního hlediska opatřením obecné povahy, vydán v souladu se zákonem ve formě správního rozhodnutí, nebo normativního právního aktu, nejedná se z toho důvodu o akt nezákonný. Pozitivní právo má samozřejmě přednost před doktrinárním náhledem na věc. To však nemění nic na tom, že zákonodárce se může volbou formy aktu podstatným způsobem dotknout práv jednotlivců v procesu vydávání aktu (viz výše).

Stav de lege lata

V českém právním řádu existuje pouze několik zákonů, které výslovně zmocňují orgány veřejné správy vydat v konkrétních případech opatření obecné povahy. Oblasti životního prostředí se dotýkají pouze opatření obecné povahy dle stavebního zákona – zásady územního rozvoje, územní plán, regulační plán, vymezení zastavěného území, územní opatření o stavební uzávěře, územní opatření o asanaci území. Naplňují tato formálně vymezená opatření obecné povahy jeho materiální znaky? Zcela nepochybně mají konkrétní předmět, neboť se týkají způsobu využití přesně označených nemovitostí, mají charakter aktu *in rem*. Závazným určením způsobu využití nemovitostí se zásadním způsobem formuje *ius utendi* vlastníka (resp. též jejich uživatelů). Otázka okruhu adresátů je poněkud složitější. Tato opatření totiž v první řadě zasahují vlastníky nemovitostí, tedy zcela konkrétní jednotlivce. Dále se dotýkají více či méně též osob, kterým svědčí věcná práva k věci cizí či obligační užívací vztahy. Těmto osobám nenáleží v procesu vydání opatření obecné povahy privilegované postavení jako vlastníkům nemovitostí, neboť mohou proti návrhu opatření vznést toliko připomínky, nikoliv námitky. Zároveň se však jedná o skupinu velkého množství osob, které zčásti nelze identifikovat na základě údajů z katastru nemovitostí, neboť předmětem evidence jsou pouze některá z těchto práv. Uvedená skupina osob je tedy do velké míry anonymní. Okruh osob, které mohou uplatnit připomínky, je však ještě širší, takřka neomezený, neboť stavební zákon hovoří o „každém“.

Hledisko de lege ferenda

Právo životního prostředí zahrnuje velké množství aktů, které naplňují definiční znaky opatření obecné povahy, formálně jsou však vydávány jako správní rozhodnutí, či dokonce normativní právní akty. Jestliže forma správního rozhodnutí může vést k restrikci zahrnutí jednotlivců do procesu vydávání takového aktu, pak forma normativního právního aktu znamená úplné vyloučení jednotlivců nejen z procesu přijímání aktu, ale též ze soudního přezkumu.

Dle materiálního pojetí lze považovat za opatření obecné povahy rozhodnutí o zřízení ochranného pásma vodního zdroje a vodního díla [§§ 30 a 58 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon)], neboť povinnosti se nestanoví pouze vůči vlastníkům nemovitostí nalézajících se v ochranném pásmu, jejich uživatelům, ale též vůči třetím osobám, které užívají volného přístupu do krajiny. Stejně tak může opatření obecné povahy představovat vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny dle § 66 vodního zákona. Toto území se *de lege lata* vymezuje mimoprocesním postupem, nemá žádnou formu, aplikace správního řádu je vyloučena. Za této situace nemají dotčené osoby žádná procesní práva, ani přístup k soudní ochraně. Přitom vymezení záplavového území má velký dopad na využití nemovitostí v příslušné oblasti. Tento stav je nadále neudržitelý. Rovněž stanovení území určených k řízeným rozlivům povodní (§ 68 vodního zákona) je svým charakterem opatřením obecné povahy, dle současného znění zákona se však vymezuje rozhodnutím.

Znaky opatření obecné povahy naplňuje též vymezení ochranných pásem přírodního léčivého zdroje minerální vody a plynu a zdroje přírodní minerální vody dle § 21 a násl. zákona č. 164/2001 Sb., o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech a o změně některých souvisejících zákonů (lázeňský zákon). Dle současné právní úpravy jsou uvedena ochranná pásma stanovena vyhláškou Ministerstva zdravotnictví. Formu normativního právního aktu (konkrétně nařízení vlády) má též lázeňský statut (§ 28), jímž se vymezuje vnitřní a vnější území lázeňského místa a konkretizují zákazy a omezení v lázeňském místě.

Forma opatření obecné povahy by odpovídala též charakteru památkových rezervací, které jsou v současnosti vyhlášovány nařízením vlády (§ 5 zákona č. 20/1987, o státní památkové péči). Vyhláškou Ministerstva kultury jsou v praxi vyhlášovány památkové zó-

ny¹³, ačkoliv zákon o státní památkové péči žádnou formu tohoto aktu neurčuje¹⁴.

Taktéž vyhlášení zvláště chráněných území včetně ochranných pásem dle ZOPK a přírodních parků (§ 12 ZOPK) by bylo lze považovat z materiálního hlediska za opatření obecné povahy. Nyní jsou však tyto oblasti stanoveny různými normativními právními akty. To se týká i návštěvního řádu národního parku (§ 19 ZOPK), jenž zavazuje všechny jeho návštěvníky. Formu rozhodnutí pak mají jiná opatření obecné povahy, a to ochranné pásmo památného stromu (§ 46 ZOPK) a přechodně chráněná plocha (§ 13 ZOPK).

Všechny tyto akty se dotýkají vlastnického práva k nemovitostem nacházejícím se v daném území a jeho sousedství. Přitom nepůsobí jenom vůči vlastníkům, ale též vůči uživatelům nemovitostí a osobám oprávněným z jiných věcných a obligačních práv. Zpravidla se však jimi stanoví zákazy a omezení týkající se každého. S ohledem na výše uvedené lze uzavřít, že směřují vůči neurčitému okruhu osob. Z hlediska legislativního by bylo velmi vhodné přijmout takové změny, aby tyto akty měly do budoucna formu opatření obecné povahy.

4. Pojetí opatření obecné povahy v soudním řádu správním

Po zapojení jednotlivců do procesu přijímání aktů je dalším klíčovým okamžikem přístup k soudní ochraně.

Aktivní procesní legitimace

Zákonnost opatření obecné povahy lze napadnout návrhem podaným u Nejvyššího správního soudu. Aktivní procesní legitimaci upravuje § 101a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), dle něhož může podat návrh kdokoliv, kdo tvrdí, že byl opatřením zkrácen na svých právech. Judikatura NSS konstantně interpretovala aktivní žalobní legitimaci restriktivně, neboť požadovala, aby navrhovatel tvrdil porušení hmotného práva.¹⁵ Ve vztahu k přezkumu opat-

¹³ Např. vyhláška č. 413/2004 Sb., o prohlášení území s historickým prostředím ve vybraných obcích a jejich částech za památkové zóny a určení podmínek pro jejich ochranu.

¹⁴ Dle § 6 odst. 2 ve spojení s § 45 odst. 2 písm. a) zákona o státní památkové péči stanoví Ministerstvo kultury podrobnosti o prohlášení památkových zón obecně závazným předpisem. Toto ustanovení však nelze vykládat tak, že památkové zóny mají být vyhlášovány obecně závazným předpisem. Zákon pouze zmocňuje ministerstvo k vydání prováděcího předpisu týkajícího se vyhlášení památkových zón (např. podrobnější charakteristika památkových zón, kritéria pro stanovení rozsahu, jaké podklady mají být opatřeny).

¹⁵ Rozsudek NSS ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006–62, www.nssoud.cz.

ření obecné povahy vydaných na základě stavebního zákona nadto požadovala, aby návrhatele tvrdil dotčení na vlastnickém právu.

Rozšířený senát NSS zaujal ve svém nedávném rozhodnutí¹⁶ mírně extenzivnější výklad. Připustil, že aktivní procesní legitimaci zakládá i tvrzení porušení procesních práv, avšak pouze tehdy, jestliže porušením procesních práv mohlo být zasaženo do práv hmotných (právní sféry). Vedle vlastníka nemovitostí mohou dle rozšířeného senátu podat návrh též osoby, jímž svědčí jiná věcná práva absolutní povahy. Žalobní legitimace naopak nenáleží osobám, jejichž vztah k nemovitostem plyne z relativních právních vztahů (nájem, podnájem, výpůjčka).¹⁷ Rozšířený senát dále poukázal na to, že aktivní žalobní legitimace může svědčit též vlastníkům nemovitostí, které sice nejsou zahrnuty do opatření obecné povahy, jestliže právní sféra jejich vlastníků může být dotčena činnostmi povolenými opatřením obecné povahy. Otázka žalobní legitimace tzv. dotčené veřejnosti ve smyslu Aarhuské úmluvy (zejména tedy občanských sdružení) zůstala otevřená.

Návrh na zrušení opatření obecné povahy, které vydala obec či kraj, může podat i Ministerstvo vnitra. Opatření obecné povahy vydané krajem může napadnout též obec.

Nejvyšší správní soud posuzuje v rámci věcného přezkumu opatření obecné povahy, zda bylo vydáno v mezích pravomoci a příslušnosti správního orgánu, zda nebyla porušena procesní pravidla takovou měrou, že by to mohlo mít vliv na jeho zákonnost. Soud taktéž posuzuje, zda nedošlo k porušení hmotného práva a zda správní orgán nevykročil z mezí proporcionality.¹⁸

Materiální vs. formální pojetí

Judikatura NSS k přezkumu opatření obecné povahy zpočátku zastávala materiální pojetí, když výslovně uváděla, že je nerozhodné, zda je určitý akt označen ve zvláštním právním předpisu jako opatření obecné po-

vahy.¹⁹ NSS taktéž judikoval, že pokud zákon formálně umožňuje vydávání opatření obecné povahy, avšak materiálně se o takovýto smíšený správní akt nejedná, je třeba opatření obecné povahy zrušit. Soud tak brání tomu, aby podzákoné normativní právní akty byly formálně suplovány opatřeními obecné povahy.²⁰ Následně provedl rozšířený senát NSS judikatorní obrat ve prospěch formálního pojetí opatření obecné povahy, když uvedl, že správní orgány mohou vydávat opatření obecné povahy, jen jestliže to výslovně uvádí zvláštní zákon. Správní orgány nemohou dle vlastní úvahy podřizovat své akty režimu opatření obecné povahy, pokud tak nestanoví zákon.²¹ Pak následovala celá řada rozhodnutí, která aplikovala právní závěry přijaté rozšířeným senátem. Další obrat však nastal v důsledku rozhodnutí Ústavního soudu, který nejprve zrušil usnesení samotného rozšířeného senátu NSS.²² Ústavní soud přitom dospěl k závěru, že je třeba upřednostnit materiální pojetí opatření obecné povahy, což plyne mj. z interpretačního kánonu *in dubio pro libertate*. V dalším nálezu Ústavní soud upřesnil, že úvaha o přednosti materiálního chápání opatření obecné povahy v případě, kdy veřejnoprávní norma nabízí dvojí výklad, má význam jen tehdy, když se liší efektivita soudního přezkumu opatření obecné povahy a rozhodnutí vydaných v navazujících správních řízeních.²³ Dle judikatury ÚS je nutno upřednostňovat materiální pojetí opatření obecné povahy, pokud je tím lépe zaručena ochrana práv a svobod. Lze se proto postavit na formální stanovisko, jestliže by byl daný akt správním rozhodnutím samostatně přezkoumatelným soudem (správním či civilním). Pokud by akt nebyl správním rozhodnutím, ale normativním právním aktem, je třeba zaujmout materiální náhled na opatření obecné povahy a takový akt za něj považovat.

Z uvedené judikatury vyplývá, že zde je rozdíl v pojetí opatření obecné povahy dle správního řádu a opatření obecné povahy dle soudního řádu správního. Zatímco správní řád stojí na formálním pojetí, soudní řád správní na jakémsi omezeném pojetí materiálním.

¹⁶ Usnesení NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 1 Ao 1/2009–120, www.nssoud.cz.

¹⁷ Rozšířený senát zdůrazňuje, že určit okruh osob, kterým náleží aktivní žalobní legitimace, lze v abstraktní rovině pouze neurčitě. Domnívám se, že konkrétní závěry rozšířeného senátu ohledně aktivní žalobní legitimace, které se vztahují k územním plánům, lze vztáhnout i na jiná opatření obecné povahy týkající se omezení vlastnického práva z důvodu ochrany životního prostředí. Je tomu tak proto, že i tato opatření obecné povahy mají územní charakter, tj. řeší se jimi užívání nemovitostí v přesně vymezeném území. Podstata územních plánů je obdobná.

¹⁸ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006–74, www.nssoud.cz.

¹⁹ Rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, čj. 1 Ao 1/2006–74, rozsudek ze dne 30. 11. 2006, čj. 2 Ao 2/2006–62, www.nssoud.cz.

²⁰ Rozsudek NSS ze dne 27. 9. 2005, čj. 1 Ao 1/2005–98, www.nssoud.cz.

²¹ Usnesení NSS ze dne 13. 3. 2007, čj. 3 Ao 1/2007–44, www.nssoud.cz.

²² Nález ÚS ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, <http://nalus.usoud.cz>.

²³ Nález ÚS ze dne 17. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2239/07, <http://nalus.usoud.cz>.

Důsledkem této ambivalence je mimo jiné to, že nelze při soudním přezkumu uspět s procesními námitkami vztahujícími se k porušení některého z ustanovení obsažených v části šesté správního řádu. Výše uvedené vyplývá i z nedávného rozsudku NSS týkajícího se úpravy provozu na pozemních komunikacích, v němž soud akcentoval dvě roviny – způsob schvalování aktu a jeho soudní přezkum. Opatření obecné povahy (v materiálním pojetí) je přezkoumatelné správním soudem i tehdy, jestliže nebylo procesně vydáno dle části šesté správního řádu.²⁴

K odlišnému vnímání opatření obecné povahy ve smyslu správního řádu a ve smyslu soudního řádu správního je však třeba přistupovat velmi opatrně. Soudní řád správní neposkytuje na rozdíl od správního řádu vůbec žádnou definici opatření obecné povahy, z čehož se dá usuzovat, že zákonodárce pojímá tento akt jednotně. K témuž závěru dospějeme též s ohledem na princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu. Jeho obsahem je, že tentýž právní institut má být vykládán shodně, a to i v různých odvětvích práva.²⁵ Nelze ani odhlédnout od toho, že judikatura Ústavního soudu se vztahuje ke specifické situaci, která nastala ohledně formy a s ní souvisejícího soudního přezkumu územních plánů. Je potřeba zdůraznit, že východiskem aktuální judikatury Ústavního soudu je existence nejednoznačně veřejnoprávní normy. Za těchto podmínek je nutno tuto normu interpretovat dle principu *in dubio pro libertate*, a dospět tak k závěru, že i územní plány, které byly vydány ve formě obecně závazné vyhlášky, mají být přezkoumány jako opatření obecné povahy.

Od výše uvedené specifické judikatury Ústavního soudu musíme odlišit situace, kdy zákon zcela jednoznačně určuje, jakou formou se předmětný akt vydává (norma veřejného práva neumožňuje dvojí výklad). Jestliže tedy zákon stanoví, že akt se vydává formou správního rozhodnutí, nebo normativního právního aktu, pak jej nelze konvertovat na opatření obecné povahy²⁶, a to ani ve fázi vydávání aktu, ani pro účely soudního přezkumu. Tento závěr je též v souladu s požadavkem právní jistoty, který souvisí s konceptem demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy).²⁷ Nelze akceptovat takový stav, že by akty byly vydávány ve formě stanovené zákonem, avšak soud by jim mohl následně přiřknout formu jinou.

²⁴ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 3/2008–100, www.nssoud.cz.

²⁵ Srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 10. 2008, čj. 9 AfS 58/2007–96, www.nssoud.cz.

²⁶ Shodně Vedral, J. Opatření obecné povahy. Správní právo, 2007, č. 6, s. 334 a 336.

²⁷ Např. lhůta k podání žaloby proti správnímu rozhodnutí je dva měsíce, avšak návrh na zrušení opatření obecné povahy či jeho části není limitován žádnou lhůtou.

Vedle toho ještě existují případy, kdy ze zákona nelze jednoznačně dovodit, jakou formu by měl mít daný akt. To je případ vyhlášení památkových zón dle zákona o státní památkové péči. Z materiálního hlediska se jedná o opatření obecné povahy. Domnívám se, že judikaturu Ústavního soudu ke starým územním plánům lze vztáhnout i na tento výjimečný případ. Stav, kdy neexistuje norma, která by stanovila formu aktu, se velmi blíží situaci, kdy existuje norma veřejného práva umožňující dvojí interpretaci. S ohledem na výklad *in dubio pro libertate* lze plédovat pro materiální pojetí tohoto druhu opatření obecné povahy. Obdobným případem je i vymezení záplavového území a jeho aktivní zóny. Vodní zákon uvádí, že tato území se stanoví administrativně. Prováděcí vyhláška č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracovávání návrhu a stanovování záplavových území, upřesňuje v § 7, že se tak děje otiskem razítka na dokumentaci k návrhu záplavového území. Vymezení záplavového území má velký dopad na využití dotčeného území. Otázkou nicméně je, zda se jedná o závazný úkon, či o koncepční dokument nebo úkon dle části čtvrté správního řádu. V případě, že by se jednalo o úkon závazný navenek, pak i v tomto případě by muselo převládnout materiální pojetí opatření obecné povahy nad formálním. V obou uvedených případech zákon výslovně vylučuje aplikaci správního řádu, a tím i obecnou úpravu vydávání opatření obecné povahy. Při jejich vydávání nelze postupovat dle části šesté správního řádu, avšak to nic nemění na tom, že z hlediska soudního přezkumu je za opatření obecné povahy považovat lze. Zákonodárce by měl urychleně zajistit, aby i proces přijímání těchto aktů zaručoval dotčeným osobám alespoň minimální procesní standardy.

Soudní přezkum správních rozhodnutí a normativních právních aktů

Další otázkou je soudní přezkum rozhodnutí o námitkách, které je součástí odůvodnění opatření obecné povahy. V doktríně se lze setkat s názorem, že rozhodnutí o námitkách lze z hlediska procesního vnímat jako samostatné rozhodnutí, které naplňuje definici § 65 s. ř. s., a je proto samostatně přezkoumatelné soudem.²⁸ NSS tuto otázku zatím řešil jen nepřímou, když dospěl k závěru, že proti rozhodnutí o námitkách lze podat žalobu. Současně však také uvedl, že stěžovatelé v daném případě nebyli dotčeni na svých právech rozhodnutím o námitkách, ale až vydáním samotného územního plánu.²⁹ Jedná se tedy o velice opatrný závěr, kdy v teo-

²⁸ Marek, K. – Průcha, P. Nový stavební zákon. Masarykova univerzita, Brno 2007, s. 62–63.

²⁹ Rozsudek NSS ze dne 7. 1. 2009, čj. 2 Ao 2/2008–62, www.nssoud.cz.

retické úrovni se žaloba proti rozhodnutí o námitkách připouští, ale v konkrétním případě se má za to, že práva ani povinnosti stěžovatelů nejsou dotčena rozhodnutím o námitkách (a proto by byla žaloba neúspěšná), ale až samotným opatřením obecné povahy (návrh na jeho zrušení může být úspěšný).

Tímto se dostávám k otázce aktivní žalobní legitimace dle § 65 s. ř. s. ve vztahu ke správním rozhodnutím. Dané ustanovení vymezuje dva okruhy žalobců. V prvé řadě to jsou osoby, které tvrdí, že byly rozhodnutím přímo zkráceny na právech či v důsledku porušení svých práv v předchozím řízení. Dále to jsou jiné osoby, které byly účastníkem řízení před správním orgánem a tvrdí, že byly postupem správního orgánu zkráceny na svých právech takovou měrou, že to může mít vliv na zákonitost rozhodnutí. Výklad aktivní žalobní legitimace však byl podstatným způsobem rozšířen v důsledku dvou rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, dle jejichž závěrů je oprávněn podat žalobu kdokoli, kdo tvrdí, že byl úkonem správního orgánu dotčen ve své právní sféře.³⁰ Oproti dosavadní judikatuře týkající se § 101a s. ř. s. se jedná o širší pojetí aktivní žalobní legitimace, nedávné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS týkající se výkladu § 101a s. ř. s. tento rozdíl významně setřelo.

Možnost soudního přezkumu normativních právních aktů z podnětu jednotlivců je výrazně limitována, v úvahu přichází jen řízení o zrušení zákona či podzákonného právního aktu před Ústavním soudem. Fyzické a právnické osoby nejsou aktivně legitimovány k podání příslušného návrhu, mohou tak učinit pouze jako návrh akcesorický [§ 64 odst. 1 písm. e) a § 64 odst. 2 písm. d) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu]. Předpokladem akcesorického návrhu na zrušení zákona či podzákonného právního aktu je podání ústavní stížnosti, kterou lze brojit proti rozhodnutí, opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci [§ 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb.]. Mohlo by se jednat např. o ústavní stížnost ve věci rozhodnutí o spáchání trestného činu, přestupku, jiného správního deliktu, jestliže by takto sankcionované jednání pachatele souviselo s tím, že bylo spácháno na území zvláště chráněného území, které je vyhlášováno normativním právním aktem. V této souvislosti by pak mohl Ústavní soud posoudit, zda bylo dané zvláště chráněné území vyhlášeno v souladu se zákonem a ústavním pořádkem. Návrh na zrušení zákona může dát i soud v souvislosti se svou rozhodovací činností (např. trestní senát obecného soudu, správní soud přezkoumávající rozhodnutí o přestupku). To ovšem neplatí ohledně podzákonných právních předpisů. Pokud totiž soud dojde k závěru, že podzá-

konný právní předpis je v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem nebo mezinárodní smlouvou, je oprávněn takový právní předpis neaplikovat, aniž by musel být tento předpis formálně zrušen.

5. Závěr

Právo životního prostředí, a to nejen v souvislosti s omezeními vlastnického práva, nabízí širokou paletu aktů, které naplňují definiční znaky opatření obecné povahy, avšak v souladu s platným právem jsou vydávány ve formě správních rozhodnutí, nebo normativních právních aktů. Tato situace, jakkoliv není z hlediska nejen doktrinnálního, ale též ochrany práv jednotlivců vhodná, není pouze z toho důvodu nezákonná, či snad dokonce protiústavní. Ústavní soud se sice v případech týkajících se přezkumu starých územních plánů přihlásil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, stalo se tak ovšem za podmínek, kdy norma veřejného práva nabízela dvojí výklad a kdy materiální chápání opatření obecné povahy znamenalo řešení ve prospěch stěžovatele (zachovávalo mu právo na soudní ochranu). Z těchto důvodů nelze judikaturu Ústavního soudu přeceňovat a rozšiřovat na případy, které výše uvedené specifické prvky nevykazují. Přesto se v oblasti práva životního prostředí vyskytují dva případy, kdy zákon nestanoví, v jaké formě má být akt vydán, přičemž z hlediska materiálního se jedná o opatření obecné povahy. Řeč je o vyhlásování památkových zón a stanovení záplavových území včetně aktivních zón. V těchto případech bych plédoval pro zacházení s uvedenými akty jako opatřeními obecné povahy (materiální přístup) a připuštění jejich soudního přezkumu Nejvyšším správním soudem.

Nelze taktéž přehlédnout, že dle současné judikatury Nejvyššího správního soudu je možné, aby byl jistý akt přezkoumán soudem jako opatření obecné povahy, ačkoliv nebyl vydán jako opatření obecné povahy a zákon jej takto ani neoznačuje (dopravní značka). K tomuto štěpení procesního režimu je přesto nezbytné přistupovat s velkou měrou opatrnosti, a to zejména s ohledem na právní jistotu jednotlivců. V oblasti práva životního prostředí by se měla opatření obecné povahy prosadit předně cestou legislativních změn příslušných složkových zákonů, což umožní zejména efektivnější ochranu práv dotčených osob v procesu přijímání těchto opatření, ale hlavně v mnoha případech otevře cestu k soudnímu přezkumu těchto aktů.

³⁰ Usnesení NSS ze dne 21. 10. 2008, čj. 6 As 7/2005–97, a čj. 8 As 47/2005 – 86, www.nssoud.cz.

Summary

This paper deals with characterization of measure of general nature as a form of public power execution. The field of environmental law is not formally much concerned with this form of regulation so far however this could change quickly. There are a lot of regulatory instruments setting specific protection conditions of particular areas that satisfy the material criteria of mea-

sure of general nature (the examples are analysed in the paper). These instruments assume the form of either administrative decision or normative act indeed. The opposition between formal and material characteristics of instruments causes substantial difficulties relating to participation of persons concerned in administrative procedures and their legal standing in a court. For these reasons the author recommends to operate necessary legislation changes to remove the discrepancy.

Vztah základních práv a soukromého práva ve vybraných státech

Marek Ivičič*

1. Úvod

Cílem tohoto článku je provést základní přehled o horizontálním působení ústavně garantovaných práv ve vybraných státech. Pokud jde o základ pojednávaného problému, tedy samotné horizontální působení práv, jež jsou zakotveny v ústavních textech, jde o působení těchto práv na vztahy, ve kterých vystupují pouze subjekty v právně rovném postavení, tedy v horizontálním směru (typicky soukromoprávní vztahy), a to na rozdíl od vztahů veřejnoprávních, ve kterých vždy na jedné straně vystupuje subjekt nadaný výkonem veřejné moci, a zúčastněné subjekty tedy nejsou v rovném postavení (tento vztah je možno označit za vertikální). Teorie týkající se uvedeného problému, jenž není v České republice dosud téměř diskutován, má bohatou tradici zejména v Německu (zástupce evropského kontinentálního systému) a rovněž ve Spojených státech amerických (zástupce angloamerického právního systému). V Německu se pro tento problém vžil pojem „*Drittwirkung*“ a s nadsázkou bývá označován jako jeden z nejvýznamnějších německých vývozních artiklů z právní oblasti, neboť zejména rozhodovací praxe Spolkového ústavního soudu v této otázce ovlivnila teorii i praxi v řadě zemí nejen Evropy (Českou republiku nevyjímaje).

Pokud je dále uváděn pojem ústavně garantovaných práv, je to z toho důvodu, že hojně užívaný pojem základních práv a svobod pro nejvýznamnější práva zakotvená v ústavních textech, je užíván zejména v podmínkách kontinentálního právního systému, zatímco

například ve Spojených státech amerických se v souvislosti s právy garantovanými ústavou mluví nejčastěji o občanských či lidských právech (civil rights, human rights). Pokud je v tomto článku pojednáváno o základních právech, bude tím pro zjednodušení myšlen zároveň i onen neutrální pojem ústavně garantovaných práv.

2. Adresáti základních práv

Řešením pojednávaného problému je zejména zodpovězení jedné ze základních otázek dogmatiky základních práv, kdo je adresátem těchto práv, tedy subjektem, kterého tato práva zavazují a ukládají mu povinnosti (na rozdíl od nositelů základních práv, kterým tato práva přiznávají určité benefity). Zda je to pouze veřejná moc (zejména samotný stát) nebo i jiné subjekty nedisponující veřejnou mocí (typicky jednotlivci či právnické osoby soukromého práva).

Pokud je vůbec možnost horizontálního působení uznávána, uvádí se nejčastěji dvě základní možnosti tohoto působení. Pokud jsou základní práva pojímána jako přímo závazná i pro soukromoprávní vztahy, mluví se o přímém horizontálním působení. Pokud je však základním právům přiznáno pouze působení vůči veřejnoprávním subjektům, mluví se o působení nepřímém (zprostředkovaném), neboť základní práva zejména ukládají povinnosti zákonodárci, aby jejich působení na soukromoprávní vztahy zajistil prostřednictvím jednoduchého práva, a dále i orgánům moci výkonné a soudní, které mají za povinnost základní práva zohledňovat při své veškeré činnosti, zejména při interpretaci a aplikaci práva.

* JUDr. Marek Ivičič, advokát, doktorand na Katedře ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

Samotné ústavní texty nám často explicitní odpověď nedávají. Česká Listina základních práv a svobod mlčí, přesto (jak bude ještě dále ukázáno) za určitých podmínek v Listině zakotvená práva působí horizontálně.

Explicitní úpravu obsahuje naopak například spolková ústava Německa – Grundgesetz z roku 1949 (dále jen „GG“), kde je v článku 1 odstavec 3 stanoveno, že základní práva váží zákonodárství, výkonnou moc a soudnictví jako bezprostředně platné právo.¹ S odkazem na toto ustanovení se základní práva pojímají v Německu jako působící v zásadě vertikálně. Vedle této obecné úpravy však GG obsahuje několik výjimek. Za nejvýznamnější a zcela zřejmou bývá označován článek 9 odstavec 3 věta druhá, podle které jsou (v souvislosti se zaručeným sdružovacím právem) ujednání, jež právo se sdružovat omezují nebo mu brání, neplatná.² Toto ustanovení je výslovně zaměřeno na omezující dohody, tedy soukromoprávní úkony, a tedy je možno toto ustanovení označit za přímo horizontálně působící.

Výslovně pak otázku případného horizontálního působení základních práv upravují z evropských států například ústavy Švýcarska, Estonska, Litvy, Slovinska, Španělska či Portugalska. Podle článku 35 odstavce 3 švýcarské spolkové ústavy z roku 1999 „*se úřady starají, aby se základní práva, pokud jsou k tomu vhodná, také uplatnila mezi soukromými osobami*“.³ Z této díkce by šlo dokonce dovodit, že horizontální působení má být spíše pravidlem než výjimkou. Ústava Estonska z roku 1992 stanoví v § 19 druhé větě, že „*Při uskutečňování svých práv a svobod a při plnění svých povinností musí každý respektovat práva a svobody druhých a brát na ně ohled, jakož i dodržovat zákon*“.⁴ Podobně zní článek 28 ústavy Litvy z roku 1992, podle kterého „*Nikdo nesmí při výkonu svých práv a využívání svých svobod porušovat ústavu a zákony republiky Litva, ani omezovat práva a svobody jiných*“.⁵ Obě ústavy pobalt-

ských republik tak výslovně obsahují pro jednotlivce zákaz jednání, jež porušuje základní práva ostatních. Lakonicky je povinnost dbát základních práv jednotlivci stanovena v ústavě Slovinska z roku 1991 (článek 15 třetí odstavec), podle kterého „*Práva a základní svobody člověka jsou omezeny pouze právy druhých v případech ústavou stanovených*“.⁶ Zcela jasně zní článek 18 první odstavec portugalské ústavy z roku 1976, podle kterého „*Ustanovení ústavy o právech, svobodách a zárukách jsou bezprostředně použitelná a zavazují veřejnoprávní i soukromoprávní instituce*“⁷, či článek 9 odstavec 1 ústavy Španělska z roku 1978: „*Občané a veřejná moc podléhají ústavě a ostatnímu právnímu řádu*“.⁸

I přes tato explicitně obsažená ústavní pravidla je třeba pamatovat v této souvislosti na skutečnost, že ústavy obsahují spíše než typické právní normy zejména právní principy a hodnoty, jež jsou navíc formulovány velmi obecně a často neúplně.⁹ Pouhý gramatický výklad není často zcela dostačující. Nelze se tedy divit, když teorie, příp. i soudní praxe v tom kterém státě i přes (zdánlivě) jednoznačné pravidlo o (přímé) horizontální aplikovatelnosti základních práv, vytvořila různé přístupy k této otázce a například diskutuje intenzitu působení základních práv rozdílně vůči veřejné moci v porovnání s působením vůči jednotlivcům, příp. toto působení vztahuje pouze na jednotlivce disponující určitým hospodářským či sociálním mocenským postavením.

interests of other people; znění v němčině: Bei der Ausübung seiner Rechte und beim Gebrauch seiner Freiheiten hat der Mensch die Verfassung und die Gesetze der Republik Litauen einzuhalten und darf die Rechte und Freiheiten anderer Menschen nicht einengen. (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁶ Znění v angličtině: Human rights and fundamental freedoms shall be limited only by the rights of others and in such cases as are provided by this Constitution (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁷ Znění v angličtině: The constitutional provisions relating to rights, freedoms, and safeguards are directly applicable and binding on public and private bodies; znění v němčině: Die Verfassungsbestimmungen über die Rechte, Freiheiten und Garantien finden unmittelbare Anwendung und binden die öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Einrichtungen (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁸ Znění v angličtině: The citizens and public powers are subject to the Constitution and the legal order; znění v němčině: Die Bürger und die öffentliche Gewalt sind an die Verfassung und die übrige Rechtsordnung gebunden (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁹ Právní norma se v této souvislosti často charakterizuje aplikačním algoritmem „vše nebo nic“ – tedy norma se buď aplikuje zcela nebo vůbec, a to na rozdíl od právních principů (či zásad), u kterých je charakteristická metoda vzájemného poměrování, neboť mohou působit třeba protikladně.

¹ Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

² Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, ... (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

³ Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden. (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁴ Znění v angličtině: In exercising their rights and liberties and fulfilling their duties, everyone must respect and consider the rights and liberties of other persons and observe the law; znění v němčině: Jeder muß bei Wahrnehmung seiner Rechte und Freiheiten und in Erfüllung seiner Pflichten die Rechte und Freiheiten anderer Menschen achten und berücksichtigen sowie dem Gesetz folgen. (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

⁵ Znění v angličtině: While exercising their rights and freedoms, persons must observe the Constitution and the laws of the Republic of Lithuania, and must not impair the rights and

Pokud bychom se přenesli na půdu angloamerické právní kultury, pro Velkou Británii¹⁰ bylo dlouhou dobu typické, že zde neexistoval žádný explicitně formulovaný katalog ústavních práv v kontinentálním pojetí. Spoléhalo na zdrženlivost Parlamentu při přijímání zákonů omezujících svobodu jednotlivce a ochranu prostřednictvím common law. Jednotlivec mohl vše, dokud mu to nebylo výslovně zakázáno soudním rozhodnutím nebo zákonem. Ke změně došlo v roce 1998, kdy byl přijat Human Rights Act (v účinnost vstoupil dne 2. 10. 2000, dále jen „HRA“), kterým se staly součástí britského práva některé části Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Podle sekce 6 HRA jsou adresáty stanovených práv public authorities – ministerstva, správní úřady a také soukromé osoby, pokud vykonávají veřejné úkoly.

V USA¹¹ se vychází z filozofie klasického liberalismu, typické je striktní odlišení veřejné a soukromé sféry. Lidská práva mají za jediný účel chránit integritu soukromé sféry před zásahy státu. Jejich působením ve vztazích mezi soukromými osobami by naopak došlo k omezení soukromé sféry, což je chápáno jako negativní. Základní práva jsou tedy pojmána výlučně jako ochrana před zásahy státu. Literatura a právní praxe z uvedeného vyvodila, že se tyto garance uplatní pouze vůči jednání státu (state action). Výjimku tvoří 13. Dodatek Ústavy, podle kterého je zakázáno otroctví, nevolnictví jakož i nucená práce. Od počátku je přijímáno, že tyto zákazy působí i přímo vůči soukromým osobám.

3. Horizontální působení

Co se týče kontinentální Evropy, zde se i přes převahu tradičního pojetí, podle kterého základní práva zásadně váží pouze veřejnou moc, prosadil i jistý způsob působení těchto práv rovněž na vztahy horizontální. Přestože je zcela zřejmé, že původ tohoto přístupu je v Německu, začneme ukázkou z rozhodovací praxe Ústavního soudu České republiky.

Přes zcela jednoznačnou dikci článku 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti výlučně proti pravomocnému rozhodnutí či jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod, má poměrně významná část věcí projednávaných Ústavním soudem svůj základ v ryze soukromoprávních vztazích a Ústavní soud se tak z pohledu základních práv vyjadřuje i k otázkám ryze soukromoprávního charakteru.

Součástí (či lépe řečeno předběžnou otázkou) bývá stanovisko Ústavního soudu, zda je vůbec oprávněn se k těmto otázkám vyjadřovat.

Uvedený přístup lze ilustrovat na několika rozhodnutích. V souvislosti s ústavní stížností týkající se údajného porušení vlastnického práva dle článku 11 Listiny Ústavní soud uvedl, že „*Listina garantuje základní práva, která představují subjektivní veřejná práva. Základní práva ze své podstaty působí přímo mezi jednotlivcem a státem. V některých případech ovšem působí základní práva tak, že jednoduchým právem "prozařují". Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni (...). Garance vlastnického práva podle čl. 11 Listiny se sice bezprostředně týká toliko vztahu mezi jednotlivcem a státem, avšak kromě toho, že tato ustanovení zajišťují povinnost veřejné moci jednat tak, aby do vlastnického práva jednotlivce sama nezasahovala, zavazují veřejnou moc, aby vlastníkovvi poskytla ochranu v případě, kdy by jeho vlastnické právo bylo rušeno či omezováno ze strany třetích subjektů (...). Vlastnické právo, jak je garantováno citovanými ustanoveními, tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci (status negativus), nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu (status positivus).*“¹²

Podobně lze uvést o něco starší rozhodnutí, podle kterého „*Ne vždy jsou všechna základní práva přímo vykonatelná a působí vůči jednotlivci bezprostředně. V některých případech působí pouze zprostředkovaně skrze jednotlivé normy jednoduchého práva tak, že jednoduchým právem "prozařují". Tak je tomu ve vztazích horizontálních, tedy ve vztazích, které nejsou založeny na nadřízenosti a podřízenosti, tj. ve vztazích, v nichž jsou si jejich účastníci rovni. Proto při výkladu či aplikaci jednoduchého práva na takové vztahy jsou soudy povinny toto prozařování pečlivě vážít a brát v potaz tak, aby současně dostály své povinnosti poskytovat ochranu jak právům v rovině jednoduchého práva, tak právům základním.*“¹³

Z bližšího rozboru uvedených částí odůvodnění tedy zcela jasně vyplývá pojetí, podle kterého jsou základní práva především práva regulující vztahy mezi jednotlivci a veřejnou mocí (působí tedy ve vertikálních vztazích). Vedle tohoto primárního způsobu působení základní práva také působí na vztahy, ve kterých jsou zúčastněné subjekty v právně rovném postavení, a to tím způsobem, že jednoduché soukromé právo „prozařuje“. Jinými slovy to znamená, že toto jednoduché prá-

¹⁰ Viz Hofmeister, H.: Die Horizontalwirkung der Konventionsrechte nach dem Human Rights Act, Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Regensburg.

¹¹ Viz např. Hofmeister, H.: Die Horizontalwirkung der Konventionsrechte nach dem Human Rights Act, Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Regensburg, str. 57-68.

¹² Nález sp. zn. IV. ÚS 1735/07 ze dne 21. 10. 2008.

¹³ Nález sp. zn. I. ÚS 185/04 ze dne 14. července 2004.

vo, např. občanský zákoník, musí být vykládán a aplikován ústavně konformním způsobem (zejména konformně se základními právy). Tento přístup vychází z pojetí, podle kterého představují v ústavě zakotvená základní práva nejen veřejná subjektivní práva, ale rovněž je do těchto ustanovení, jež mají většinou povahu právních principů, vtělen konsenzus společnosti ohledně nejdůležitějších sdílených hodnot. Z této objektivní skutečnosti pak vyplývá oprávněný požadavek na soulad veškerého práva (tedy i soukromého) s těmito hodnotami.

Uvedené však podle Ústavního soudu nic nemění na tom, že adresátem základních práv je pouze veřejná moc a nikoliv osoby touto veřejnou mocí nedisponující. Jednotlivci se tedy základních práv nemohou domáhat vůči sobě navzájem přímo, nýbrž výlučně vůči veřejné moci. Prozařování základních práv do práva soukromého je tak realizováno prostřednictvím subjektů veřejné moci (zejména obecných soudů), když jim základní práva stanoví povinnost zajistit v soukromoprávních vztazích respektování základních práv zejména tím, že soukromé právo bude interpretováno a aplikováno ústavně konformním způsobem.

Jak již bylo uvedeno, zřejmou inspirací tohoto přístupu je dlouhodobá rozhodovací praxe německého spolkového ústavního soudu. V Německu převládlo v otázce horizontálního působení základních práv a svobod tzv. nepřímé horizontální působení (indirekte, mittelbare Horizontalwirkung¹⁴), jehož základní body jsou obsaženy v dnes již klasickém rozhodnutí prvního (1.) senátu Spolkového ústavního soudu Spolkové republiky Německo ze dne 15. 1. 1958, známém pod názvem *Lüth Urteil*¹⁴, ze kterého je možno uvést následující:¹⁵

„Bez pochybností jsou základní práva v první řadě určena k zajištění svobodné sféry jednotlivce před zásahy veřejné moci; jsou to obranná práva občana proti státu.(...) Rovněž správné ale je, že Základní zákon, který nechce být pouze hodnotově neutrálním souborem norem, ve své části týkající se základních práv stanovil také objektivní řád hodnot a že právě v tom vyjádřil principiální posílení významu základních práv. Tento hodnotový systém, který svůj středobod nachází ve svobodě se rozvíjející osobnosti a její důstojnosti, musí jako ústavněprávní základní rozhodnutí platit pro všechna odvětví práva; zákonodárství, správa a soudnictví z něj přijímají směrnice a impulsy. Takto ovlivňuje samozřejmě také občanské právo; žádný občansko-právní předpis nesmí být s ním v rozporu, každý musí být v jeho duchu vykládán. Právní obsah základních práv jako objektivních norem se v soukromém právu

rozvíjí prostřednictvím média – předpisů, jež tuto oblast práva bezprostředně ovládají. Jako musí být nové právo v souladu s hodnotovým systémem základních práv, tak na něj musí být i staré právo obsahově upraveno.(...) Soudce je tak z důvodu ústavního příkazu povinen zkoumat, zda jím aplikované materiální civilněprávní předpisy jsou ovlivněny základními právy v popsaném smyslu; pokud ano, tak je povinen brát v úvahu při výkladu a aplikaci těchto předpisů uvedené modifikace soukromého práva. Toto je smysl vázanosti také civilněprávního soudce také základními právy (článek 1 odstavec 3 Základního zákona). Pokud toto měřítko opomene a jeho rozsudek tak spočívá na opomenutí tohoto vlivu základních práv na normy civilního práva, proviní se nejen proti objektivnímu ústavnímu právu, ve kterém popřel obsah základní právní normy, ale porušil jako nositel veřejné moci tímto rozsudkem základní právo, na jehož dodržování má občan ústavněprávní nárok rovněž vůči soudní moci.“

K tomuto pojetí je možno odkázat na shora uvedený komentář k praxi českého Ústavního soudu, které lze rovněž považovat za nepřímé působení, jež vyžaduje jednoduché právo k tomu, aby se základní práva dostala k regulaci právních vztahů mezi soukromými osobami.

Pokud se podíváme na sousední Rakousko¹⁶, je zde rovněž pro problematiku platnosti základních práv v soukromoprávních vztazích užíván pojem „*Drittwirkung*“ nebo pojem „*Horizontalwirkung*“. Ústavně explicitně je horizontální působení nařízeno pro základní právo na ochranu dat (§ 1 odstavec 5 zákona na ochranu osobních údajů z roku 2000 – *Datenschutzgesetz*). Práva zakotvená v Evropské úmluvě na ochranu lidských práv také nejsou v Rakousku vykládána pouze jako proti státu zaměřená ochranná práva, nýbrž také jako povinnosti státu chránit zaručené svobody proti všem možným zásahům ze strany státu, společnosti nebo soukromých osob. Podobně jako ve většině států Evropy, obecné explicitní obecné pravidlo právní řád neobsahuje. Teoreticky i prakticky panující pojetí je založeno na obsahu a zaměření základních práv a odvozuje z jejich struktury jako hodnotového zakotvení nepřímou platnost pro soukromé právní vztahy. Základními prostředky pro působení základních práv tak jsou generální klauzule soukromého práva.

Jako státy, kde je na horizontální působení základních práv kladen poměrně velký důraz, se uvádějí státy se španělským vlivem.

Ve Španělsku je většina právních teoretiků pro působení základních práv ve vztazích soukromého práva, neboť charakter základních práv se mění dle aktuálního politického a společenského kontextu. Zastánci přímého

¹⁴ Text dostupný např. na <http://www.servat.unibe.ch/law/dfir/bv007198.html> (prohlíženo dne 5. 9. 2009).

¹⁵ Dle překladu autora.

¹⁶ Např. Pernthaler, P.: *Österreichisches Bundesstaatsrecht, Lehr- und Handbuch*, Verlag Österreich GmbH, Wien, 2004.

horizontálního působení argumentují článkem 9 odst. 1 (uvedeno shora), podle kterého jsou občané a veřejná moc vázání ústavou a právním řádem.¹⁷ Podle tamnější teorie však ani toto výslovné ustavení neznamená, že by nebyl rozdíl mezi vázaností veřejné moci a jednotlivce. Pro subjekt soukromého práva vyplývá obecná negativní povinnost nechovat se v rozporu s ústavou. Veřejné moci se však mimoto připisuje i pozitivní povinnost plnit své veškeré úkoly v souladu s ústavou.¹⁸ Odpůrci tohoto přístupu odkazují na článek 53 odstavce 1 věta první Ústavy, podle které práva a svobody zavazují pouze veřejnou moc.¹⁹ I přes uvedená ústavněprávní pravidla panuje shoda v tom, že je třeba hledat uplatnění základních práv ve strukturální rozdílnosti jednotlivých základních práv a jejich specifických vlastnostech. Existují tedy základní práva, která bez diskuze působí horizontálně, jiná jsou z tohoto působení zcela zřejmě vyloučena, a ohledně ostatních zůstává tato otázka otevřena. Jsou zde zastánci přímého i nepřímého působení.

Španělský ústavní soud nedrží nějaké jednotné a jasné stanovisko. Přesto je horizontální působení v některých vztazích implicitně uznáno. Tak například v rozhodnutí STC 198/2004 z 15. 11. 2004, které se týkalo stížnosti proti výpovědi z pracovního poměru, rozhodl o neústavnosti učiněné výpovědi ze strany zaměstnavatele. Zrušil tedy napadné rozhodnutí obecného soudu a dalším výrokem dokonce prohlásil neplatnost výpovědi. Rozhodl tak nepochybně o soukromoprávní otázce.

Portugalská ústava z roku 1976 obsahuje rozsáhlý katalog základních práv (část I ústavy), který je rozdělen na Obecné zásady (Titul I), Práva, svobody a záruky (Titul II), Hospodářská, sociální a kulturní práva a povinnosti (Titul III). Horizontální působení se spojuje zejména s právy zařazenými pod část „Práva, svobody a záruky“, neboť podle čl. 18 odstavec 1 jsou ustanovení ústavy o právech, svobodách a zárukách bezprostředně použitelná a zavazují veřejnoprávní i soukromoprávní instituce. Navzdory jednoznačnému znění, probíhá diskuse a doktrína nevychází z bezpodmínečného horizontálního působení. Ústava neříká nic o způsobu

vázanosti soukromých osob. Přitom není jasné, zda se část věty týkající se přímé aplikovatelnosti a závaznosti týká také soukromých osob nebo pouze veřejné moci. Další otázkou může být, zda tato vázanost je stejné intenzity, či zda pod užitým pojmem soukromoprávní subjektu je třeba rozumět všechny soukromoprávní subjekty nebo pouze nositele hospodářské či společenské mocenské pozice.²⁰

Z dalších států španělského (či portugalského) vlivu lze uvést Kolumbii²¹, kde tamní ústavní soud omezuje působení základních práv na následující případy: (i) výkon veřejných úkolů soukromými osobami, (ii) soukromé ovlivňování veřejných zájmů, (iii) pokud není mezi porušitelem a poškozeným rovný vztah nebo je dána situace bezbrannosti. V roce 1996 ústavní soud přijal k přezkumu smlouvu o zdravotním připojištění (v rámci privatizace tohoto odvětví) a zabýval se otázkou, zda lze platně sjednat ve smlouvě s pojištěncem lhůtu, během které by pojišťovna nebyla povinna hradit náklady zdravotní péče. Základem rozhodnutí (o neplatnosti tohoto ujednání) byla skutečnost nerovného rozdělení moci, což vedlo k omezení možnosti jednání slabší strany (pojištěnce).

Brazílská ústava z roku 1988, její článek 5 § 1, stanoví přímou závaznost základních práv²². Podle převažujícího mínění to má za důsledek přímou účinnost a závaznost pro všechny státní orgány ke konkretizaci a záruce co možná největší efektivity a ochrany funkce základních práv. Tato povinnost zajišťuje účinnost základních práv ve všech oblastech právního řádu a všech oblastech života. To vede k převládajícímu mínění, že příkaz k přímé aplikaci základních práv zahrnuje také přímou účinnost v soukromoprávním životě. Teorie přímého působení na soukromé právo se v Brazílii prosadila. Pro se vyslovil rovněž Supremo Tribunal Federal. Toto působení však nemá absolutní charakter, naopak nespornou je nutnost rozdílného řešení, neboť se u základních práv jedná o rozdílné normy s ohledem na oblast ochrany a strukturu normy.

Pokud se opět přesuneme do angloamerického prostředí, pro řešení probírané problematiky je významný

¹⁷ Znění v angličtině: The citizens and public powers are subject to the Constitution and the legal order; znění v němčině: Die Bürger und die öffentliche Gewalt sind an die Verfassung und die übrige Rechtsordnung gebunden (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

¹⁸ Ubillós, J.M.B.: Die Einwirkung der Grundrechte auf das spanische Privatrecht, in: Neuner, J.(ed.): Grundrechte und Privatrecht aus rechtsvergleichender Sicht, Mohr Siebeck Tübingen, str. 131 a násl.

¹⁹ Znění v anličtině: The rights and liberties recognized in the second chapter of the present Title are binding on all public authorities; znění v němčině: Die in Kapitel 2 dieses Titels anerkannten Rechte und Freiheiten binden die öffentliche Gewalt (dostupné na www.verfassungen.de – prohlíženo dne 26. 7. 2009).

²⁰ Pinto, P. M.: Die Einwirkung der Grundrechte auf das portugiesische Privatrecht, in: Neuner, J. (ed.): Grundrechte und Privatrecht aus rechtsvergleichender Sicht, Mohr Siebeck Tübingen, str. 107.

²¹ Fröhlich, A.: Sind Privatpersonen an die Menschenrechte gebunden? Vergleich der Verfassungsrechtsprechung in Deutschland, USA und Kolumbien zur Grundrechtseinwirkung im Privatrecht, Nürnberger Menschenrechtzentrum, <http://www.menschenrechte.org/beitraege/menschenrechte/Grundrechtund-Grundpflicht.pdf>.

²² „All persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, and Brazilians and foreigners resident in Brazil are assured of inviolability of the right of life, liberty, equality, security, and property, on the following terms:“

článek 6 HRA²³, podle kterého musí být činnost zejména soudů konformní s inkorporovanými právy Úmluvy. S ohledem na převratnou změnu, spočívající v přijetí HRA, dosud ve Velké Británii nelze hovořit o nějaké ustálené praxi v pojednávané otázce.²⁴ S ohledem na to, že byl do práva Velké Británie včleněn kontinentálně evropský prvek, lze očekávat spíše inspiraci z kontinentu.

Ohledně pojednávaného tématu v USA se jako první rozhodnutí uvádí *Shelley v. Kraemer* z roku 1948²⁵. Federální nejvyšší soud (US Supreme Court) se musel poprvé vyjádřit k otázce, zda soudnímu prosazení soukromoprávní dohody, která směřuje k vyloučení vlastnického práva z důvodu rasy či barvy pleti (je tedy zcela zřejmě diskriminační), brání 14. dodatek Ústavy USA (dále jen „Dodatek“)²⁶. Stěžovatelé (Afroameričané) u federálního nejvyššího soudu brojili proti rozhodnutí nižšího soudu, který uznal za platnou a vymahatelnou omezující dohodu (restrictive covenants) vlastníků nemovitostí v určité oblasti, která nedovolovala nabýt vlastnictví či jiné užívací právo k vymezeným nemovitostem osobám s jinou než bílou barvou pleti. Tímto soudním rozhodnutím tak mělo podle nich dojít k porušení jejich práv zaručených Dodatkem. Soud nejprve odkázal na letitou praxi, podle které od rozhodnutí Civil Rights Cases z roku 1883 je zastáváno stanovisko, že jednání zakázané Dodatkem je pouze takové jednání, které lze připisovat státu (je zde tedy požadavek na existenci state action). Uvedený Dodatek tedy nebrání výlučně soukromému chování, jakkoli diskriminujícímu či nespravedlivému. Dohoda soukromých osob tak sama o sobě nemůže být považována za porušení práv zaručených Dodatkem. Pokud je tato dohoda respektována dobrovolně, není dáno jednání státu a nemůže být porušeno žádné ustanovení Dodatku. V tomto případě však bylo splnění dohody prosazeno jejím soudním výkonem. Dle soudu je zde tedy dáno jednání státu ve smyslu Dodatku, kterým byla zaručena práva porušena.

Zjednodušeně lze tedy říci, že v USA²⁷ se uplatňuje pouze vertikální působení ústavně garantovaných práv. Nutným předpokladem jejich uplatnění je existence

²³ It is unlawful for a public authority to act in a way which is incompatible with a Convention right.

²⁴ Viz Hofmeister, H.: Die Horizontalwirkung der Konventionsrechte nach dem Human Rights Act, Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Regensburg, str. 99 a násl.

²⁵ Např. v Sajó, A., Uitz, R. (ed.): The Constitution in Private Relations: Expanding Constitutionalism, Eleven International Publishing, 2005, str. 289-292.

²⁶ Zejména část jeho 1. sekce: nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.

²⁷ Hofmeister, H.: Die Horizontalwirkung der Konventionsrechte nach dem Human Rights Act, Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Regensburg, str. 57-68.

jednání státu (state action). Pokud je toto dáno, práva se aplikují jako bezprostředně platné právo. Co se týče aplikace těchto práv na soukromoprávní vztahy, to je z podstaty věci na základě uvedeného požadavku state action vyloučeno. Jak už to ale v právu bývá obvyklé, i z tohoto striktního pravidla existují výjimky. Jsou to situace, kdy se jednání soukromé osoby považuje za jednání státu, nebo lze toto jednání státu přičítat.

Během doby se v rozhodovací činnosti začalo rozlišovat několik typických případů, kdy je dáno v soukromoprávních vztazích state action. V prvé řadě je o případy „public funktion“, ve kterých se zkoumá, zda příslušný akt obsahově odpovídá výkonu nějaké státní funkce. Příkladem může být společnost, která zřídila a spravuje tzv. company towns podle komunálních kompetencí. Za rozporný s ústavou byl například shledán zákaz šířit v takovém městě náboženské letáky. Další případy postihují jednání soukromých osob, které je podporováno ze strany státu nebo je s ním alespoň dostatečně úzce spojené. Konečně poslední typický případ vychází ze shora uvedeného případu *Shelley v. Kraemer*, kdy se jedná o státní prosazení soukromé pozice, kterou by státní orgány ve vlastní režii nemohly provést, neboť odporuje ústavnímu zakazu. V rozhodnutí soudu je spatřováno state action.

Posledně uvedený typ se dle použité konstrukce zdá být obdobný evropskému nepřímému působení, kdy je vyžadováno zprostředkování subjektem s veřejnou mocí. K uvedenému lze však vznést námitku ohledně rovnosti v právech. Mezi účastníky by totiž platilo jiné právo v případě, kdy například smlouva bude respektována dobrovolně, a jiné v situaci, kdy bude její splnění prosazováno prostřednictvím veřejné moci (zejména u soudu).

Jinak bývá všeobecně zastáván názor, že přes velkou kazuistiku rozhodovací praxe US Supreme Court v této otázce nelze vysledovat nějaký jednotný koncept rozhodování.

Jako stát na pomezí obou hlavních právních systémů lze uvést Jižní Afriku²⁸. Původně zde byl recipován ústavní systém Velké Británie včetně jeho zásady suverenity parlamentu. Jelikož však zde parlament reprezentoval pouze bílou menšinu obyvatel, chyběla zde legitimize k „všemocnosti“ tohoto orgánu. Jelikož mělo volební právo pouze obyvatelstvo bílé pleti, stal se parlament spíše garantem nadvlády této menšiny než důsledně ochrany základních práv.

²⁸ Hofmeister, H.: Die Horizontalwirkung der Konventionsrechte nach dem Human Rights Act, Dissertation, Juristische Fakultät der Universität Regensburg, str. 69-90.

Za první z hlediska obsahu skutečnou ústavu lze považovat tzv. přechodnou ústavu, která vstoupila v platnost v roce 1994 a která byla výsledkem jednání mezi vládou a zástupci černošských skupin trvajících od roku 1991 (týkala se období před prvními demokratickými volbami a do vyhlášení konečné ústavy Ústavodárným shromážděním, které bylo zvoleno v těchto volbách). Konečná (současně platná) ústava byla přijata v roce 1997.

Na základě článku 7 přechodné ústavy²⁹ vázala základní práva zákonodárné a výkonné orgány na všech úrovních (ne tedy obecné soudy) a dále měla být základní práva aplikována na veškeré právo. Článek 35 odstavec 3 pak zakotvil interpretační pravidlo, podle kterého bylo povinností soudu při interpretaci práva zohledňovat základní práva³⁰. Na uvedené pravidlo se dá nahlížet jako na konstitucionalizaci teorie nepřímého působení, neboť vede při svém výkladu k účinku prozařování hodnot zakotvených v základních právech do soukromého práva, a tedy v podstatě přebírá německý vzor. Ústavní soud však svojí většinou dovedl (v případě *Du Plessis v. Klerk*, 1996), že základní práva se aplikují na všechny formy práva pouze v případě, že je dána „state action“ nebo je stát jednou ze stran sporu.

Sporné otázky byly následně vyřešeny přijetím konečné ústavy, když podle článku 8 se základní práva stala závaznými i pro soudnictví³¹. Fyzické a právnické osoby jsou vázány základními právy tehdy, pokud je příslušné základní právo v daném případě aplikovatelné³². Výslovně je tak stanoveno horizontální působení, a to spíše přímé. Ustanovení článku 8 odstavce 3 však přímé působení modifikuje³³. V případech přímého působení přichází v úvahu regulace prostřednictvím

common law jako média horizontálního působení. Pokud nelze existující konflikt vyřešit podle existující úpravy je soud povinen vytvořit příslušné pravidlo common law. Výsledkem je nová forma mezi přímým a nepřímým působením. Přímé působení tak obsahuje element nepřímého působení.

V Jižní Africe tak mají základní práva podobně jako v Německu dvojí charakter. Jsou pojímána jako subjektivní ochranná práva proti státu, ale také objektivně právní dimenze (ústavně zakotvená základní rozhodnutí, do nichž jsou vtištěny všeobecně platné hodnoty).

4. Shrnutí

Jak vyplynulo ze shora uvedených příkladů zejména z rozhodovací praxe, pro zodpovězení otázky ohledně horizontálního působení je zásadní samo pojetí základních práv. V Německu a v zemích ovlivněných německým přístupem mají základní práva dvojí charakter. Jsou to zejména subjektivní veřejná práva zaměřená na ochranu proti státu. Zároveň jde ale také o objektivní právní dimenzi – ústavně zakotvená základní rozhodnutí, do nichž jsou vtištěny všeobecně platné hodnoty, jež musí být respektována celým právním řádem. Ve Spojených státech převládá pojetí ryze obraných práv jednotlivce proti státu. Horizontální působení tak přichází v úvahu jedině prostřednictvím přičtení jednání jednotlivce k extenzivně vykládanému pojmu „state action“.

Nicméně, bez ohledu na shora uvedené rozdíly, lze konstatovat, že otázka po působení základních práv na soukromé právo nezni „zda ano či ne“, ale spíše „jakým způsobem“.

Summary

The article deals with the question whether fundamental rights and freedoms may influence civil law cases. There is no practically resolution of this problems in the Czech republic on theoretic level. Author is dealt with regulation of this problems in constitutions and court decisions in Czech republic, Germany, Switzerland, Estonia, Lithuania, Slovenia, Spain, Portugal, Great Britain, United States, Austria, Columbia, Brazil and South Africa. In countries belonging to European legal system is noticeable influence of Germany doctrine with concept of fundamental rights as objective values binding for whole legal order. Fundamental rights must be respected by all organs of public authority in their activity. In USA is necessary being state action for use fundamental rights in civil case.

²⁹ (1) This Chapter shall bind all legislative and executive organs of state at all levels of government. (2) This Chapter shall apply to all law in force ...

³⁰ In the interpretaion of any law and the application and development of the common law and customary law, a court shall have due regard to the spirit, purport and objects of the Chapter.

³¹ Čl. 8 odst. 1 - The Bill of Rights applies to all law, and binds the legislature, the exekutive, the judiciary and all organs of state.

³² Čl. 8 odst. 2 - A provision of the Bill of Rights binds a natural or juristic person, if and to the extent that, it is applicable, taking into account the nature of the right und the nature of any duty imposed by the right.

³³ Čl. 8 odst. 3 - When applying a provision of the Bill of Rights to a natural or juristic person in terms of subsection (2), a court –

(a) in order to give effect to a right in the Bill, must apply, or if necessary develop, the common law to the extent that legislation does not give effect to that right; and

(b) may develop rules of the common law to limit the right, provided that the limitation is in accordance with section 36(1).

Flexibilita v českém pracovním právu

Petr Hůrka *

Pracovní právo jako právní odvětví regulující osobní výkon závislé práce fyzické osoby pro zaměstnavatele za odměnu osciluje mezi funkcí organizační a funkcí ochrannou. Právní předpis by měl umožnit zaměstnavateli, aby prostřednictvím pracovní síly zaměstnance realizoval svoji činnost. Zároveň však zaměstnanec musí chránit a snažit se mu garantovat co nejlepší a nejstabilnější pracovní podmínky. Pro řízení využívá pracovní právo dispozitivních norem, které otevírají prostor pro odchylné ujednání, jež je projevem smluvní volnosti a snaží se nastolit vhodné podmínky pro individuální situaci. Naopak ochranu zaměstnance, považovaného za slabší stranu právního vztahu, je třeba zajistit normami kogentními. Pracovní právo, vycházející ze soukromoprávních základů, tak má vytvořit systém pružný, otevřený, na druhé straně však garantující určité stabilní postavení jedné smluvní straně.

Pro toto působení se v teorii pracovního práva v Evropě zavedl pojem *flexicurity* (spojení slov *flexibility* a *security*), jehož českým ekvivalentem je slovo „flexibilita“. V českém právním prostředí byl zpočátku přijímán spíše s nedůvěrou, s poukazem, že není možné zároveň vztahy uvolňovat a ukládat povinnosti postupovat jistým způsobem. V této souvislosti se hovořilo např. o tom, že se jedná o „pokus o kulatý čtverec“.

Smyslem pracovního práva je tedy umožnit na straně jedné realizaci činnosti zaměstnance prostřednictvím výkonu práce zaměstnance a na straně druhé garantovat zaměstnanci odpovídající pracovní podmínky při tomto výkonu. K tomu je třeba vytvořit volné právní prostředí pro sjednání samotného pracovního poměru, aby bylo možné jej odpovídajícím způsobem naplňovat. Obsah samotného pracovního poměru by přitom měl co nejvíce vyhovovat představám smluvních stran. Na druhou stranu by měly být zajištěny také odpovídající podmínky pro výkon práce, poskytující ochranu zaměstnanci i bezpečnost samotné činnosti. Právní normy pracovního práva by tak měly být dostatečně flexibilní a chránící postavení zaměstnance zároveň. Umožnit smluvní volnost a autonomii vůle (ang. *flexibility*, čs. flexibilita), při současně garantované míře ochrany zaměstnance (ang. *security*, čs. jistota), není přitom nikterak jednoduché.

1. Strategie flexibility

Strategie flexibility je moderním postupem pro konstrukci postavení zaměstnance v zaměstnání s přihlédnutím k jeho sociálnímu pozadí. Samotný pojem tedy kombinuje volnost na straně jedné a ochranu na straně druhé. V rámci diskuzí bývá na tento koncept často nahlíženo jako na spojení protichůdného, „pokus o kulatý čtverec“, kdy právo by se mělo najednou otevírat smluvní vůli stran a na druhé straně poskytovat ochranu a jistotu slabší straně¹.

Anglický pojem *flexicurity* poprvé použil nizozemský profesor Jurjen Adriaansens v souvislosti s modelem trhu práce v Dánsku a v Nizozemí, jako přesun od poskytování ochrany pracovního vztahu k ochraně zaměstnanosti obecně, spolu se současně poskytovanou ochranou v nezaměstnanosti. Od této doby je pojem používán pro model trhu práce, který kombinuje prvky pružnosti pracovního trhu a ochrany zaměstnance, resp. fyzické osoby, která práci ztratila. Princip je založen na vysoké míře flexibility individuálního pracovněprávního vztahu mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, dále na vysoké míře ochrany příjmu fyzické osoby, a to jak příjmu ze zaměstnání, tak i ze sociálního systému po dobu ztráty zaměstnání. Tento systém je doplňován intenzivním působením třetí složky aktivní politiky zaměstnanosti zaměřené na rekvalifikaci pracovní schopnosti fyzické osoby.

Dánský model *flexicurity*, nazývaný rovněž „zlatý trojúhelník“², kombinuje liberální právní postavení pracovního poměru, blízkí se anglosaskému právu intenzivní ochranou v podobě sociální ochrany příjmu, typické pro země kontinentálního práva, a intenzivními opatřeními v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti, aplikovanými ve Skandinávii. Dánský model flexibilitu projevuje nejen prvním a liberálním přístupem k přijímání a propouštění zaměstnanců, ale i velkým prostorem pro působení doplňkových forem zaměstnání, které umožňují snadný návrat propuštěných zaměstnanců na pracovní trh. Kombinace modelu liberální ochrany zaměstnání a štědrého sociálního systému je možná pouze za stimulačního působení aktivní politiky zaměstnanosti, která

* JUDr. Petr Hůrka, Ph.D., Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Katedra pracovního práva a sociálního zabezpečení, Praha.

¹ K tomu více Hůrka, P.: Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání, Auditorium, Praha, 2009.

² Madsen P. K.: *The danish model of „flexicurity“ – A paradox with some snakes*, Aldershot, Ashgate, 2002.

nutí osoby, jež ztratily zaměstnání a vypadly tak z prvního pilíře do druhého, sociálního pilíře, aby v určitém krátkém období nastoupily vzdělávací proces, který by zvýšil jejich uplatnění na trhu práce. V opačném případě jim hrozí vypadnutí ze systému. Problematickou stránkou tohoto jinak efektivního systému je řešení tzv. dlouhodobé nezaměstnanosti osob, jejichž uplatnění na trhu práce je malé, resp. determinované např. zdravotními důvody. Rovněž tak nižší účinek dosahuje v případě zaměstnanců v produktivním věku, kteří o práci zájem nemají, nelze je motivovat ztrátou příjmu, resp. mají-li zabezpečení prostřednictvím např. dávek v invaliditě atd. Systém je velmi nákladný na veřejné zdroje, přičemž pro jeho ekonomické fungování je nezbytné, aby fyzické osoby, které vypadnou z prvního pilíře zaměstnání a jsou zachyceny druhým pilířem, který je příjmově zabezpečuje, byly nuceny co nejdříve se zapojit do třetího pilíře, který by je aktivní politikou zaměstnanosti vycházející ze vzdělávání a zvyšování kvalifikace vrátil zpět do zaměstnání, tj. do prvního pilíře. Je třeba připustit, že dánský model při svém zatížení veřejných financí počítá s vysokou ekonomickou úrovní, která v současné době ekonomické recese projde zatěžkávací zkouškou a může se ukázat finančně neúnosná.

Vydeme-li z části principu, který se týká zabezpečení, vychází ze specifika pracovněprávního vztahu, v němž zaměstnanec je slabší podřízenou stranou a jeho právnímu postavení má být poskytována zvláštní ochrana. Tento trend tzv. ochranného zákonodárství se projevuje od 20. století zejména ve střední Evropě³, v České republice naukou pojímané jako ochranná funkce pracovního práva. V právu EU je flexibilita brána jako přístup nebo též politika úpravy vztahů fyzických osob vznikajících v souvislosti se zaměstnáním. Zmiňována bývá rovněž jako strategie, která současně posiluje pružnost a jistotu zaměstnání.⁴

Na flexibilitu, jakožto kombinaci, nebo spíše vzájemný soulad právní úpravy (v širším pojetí též sociální politiky) mezi otevřeným prostorem pro individuální chování účastníků a garancí, stabilizací odpovídajícího právního postavení zaměstnance, lze nahlížet různým zorným úhlem. Flexibilitu lze pojímat jako uvolnění či pružnost ve vztahu k právní úpravě nebo k druhému účastníkovi právního vztahu. Flexibilitu přitom můžeme rozlišovat na jednostrannou (subjektivní) a dvou-

strannou (objektivní, lze nazvat rovněž smluvní). V případě jednostranné flexibility může jedna strana právního vztahu vlastním jednostranným projevem vůle zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti v právním vztahu. Jednostranná flexibilita se v pracovním právu vyskytuje ve výrazné menšině, a to pouze v případech, kdy je dle práva nevyhnutelné poskytnout jednomu subjektu takové oprávnění, aby bylo možné realizovat účel předmětného institutu. Jedná se např. o možnost jednostranného rozvázání pracovněprávního vztahu nebo o řízení pracovní doby zaměstnance zaměstnavatelem. V pracovním právu je převažující flexibilita dvoustranná, kdy práva a povinnosti lze měnit pouze na základě souhlasné vůle stran pracovněprávního vztahu.

Výše uvedené flexibility můžeme považovat za přímé, když dotčený subjekt upravuje vlastním právním úkonem svá práva a povinnosti. Oproti tomu se vyskytuje i flexibilita zastupitelská (nepřímá), kde práva a povinnosti jsou měněny souhlasnou vůlí zástupců zaměstnanců a zaměstnavatelů, čímž se přímo zakládají práva a povinnosti zastoupeným (kolektivní vyjednávání).

2. Nástroje vyjádření flexibilitoty v zákoníku práce

Před samotným popisem projevů flexibility a ochrany a jejich působení v jednotlivých institucích pracovního práva je užitečné nastínit možné formy legislativního promítnutí flexibilitoty obecně. Ochrana nebo garance určitých pracovních podmínek nebo právního postavení zaměstnance při výkonu práce se obecně projevuje kogentními normami, které nepřipouštějí odchýlné ujednání ze strany jejich uživatelů. Častým ochranným mechanismem je rovněž užití taxativního výčtu. Způsob, kterým se má legislativním způsobem zaměstnanci zajistit určité plnění, je používání příkazových norem, užívajících gramatické vyjádření („musí“, „je povinen“). Naopak promítnutí typicky ochranné funkce je užití norem zákazových, realizujících se výrazy „je zakázáno“, „nesmí se“, „není dovoleno“ apod. Dalším příkladem je naznačení jediného dovoleného způsobu chování, kde právní norma použije vyjádření za pomoci slov „jen“, „pouze“ nebo „výlučně“. Určitý standard plnění, resp. pracovních podmínek je jako nástroj ochrany vyjadřován za pomoci minimální nebo maximální hranice („nejméně, nejvýše“). Velmi obdobně se projevuje i v podobě mezi zásady „co není zakázáno, je dovoleno“, typické pro promítnutí flexibility. Obecně lze říci, že v právu soukromém musí být ochrana vždy jasně projevována, v opačném případě ji nelze dovozovat. Naopak flexibilita, jakožto pružnost, volnost a možnost určitého chování subjektu, který vzhledem k individuální situaci snáze realizuje svůj záměr, v soukromém právu mnohdy výslovně projevována být nemusí a vychází

³ Německo, Rakousko.

⁴ Zpráva Evropské pracovní skupiny pro zaměstnanost pod předsednictvím W. Koka vypracovaná pro Evropskou radu v roce 2003 upozorňuje, že pracovní právo musí reagovat na skutečnost, kdy dochází k rozdělení pracovního trhu na „začleněné“ osoby, které mají trvalé zaměstnání (*insiders*), a osoby „vyloučené“, které ztratily dlouhodobě kontakt s trhem práce, pohybují se v „šedé zóně“, kde jsou omezena jejich sociální práva. V rámci toho pracovní skupiny vyzvaly členské státy, aby posoudily a v případě potřeby upravily míru flexibility pracovních smluv, zejména z hlediska týkajícího se propouštění zaměstnanců.

z obecných zásad platných právě pro právo soukromé, tj. „smluvní volnost“ a „co není zakázáno, je dovoleno“.

Flexibilita jako možnost stran chovat se určitým způsobem ve vzájemné shodě tak při realizaci soukromoprávních zásad většinou nebývá normativně nikterak provedena. K jejímu naplňování dostačuje pouhá absence omezení ze strany zákonné ochrany. Na druhé straně právní norma vytváří v některých případech právní rámec pro její působení. Právní rámec je dán zejména normami dispozitivními, které poskytují smluvním stranám právo vlastním projevem vůle upravit vzájemné vztahy. Dispozitivní norma buď dává zcela otevřený prostor pro vytvoření vlastních pravidel, nebo stanoví obecné pravidlo, které se subsidiárně na právní vztah použije, pokud se smluvní strany nedohodnou jinak. Z hlediska jazykového tak jsou používána spojení „mohou“, „sjednají si“, „dohodnou se“ atd. Pokud se týká možností realizace práva, pak se používá spojení „je oprávněn“, „má právo“, „na základě žádosti“ atd.

Při promítnutí flexibility je mnohdy nejednoznačné, v čí prospěch má být postavena. Zda je flexibilní úprava taková, která jedné straně (např. zaměstnavateli) umožní na základě jednostranně projevené vůle se chovat určitým způsobem, a to i v případě, že tím zakládá, mění nebo ruší práva druhých. Nebo na druhé straně, zda je flexibilita brána jako pružnost obou smluvních stran upravit si shodně své vztahy odchylně od zákona. Flexibilita bývá v tomto směru někdy extenzivně vykládána jako možnost „konat dle svého“, bez ohledu na vůli druhé smluvní strany pracovněprávního vztahu. Oproti tomu ochrana má pozici jednodušší, jejím cílem je poskytovat ochranu slabší strany, tedy zaměstnance.

3. Právní prostor pro působení flexijistoty

Pružné pracovní vztahy zajišťující zároveň ochranu zaměstnanců při práci (flexijistota) mohou být realizovány pouze v takovém právním prostředí, které jejich působení zavádí a podporuje, stejně tak dovoluje subjektům naplňovat práva a dodržovat povinnosti z ní vyplývající. Nezbytným podkladem pro takové fungování jsou zásada smluvní volnosti a zásada „co není zakázáno, je dovoleno“.

Zásada smluvní volnosti vychází z předpokladu, že účastníci mohou vstupovat svobodně ze své vůle do soukromoprávních vztahů a sjednat si většinu práv a povinností, nejsou-li v tom omezení zákonem. Druhá z uvedených zásad prochází celým zákoníkem práce, promítá se do jednotlivých ustanovení, čímž naznačuje jejich povahu, a to jak z hlediska flexibility, tak ochrany zaměstnance. Pokud právní norma svým vyjádřením ponechá právní prostor pro odchylné ujednání subjektů, založené jejich shodným projevem vůle v právním úkonu, jedná se o projev flexibility. Naopak v případě mezi této zásady vyjádřené kogentně, kde právní norma svou

povahou umožňuje pouze jednání v ní uvedené, bez možnosti odchýlení se, dochází k omezení flexibility a naopak k projevu ochrany.

Má-li právní norma obsažená v zákoníku práce dispozitivní povahu umožňující subjektům se od ní odchýlit, je-li natolik pružná, že dává prostor pro shodnou vůli založené pravidlo chování, je třeba takovouto vůli právně projevit a odchylné pravidlo jednání založit. Prostorem pro právní projev flexibility jsou právní úkony – kolektivní smlouva, pracovní smlouva a další individuální dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci uvedené v zákoníku práce (např. dohoda o pracovní činnosti, dohoda o zvyšování kvalifikace atd.) a dále v dohodách, které zákon neuvádí a strany si je mezi sebou sjednají.

Prostor pro odchylné ujednání, které smluvním stranám v konkrétním případě vyhovuje, bude největší v dvoustranných právních úkonech, smlouvách nebo dohodách, kterými upravují vzájemná práva a povinnosti. Jednostranný projev flexibility je možný formou vnitřního předpisu nebo pokynu, rozhodnutím se může zaměstnavatel odchýlit od zákonné úpravy pouze za podmínek stanovených tímto zákonem (§ 2 odst. 2 ZP). Bude-li zde existovat dohoda zaměstnavatele s dotčeným zaměstnancem nebo v případě kolektivních práv s odborovou organizací, je možné se odchýlit od zákoníku práce vždy, pokud to zákoník práce nezakazuje nebo z povahy jeho ustanovení nevyplývá, že se není možné odchýlit. Působení ochrany, která omezuje flexibilní zakládání pravidel chování subjektů v právním vztahu, je uvedeno v § 2 odst. 1 ZP. Předmětné ustanovení nedovoluje odchylnou úpravu práv a povinností v těchto případech:

Na základě výše uvedeného je tedy možné realizovat flexibilitu a odchylovat se od znění zákoníku práce právním jednáním subjektů. V úvahu zde přicházejí právní úkony, dvoustranné a jednostranné, stejně jako vnitřní předpisy zaměstnavatele:

- dvoustranné právní úkony – smlouvy, dohody mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem a zaměstnavatelem a odborovou organizací; vždy, pokud to není zákonem zakázáno (viz § 2 odst. 1 ZP);
- jednostranné právní úkony zaměstnavatele nebo zaměstnance - pouze, pokud to stanoví zákon;
- interní předpisy zaměstnavatele – vnitřní předpis, vnitřní mzdový předpis, pracovní řád atd.; pouze za podmínek stanovených tímto zákonem (§ 2 odst. 2 ZP).

Jak již vyplývá z povahy a účelu zásady „co není zakázáno, je dovoleno“, měl by existovat hlavní prostor pro odchylná ujednání v dvoustranných právních úkonech mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem, resp. odborovou organizací. V rámci dvoustranných právních úkonů v pracovněprávních vztazích lze z věcného hlediska shledávat prostor pro odchylování v individuál-

ních a kolektivních smlouvách. V rámci individuálních smluv lze rozlišovat mezi zákonnými smluvními typy a nepojmenovanými smluvními typy (inominátními kontrakty).

Týkají-li se práva a povinnosti nikoliv pouze jednotlivých zaměstnanců, nýbrž druhově určeného okruhu zaměstnanců, lze je upravit v kolektivní smlouvě. Ustanovení § 23 odst. 1 ZP stanoví, že v kolektivní smlouvě je možné upravit mzdová nebo platová práva a ostatní práva v pracovněprávních vztazích, jakož i práva nebo povinnosti účastníků této smlouvy. Kolektivní smlouva však nemůže ukládat povinnosti jednotlivým zaměstnancům. Přestože zákonné vymezení působnosti kolektivní smlouvy v pracovněprávních vztazích není jednoznačné, lze je interpretovat tak, že kolektivní smlouva může upravovat toliko práva zaměstnanců, nikoliv jim přinášet nové povinnosti, které zákon nestanoví. Prostor pro odchylování od zákona tak je v případě povinností zaměstnanců pouze v zákonem uvedených mezích, toliko jejich práva je možné ukládat nová, zákonem neupravená.

Z hlediska individuálních smluv se jedná o smlouvy mezi jedním zaměstnancem a zaměstnavatelem. Za zákonné smluvní typy považujeme smlouvy (dohody), které jsou výslovně upraveny zákoníkem práce. Z tradičních lze jmenovat pracovní smlouvu, dohodu o pracovní činnosti, dohodu o provedení práce, dohodu o zvyšování kvalifikace, dohodu o odpovědnosti za schodek na hodnotách svěřených k vyúčtování, dohodu o rozvázání pracovního poměru atd. Z nových zákonných smluvních typů uvádíme např. dohodu o odpovědnosti za svěřené předměty.

Ve srovnání s původním zákoníkem práce z roku 1965 je možné uzavírat mezi subjekty pracovního práva dohody právem neupravené, tzv. innominátní kontrakty (nepojmenované smlouvy). Uzavírání nepojmenovaných smluv je upraveno § 51 občanského zákoníku, který je možné použít na pracovněprávní vztahy na principu subsidiarity. Uzavřít vlastní smluvní typ, zákoníkem práce neupravený, je tak možné v pracovním právu pouze tehdy, pokud zákon takovouto smlouvu výslovně neupravuje a její uzavření není zároveň v rozporu s ním. Za příklad innominátní smlouvy v pracovním právu lze uvést např. dohodu o kontu pracovní doby, kterou se sjednají vzájemná práva a povinnosti zaměstnavatele a zaměstnance při zavedení konta pracovní doby dle § 86 a 87 ZP. Nepojmenovanou smlouvu např. nelze uzavřít na skončení pracovního poměru, kde zákon taxativně uvádí způsoby skončení pracovního poměru,⁵ nebo ji nelze uzavřít na svěřeni hodnot zaměstnanci k vyúčtování, kde zákoník práce vymezuje doho-

du o odpovědnosti za schodek na hodnotách svěřených k vyúčtování a stanoví její podstatné náležitosti.⁶

Z § 305 ZP vyplývá, že interní předpisy mohou toliko zakládat nebo rozšiřovat práva zaměstnance, nikoliv jeho práva snižovat nebo mu zakládat povinnosti. Jednostranné odchýlení ve vnitřním předpise je tak možné pouze za podmínek stanovených zákoníkem práce. Musí se jednat o stanovení práv v pracovněprávních vztazích, z nichž je oprávněn zaměstnanec, nikoliv o stanovení povinností nad rámec zákona. Ve vnitřním předpise se tak lze odchylovat od zákona pouze, stanoví-li se zaměstnanci další práva nebo práva ve větším rozsahu, než je stanoví zákoník práce. Obsahem vnitřního předpisu naopak nemohou být povinnosti. Jednostranně vnitřním předpisem tak může zaměstnavatel stanovit zaměstnancům např. právo na dovolenou za kalendářní rok ve větším než zákonném rozsahu (§ 213 odst. 1 ZP), právo na příspěvek na penzijní připojištění či právo na odstupné ve větším než zákonném rozsahu (§ 67 odst. 1 ZP).

4. Pravidla vzájemného působení flexibility a ochrany

Zákoník práce prostřednictvím zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ *de facto* vymezuje prostor působení flexibilitoty. Primárně je dána možnost vlastním právním jednáním zakládat, měnit nebo rušit svá práva a povinnosti, a to i odchýlně od zákona, pokud to není zákonem omezeno. Pojetí § 2 odst. 1 ZP je takové, že práva a povinnosti v pracovněprávních vztazích mohou být upravena odchýlně od tohoto zákona, jestliže to zákon neomezuje (nazakazuje). Platí tak, že subjekty mohou v pracovněprávních vztazích konat vše, co jim zákon nezakazuje. Flexibilní pojetí tohoto principu je však bohužel vzápětí výrazně omezeno širokým výčtem kogentních ustanovení, od nichž se není možné odchýlit.⁷ Ustanovení § 2 odst. 1 ZP přináší tři okruhy omezení zásady „co není zakázáno, je dovoleno“, tedy omezení flexibility provedené v rámci zákonného působení ochranné funkce. Jedná se o zákonný zákaz, povahu ustanovení a taxativní výčet harmonizačních ustanovení v § 363 odst. 1 ZP.

5. Cíle strategie flexibilitoty

Smyslem flexibilitoty je vyjádřit vzájemnou harmonii práva ve vztahu k vytváření prostoru pro individuál-

⁵ Dle § 48 odst. 1 ZP může být pracovní poměr rozvázán jen dohodou, výpovědí, okamžitým zrušením a zrušením ve zkušební době.

⁶ § 252 a násl. ZP.

⁷ K tomu blíže Hürka P.: *Využití zásady „co není zakázáno, je dovoleno“ v pracovním právu*, Právní rozhledy 2007, č. 24, s. 883–887.

ní vůli subjektů při garanci právního postavení zaměstnance. Flexibilita není novým právním institutem, nýbrž spíše politikou nebo strategií, novým přístupem k pracovnímu právu, nebo spíše ke vztahům, které vznikají při výkonu práce. Zejména v pojmání práva EU představuje princip flexibilita vzájemně vyvážené působení ochrany zaměstnance a pružnosti při výkonu práce. Ve vztahu zaměstnavatele a zaměstnance při výkonu práce by mělo být docíleno vyváženého postavení, tzv. stav „win – win“, kdy oba se ve svém právním postavení cítí „jako vítězi“. Docílit tohoto stavu je samozřejmě velmi komplikované a v přístupu flexibilita je mnohdy vyvažováno rolí státu, který prostřednictvím subsystému zaměstnanosti, sociálního zabezpečení a vzdělávání tento stav umožňuje. Neexistuje-li proklamovaná vyváženost a převáží-li jeden prvek principu flexibilita, vytváří se tlak na změnu právní úpravy.

Ve flexibilní právní úpravě lze práva a povinnosti v právním vztahu zakládat, měnit nebo rušit na základě vůle jedné nebo více smluvních stran. V této souvislosti je v práci naznačeno různé nahlížení na flexibilitu, buď jako volnost realizovat své představy vůči právní úpravě, nebo dokonce i vůči druhé smluvní straně. V chápání soukromého práva je pojmána jako právní prostor pro realizaci vůle smluvních stran. Pozitivní právo ponechá neupravený prostor pro subjekty předmětného vztahu, resp. právní regulace předpisem je dispozitivní povahy, kdy stanoví subsidiární pravidlo, které se použije v případě, že se subjekty nedohodnou na odchylné úpravě.

Druhá složka principu flexibilita, ochrana zaměstnance, garantuje zaměstnanci určitou míru právní jistoty a standard pracovních podmínek. Obecně se projevuje kogentními normami, které nepřipouští odchylné ujednání ze strany jejich uživatelů. Častým ochranným mechanismem je rovněž užití taxativního výčtu a používání příkazových a zákazových norem, realizujících se gramatickým vyjádřením. Dalším příkladem je naznačení jediného dovoleného způsobu chování nebo minimální, resp. maximální hranice.

Na základě toho bychom mohli princip flexibilita v právu definovat jako přístup k uspořádání právních norem, dle nichž lze práva a povinnosti v právním vztahu zakládat, měnit nebo rušit na základě vůle jedné nebo více smluvních stran při zachování nezbytné ochrany právního postavení, resp. pracovních podmínek zaměstnance. Je patrné, že není možné, aby jeden institut právní úpravy byl pružný a zároveň poskytoval jednostranně ochranu a jistotu zaměstnanci. Strategie flexibilita musí fungovat na harmonickém prolínání všech tří pilířů, jimiž jsou pracovní trh, vzdělávání a sociální zabezpečení.

6. Míra flexibilita v jednotlivých institutech pracovního práva

Pokud se týká projevů flexibility na straně jedné a ochrany na straně druhé v jednotlivých institutech českého pracovního práva, lze obecně říci následující⁸. V oblasti vzniku pracovního poměru, pokud jde o odměňování a dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, převažuje v právní úpravě flexibilita, což je pro danou oblast adekvátní. Naopak výrazné prvky ochrany jsou v úpravě bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, péče o zaměstnance, což je vzhledem k účelu právní úpravy rovněž odpovídající. Velmi rigidní úprava s převahou ochranných prvků je i v úpravě změny a skončení pracovního poměru a překážek v práci, což zde naopak vyvolává strnulost pracovního trhu a bylo by hodné legislativní změny. Větší míra flexibility by byla vhodná rovněž v úpravě pracovní doby, včetně dovolené a náhrady škody. Legislativní změny by se měly ubírat směrem, který jsem naznačil v této práci. Pro větší realizaci politiky flexibilita je třeba prostorovější zapojení dalších subsystémů zajišťujících podporu zaměstnance, ale i působení flexibilního pracovního trhu. Jedná se zejména o systémy zaměstnanosti, sociálního zabezpečení a vzdělávání vůbec, které působí poněkud izolovaně a nenavazují na pracovní právo způsobem, z něhož vychází teoretický model flexibilita prezentovaný tzv. zlatým trojúhelníkem.

7. Zásady (principy) pracovního práva jako prostředek realizace flexibilita

Nezbytné pro nastolení rovnováhy flexibility, ochrany a jistoty zaměstnance a pro jejich vyjádření v příslušných právních normách je správný výklad a aplikace těchto principů. Samotné zásady pracovního práva, jakožto hlavní normativní, výkladová a aplikační pravidla, by měly být pro působení principu flexibilita určující. Dosavadní zásady v zákoníku práce jsou bohužel pouze výčtem povinností zaměstnavatele, aniž by uváděly alespoň jedno rámcové pravidlo, kterým se má zaměstnanec řídit při výkonu práce, nebo mají naopak pouze proklamativní charakter. Obecně jsou omezujícího, zákazového rázu a nevytvářejí prostor pro chování subjektů vztahů, ani jejich chování nerozvíjejí. Z hlediska strategie flexibilita⁹ jsou tyto zakazující zásady jednoznačným prvkem ochrany bránící uplatnění smluvní vůle stran. Principy (zásady) obsažené v právním předpisu by *de lege ferenda* měly být stěžejními pravidly

⁸ K tomu více Hůrka, P.: *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání*, Auditorium, Praha, 2009.

⁹ Srov. Wilthagen T.: *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy*, Discussion paper. Berlin: social science research centre, 1998.

obecné povahy, na nichž je postaveno pracovní právo. Pracovní právo by tak mělo nově definovat své základní zásady stěžejními pravidly obecné povahy, na nichž je pracovní právo postaveno. Dle těchto principů by měly být vykládány a aplikovány konkrétnější ustanovení zákoníku práce, ale třeba i subsidiárně použitá ustanovení občanského zákoníku. Nemělo by se jednat o souhrn proklamací ani konkrétních povinností, nýbrž o vyvážený soubor pravidel, která utvářejí podmínky konání závislé práce zaměstnance pro zaměstnavatele za odměnu. Jednalo by se zejména o vymezení těchto principů pracovního práva: zákaz nucené práce, ochrana právního postavení zaměstnance, právo na uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky, rovné zacházení a zákaz diskriminace, zákaz zneužití hospodářského postavení zaměstnavatele, řádný výkon práce v souladu se zájmy zaměstnavatele, právo na informování a projednání a právo na kolektivní zastupování.

Hlavní principy vyplývají pro pracovní právo již z principu subsidiarity, zákoník práce by v této souvislosti pouze stanovil principy speciální, které jsou stěžejní pro pracovní právo. Tímto vymezením jsou modifikovány obecné principy občanskoprávní (např. rovnost stran je modifikována zvýšenou ochranou postavení zaměstnance), ostatní přitom jakožto subsidiární jsou účinné i pro právo pracovní.

Pokud bychom tedy chtěli vymezit základní pravidla (zásady, principy), z nichž má pracovní právo vycházet, jednalo by se o:

- a) úpravu základního předmětu pracovního práva, zásadu osobního výkonu závislé práce,
- b) aplikaci soukromoprávních zásad na základě subsidiarity občanského zákoníku. Z hlediska občanského práva lze uvést zásady: autonomie vůle, „co není zakázáno, je dovoleno“, ochrana dobrých mravů, *pacta sunt servanda* (uzavřené smlouvy mají být dodržovány), *neminem leadere* (nikoho nepoškozovat), *bona fides* (ochrana dobré víry) a *ignorantia legis non excusat* (neznalost zákona neomlouvá).¹⁰

Z pohledu flexibilitoty by principy měly poskytovat právní prostor pro co nejsnazší utváření a realizaci pracovněprávních vztahů při zachování ochrany zaměstnance při výkonu práce. Z hlediska posílení flexibilitoty by mělo být pracovní právo postaveno na těchto vlastních principech:

1. zákazu nucené práce,
2. ochraně právního postavení zaměstnance,
3. právu na uspokojivé a bezpečné pracovní podmínky,
4. rovném zacházení a zákazu diskriminace,

5. zákazu zneužití hospodářského postavení zaměstnavatele,
6. řádném výkonu práce v souladu se zájmy zaměstnavatele,
7. právu na informování a projednání,
8. právu na kolektivní zastupování.

8. Závěr

Třebaže samotný pojem flexibilitota není dosud v české nauce příliš zažitý, je třeba po analýze základních institutů zákoníku práce říci, že princip flexibilitoty je již v našem právním řádu obsažen¹¹, vycházíme-li z předpokladu, že se jedná o vyvážené působení právního řádu, který ve vztazích souvisejících se zaměstnáním vytváří prostor pro realizaci smluvní vůle stran a zároveň poskytuje zaměstnanci ochranu jeho právního postavení. Prvek ochrany zaměstnance byl v našem pracovním právu a zejména právu sociálního zabezpečení neustále přítomen. Navazuje se na počátky ochranného zákonodárství z přelomu 19. a 20. století. Výrazně ochránářský byl i původní zákoník práce, na nějž navazovaly předpisy v oblasti sociálního zabezpečení, které poskytovaly zaměstnanci zabezpečení v případě sociálních událostí, které znemožňovaly příjem ze zaměstnání.

Je však třeba říci, že ochrana působila mnohdy plošně, bez ohledu na individuální situaci zaměstnance a jeho vůli. Předmětem ochrany bylo spíše zaměstnání jako takové, bez ohledu na ujednání v pracovní smlouvě. Nemohl-li zaměstnanec konat práci, s níž vyslovil souhlas v pracovní smlouvě, byl (často též musel být) převeden na práci jinou, bez ohledu na jeho vůli.¹² Na druhou stranu nebyl brán zřetel ani na situaci zaměstnavatele, který v mnoha případech nemohl se zaměstnancem, kterému již práci nelze přidělovat, rozvázat pracovní poměr a byl nucen mu nějakou práci sehnat.¹³ Ochrana ze strany právního předpisu spočívala spíše v omezení ukončení právního vztahu než v aktivní politice hledání zaměstnání.

Ještě markantnější byla situace v rovině flexibility, kdy zákoník práce měl kogentní povahu.¹⁴ Odchýlit se od zákona smluvní vůlí subjektů bylo možné pouze v případech, kdy to výslovně umožňoval zákoník práce, v ostatních případech nikoliv. Rozvoj flexibility v českém pracovním právu tak lze shledávat až v posledních

¹⁰ K tomu blíže Knappová M. / Švestka, J. / Dvořák J.: *Občanské právo hmotné*, ASPI. Praha 2005, str. 52–55.

¹¹ K tomu více Hůrka, P.: *Ochrana zaměstnance a flexibilita zaměstnávání*, Auditorium, Praha, 2009.

¹² Stále účinné znění § 41 odst. 1 a 2 ZP.

¹³ Nabídková povinnost upravená v § 46 odst. 2 a § 47 zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce (účinný do 31. prosince 2006).

¹⁴ Změna nastala až s novým zákoníkem práce od 1. ledna 2007.

dvou letech, i proto je možná její směřování často spojeno s nepochopením a nesouhlasem zejména u zástupců zaměstnanců. V tomto ohledu bych na základě dosažených zkušeností uvítal pokračování procesu uvolňování pracovního práva a vytváření většího prostoru pro smluvní vůli. Neopomím ani ochranu zaměstnance, jejíž působení a role je nezastupitelná, a souhlasím se setrváním adekvátních nástrojů v zákoníku práce. *De lege ferenda* je však vhodnější realizovat ji spíše v navazujících systémech zaměstnanosti a sociálního zabezpečení.

Z hlediska *de lege ferenda* by právní úprava zákoníku práce měla nadále pokračovat v posilování flexibility smluvních stran. Hlavními subjekty pracovního práva jsou zaměstnavatel a zaměstnanec, jimž by měl být dán právní prostor k realizaci vzájemného vztahu, při jeho ochraně.

Summary

The article focuses on the classical dilemma labor law faces in regards to oscillating between flexible regulations for business manifested in freedom of contract and employee protection subject to the non-transgressional guarantee of the employee's working conditions and high stability of employment. It also reacts to the, modern trend, approach to labor law, i.e. Flexicurity, and it outlines its operation with respect to the labor law of the Czech Republic, while ensuing from the traditional definition of this legal branch here and from the basic principles on the basis of which it functions. It at the same time attempts to define the term Flexicurity and its content of seemingly contradictory intents regarding flexibility of work and employee protection there under. Furthermore, the article addresses in detail the individual expressions and presentation of Flexicurity under the individual institutes of labor law. The article concludes by attempting to give topics *de lege ferenda* and it shows which direction labor law legislation should take in its attempt to find a balance between flexibility of work and employee protection.

AKTUALITY

Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky

Jindřiška Syllová*

Úvod do problematiky

Prezident republiky momentálně váhá s podpisem Lisabonské smlouvy. Uvádí několik závažných důvodů, které mu podle jeho názoru umožňují pozdržet konečný úkon stvrzující ratifikaci Lisabonské smlouvy orgány České republiky. Tato stať má odpovědět na otázku, zda jsou irské záruky mezinárodní smlouvou a zda mohou být jedním z důvodů, které jsou uváděny jako překážka pro dokončení procesu ratifikace. Prezident republiky se (zjednodušeně řečeno) obává, že irské záruky jsou

změnou zakládacích smluv Evropské unie a že musí být proto schváleny Parlamentem a ratifikovány prezidentem republiky. Nasvědčuje tomu dopis, který napsal předsedovi vlády. Prezident v dopisu konstatuje, že „*Návrh na přijetí Rozhodnutí hlav států a předsedů vlád 27 členských států EU zasedajících v Evropské radě ve vztahu k obavám irského lidu týkajícím se Lisabonské smlouvy*“ je ve skutečnosti smlouvou, která má učinit právně závaznými tzv. záruky pro Irsko. Podle názoru prezidenta republiky „*tato mezinárodní smlouva je mezinárodní smlouvou politickou ve smyslu*

* Jindřiška Syllová, ředitelka Parlamentního institutu.

čl. 49 Ústavy, a jako taková vyžaduje souhlas Parlamentu. Proto ji není možné sjednat jako vládní smlouvu a lze ji podepsat pouze s výhradou ratifikace.“ Prezident Václav Klaus ve svém dopise vůči premiérovi pokračuje: „Znamená to, že hodláte požádat o plnou moc pro Vás ke sjednání této smlouvy s výhradou ratifikace? Sjednání v jiné formě by bylo v rozporu s článkem 49 Ústavy České republiky a takový postup bych nemohl akceptovat.“

Celý problém vznikl už před rokem, kdy Irsko neschválilo Lisabonskou smlouvu v referendu. Jak stanoví dosavadní smlouva (ve znění smlouvy z Nice), smlouvy zakládající nebo měnící smlouvy o Evropských společenstvích a Evropské unii musí být ratifikovány „Vysokými smluvními stranami v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy. Ratifikační listiny budou uloženy u vlády Italské republiky.“¹

Irsko se snažilo o to, aby po prvním referendu v Irsku bylo znění Lisabonské smlouvy pozměněno. Tento přístup je logický nejen z toho důvodu, že by změněná smlouva měla větší naději na souhlas v referendu kvůli novým ustanovením, které by zamezily irským obavám. Rovněž by se tímto způsobem Irsko vyhnulo pochybnostem ústavněprávního charakteru, které vycházejí z argumentu, že pokud byla určitá smlouva odmítnuta v referendu, není už možno o totožném textu hlasovat znovu. Změna textu Lisabonské smlouvy by však vyžadovala nové schvalování ve všech ostatních členských státech, nejen v Irsku. Tím by se smlouva dostala do stadia, ve kterém byla na počátku, a je více než jisté, že by v některých státech už nebyla znovu schválena. Z tohoto důvodu se hledalo jiné řešení. V závěrech Evropské rady z prosince r. 2008 za předsednictví Francie mělo být řešení nalezeno. Závěry obsahují zásadní koncepční přístup a vyjmenování oblastí, u nichž budou Irsku zaručeny jeho požadavky. Tyto oblasti jsou v podstatě dvě a s každou bylo zacházeno odlišným způsobem.

První oblastí byla otázka počtu komisařů. V závěrech Evropské rady se konstatuje, že bude zajištěno, že v Evropské komisi i poté, kdy by podle Lisabonské smlouvy měl být zredukován počet členů Komise, bude platit zásada jeden člen Komise na každý členský stát.

Druhou oblastí byly obsahové nebo lépe řečeno výkladové záruky, které požadoval irský parlament. Obsahové záruky, tak jak byly předběžně zformulovány v prosinci 2008, bylo možno rozdělit do několika částí. Pro účely budoucího výkladu jsem je klasifikovala podle toho, zda šlo o vyjádření, která zajišťovala něco zvláštního (jen) pro Irsko, či zda se vyjádření vztahovala na celou Unii. Toto rozdělení je významné. Pokud se text vyjadřuje k irské ústavě nebo irskému právu (které platí jen na území Irska), a vykládá v jejich kontextu Lisabonskou smlouvu, mohlo by se za určitých

podmínek (závislých na obsahu textu) jednat o změnu ustanovení Lisabonské smlouvy, která svědčí jen pro území Irska (tzv. opt out). Pokud se text vyjadřuje tak, že jeho výklad není závislý na právu či právní skutečnosti Irska, a není ani jinak vztažen jen k Irsku, znamená to, že se za určitých podmínek (opět závislých na obsahu textu) může jednat o změnu ustanovení Lisabonské smlouvy nebo o závazný výklad ustanovení, které mohou mít obecné účinky.

Pokud se týká první skupiny, tj. textu, který je navázán na právo Irska, jednalo se o dvě relativně rozsáhlé oblasti. Podle závěrů Evropské rady mělo být Irsko za prvé ujistěno (ensure) o tom, že jsou splněny irské požadavky týkající se dodržení tradiční politiky neutrality. Za druhé mělo být Irsko ujistěno o tom, že se ustanovení Lisabonské smlouvy (včetně toho, jak je upraveno postavení Listiny základních práv EU) nebudou dotýkat pokračování používání ustanovení Ústavy Irska ve vztahu k právu na život, vzdělání a rodinu.

Druhá skupina ujistění podle výše uvedené klasifikace – tedy týkající se celé Unie – konstatovala, že v oblasti daní nepředstavuje Lisabonská smlouva žádnou změnu ve srovnání s rozsahem dosavadních unijních působností. Do této skupiny patří i ustanovení, která měla potvrzovat (confirm), že Unie přikládá velký význam sociálnímu pokroku a ochraně práv pracovníků, veřejným službám jako nedotknutelnému nástroji sociální a regionální soudržnosti, odpovědnosti členských států při poskytování vzdělání a zdravotních služeb. Dále měla být potvrzena základní úloha a široká diskrece národních, regionálních a místních úřadů členských států při provádění nekomerčních služeb obecného zájmu, což není dotčeno žádným ustanovením Lisabonské smlouvy (včetně regulace společné obchodní politiky).

Evropská rada konstatovala, že pokud budou všechny tyto záruky úspěšně rozpracovány a implementovány v příštím předsednictví, je vládě Irské republiky uloženo dosáhnout ratifikace Lisabonské smlouvy do skončení funkčního období současné Komise. Druh právního aktu, kterým měly být irské záruky přijaty, nebyl v závěrech Evropské rady z prosince 2008 obsažen a byl nakonec vypracován Komisí ve spolupráci s českým předsednictvím. V průběhu vyjednávání s irskou stranou bylo připraveno několik různých detailnějších právních technik k provedení tzv. irských záruk.

I. Rozdílné režimy záruk

Podle Smlouvy o Evropské unii ve znění smlouvy z Nice má Evropská rada (tj. summit na nejvyšší úrovni, který sdružuje hlavy států a předsedy vlád členských

¹ Čl. 52 SEU.

států a předsedu Komise) „pouze“ pravomoci stanovit obecné politické směry Evropské unie. Z toho vyplývá, že v rámci dosud platných smluv nemá Evropská rada žádnou legislativní pravomoc. Jak tedy mohla přijmout legislativní záruky pro Irsko? Základní odpověď na tuto otázku spočívá v tom, že závěry každé Evropské rady jsou rozhodující pro budoucí politiku Evropské unie. Bylo proto v pravomoci Evropské rady přijmout nějaký politický směr, který by určil, jak legislativně překonat irské veto. Evropská rada se však jako hlavní politický orgán Unie odhodlala v červnu 2009 řešit situaci bezprostředně, aniž by k postupu politicky zavazovala jiné unijní orgány. Podobně to učinila Evropská rada v Edinburghu v r. 1992, když řešila dánské odmítnutí Maastrichtské smlouvy. Evropská rada v Edinburghu² i nyní v Bruselu využila přítomnosti prezidentů a předsedů vlád a kromě aktů Evropské rady přijala mimo smluvní rámec Společenství nebo Unie zvláštní dohodu těchto funkcionářů o určitých záležitostech.

Dokument Evropské rady týkající se irských záruk tak má nakonec několik částí, z nichž každá má rozdílný právní režim a rozdílné právní účinky. První část je součástí klasických závěrů Evropské rady a obsahuje politické deklarace a přísliby. Druhá pak je přílohou těchto závěrů, má však jinou právní podstatu – je dohodou prezidentů a předsedů vlád přijatou mimo smluvní rámec EU. Kromě těchto dvou hlavních částí jsou některá Irskem žádaná ujištění ponechána jen ve Slavnostním prohlášení hlav států nebo vlád, které je další přílohou závěrů a které má být v budoucnu připojeno ke smluvnímu základu v soft formě prohlášení. Zbytek irských požadavků je obsažen v jednostranném národním prohlášení Irska, které je přílohou závěrů a má být připojeno k ratifikačním listině Irska. Abychom mohli analyzovat, zda je některá z částí dokumentů přijatých na Evropské radě mezinárodní smlouvou, je třeba je rozebrat i z věcného hlediska.

II. K jednotlivým zárukám

A. Počet členů Komise

Otázka počtu komisařů je obsažena pouze v závěrech Evropské rady. Závěry konstatují, že už v r. 2008

² Hlavní rozdíl mezi Edinburhským rozhodnutím 1992 a rozhodnutím Evropské rady 2009 je v tom, že rozhodnutí z r. 1992 nemělo být začleněno do protokolů k Maastrichtské smlouvě a zůstalo proto jako zvláštní (interpretační) dokument mimo smlouvy. Pro připomenutí – Edinburhské rozhodnutí stanovilo, že občanství EU se nabývá sekundárně k občanství státu a že Dánsko vzhledem k protokolu v Maastrichtské smlouvě nemá povinnost účasti na společné měně. In: Conclusions of the Presidency – Edinburgh, December 12, 1992.

se Evropská rada dohodla na tom, že „vstoupí-li Lisabonská smlouva v platnost, bude v souladu s nezbytnými právními postupy přijato rozhodnutí v tom smyslu, že každý členský stát bude mít v Komisi i nadále svého státního příslušníka.“ Lisabonská smlouva stanoví, že od r. 2014 má mít Komise jen takový počet komisařů, který odpovídá 2/3 počtu členských států, pokud nerozhodne Evropská rada jednomyslně o změně tohoto počtu (čl. 17 odst. 5 SEU³). Členové Komise mají přitom být vybíráni na základě rotačního předpisu, který má být stanoven rovněž jednomyslně Evropskou radou (čl. 244 SFEU). Jaký charakter má závěr Evropské rady? Tento závěr nemá žádnou legislativní relevanci, nemění smlouvy ani sekundární právo EU. Jedná se o politický směr, stanovený pro orgány EU, který zároveň znamená pro každého z předsedů vlád či prezidentů, že se zavazuje učinit vše pro to, aby při zasedání Evropské rady podle čl. 17 odst. 5 SEU jeho stát souhlasil s tím, že se mění počet komisařů od r. 2014 na počet shodný s počtem členských států. Z právního hlediska nevybočuje závěr Evropské rady z r. 2008 a jeho potvrzení z června 2009 z pravomocí Evropské rady.

Pokud bychom posuzovali izolovaně tento „závazek“ při řešení otázky, zda jsou irské záruky mezinárodní smlouvou, museli bychom dojít k tomu, že se v tomto případě o mezinárodní smlouvu jednat nemůže. Jednání prezidentů a předsedů vlád ve formaci obecného jednání Evropské rady je jednání politicky významné, ale nemá přímé právní důsledky. Nezakládá ani nemění právní vztahy. Použití správných a řádných právních postupů bude aplikováno až při rozhodování Evropské rady podle čl. 17 odst. 5 SEU. Ani tehdy však nepůjde o klasickou mezinárodní smlouvu, ale o rozhodnutí Evropské rady v pravomoci, která jí byla smlouvami svěřena.

B. Irské substanciální záruky

Irské záruky týkající se věcných problémů byly pojednány – jak už bylo konstatováno výše – jednak v závěrech Evropské rady, jednak ve zvláštním Rozhodnutí hlav států nebo vlád (dále jen Rozhodnutí), jednak ve Slavnostním prohlášení hlav států nebo vlád a naposled v národním prohlášení Irska, které má být připojeno k irské ratifikační listině Lisabonské smlouvy.

Ba. Právo na život, ochrana rodiny a ochrana práv týkajících se vzdělání

K těmto záležitostem závěry summitu konstatují, že záruky jsou přijaty ve formě Rozhodnutí hlav států

³ Uváděné číslování je novým číslováním obou smluv podle Lisabonské smlouvy.

nebo vlád. Závěry Evropské rady obsahují 4 úvodní formulace k právnímu i faktickému významu Rozhodnutí. Evropská rada o Rozhodnutí prohlašuje, že „*toto rozhodnutí poskytuje právní záruku v tom smyslu, že vstup Lisabonské smlouvy v platnost nebude mít vliv na některé záležitosti znepokojující irský lid; jeho obsah je plně slučitelný s Lisabonskou smlouvou a nebude vyžadovat její opětovnou ratifikaci.*“

Je otázkou, jaký význam tyto úvodní formulace mají. Jak už bylo konstatováno výše, obecné závěry Evropské rady nemají přímé právní účinky. Tyto závěry mají význam politického prohlášení a politické směrnice. Pokud Evropská rada jako politický orgán prohlašuje určitý výklad Lisabonské smlouvy, nemůže to změnit text ani závazně a jednoznačně určit nebo změnit interpretaci smluvního základu. Prohlášení ke smlouvě může mít určité interpretační účinky, tyto účinky však mohou být překonány jinými interpretačními nástroji nebo zdroji. Řečeno lapidárně, uvedená úvodní konstatování závěrů k Rozhodnutí znamenají jen to, že hlavy států a vlád 27 členských států jsou v tomto okamžiku a na tomto místě přesvědčeny o tom, že rozhodnutí je slučitelné s Lisabonskou smlouvou. Zda je Rozhodnutí slučitelné proto, že se jím Lisabonská smlouva obsahově nemění (tedy zda je slučitelné proto, že i kdyby mohlo účinně změnit smlouvu, stejně by ke skutečné změně nedošlo) či zda je slučitelné proto, že se obsah Lisabonské smlouvy změní až při příští změně smluvního základu (kdy už bude Lisabonská smlouva schválena v původním znění), už se z ustanovení nedá zcela přesně vydedukovat.

Dále Evropská rada prohlašuje, že „*rozhodnutí je právně závazné a nabude účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost; při uzavírání příští smlouvy o přistoupení stanoví v protokolu, který bude v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, ustanovení rozhodnutí uvedeného v příloze.*“ Toto prohlášení se vztahuje k charakteru projevu vůle ve formě Rozhodnutí. Evropská rada vyjadřuje, že dává svou vůli Rozhodnutí určitý „právní“ charakter. V podstatě konstatuje, kdy nabude Rozhodnutí účinnost a že je závazné. Hlavy států a vlád prohlašují, že se zavazují k tomu, že jako představitelé členských států dodrží ustanovení stanovená v Rozhodnutí. Dále prohlašují svůj závazek, že při příležitosti příští změny smluvního základu EU budou činit vše, co je v jejich pravomoci, aby byl text rozhodnutí ve formě protokolu do smluvního základu připojen.

Rozhodnutí k tématu práva na život stanoví: „*Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy příznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedená smlouvou týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak neovlivňují rozsah (scope, Geltungsbereich) a platnost (applicability, Anwendbarkeit) ochrany práva na život stanovené v člancích 40.3.1, 40.3.2 a 40.3.3 ústavy Irské republi-*

ky. Irům leží na srdci zejména článek 40.3.3 jejich ústavy o tom, že „stát uznává právo nenarozeného dítěte na život a s náležitým ohledem na matčino právo na život svými zákony zaručuje, že toto právo bude respektováno a v nejvyšší možné míře bráněno a chráněno.“ Tímto způsobem je v Irsku stanoven základ pro velmi přísnou úpravu umělého přerušení těhotenství. Tato úprava by se mohla teoreticky dostat do rozporu s ustanoveními Listiny základních práv EU. Listina přitom upravuje jen omezeně právo na život; právy nenarozeného dítěte se nezabývá, na druhou stranu upravuje právo na respektování soukromí a rodinného života. Pokud se týká bývalého třetího pilíře, tedy možnosti Evropské unie zasahovat do trestního práva (například Irsko, které zakazuje interrupci), upravuje Lisabonská smlouva tuto oblast jen rámcově v čl. 83 SFEU. Zde se stanoví, že orgány Unie mohou stanovit „*minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem.*“ Konkrétní oblasti úpravy budou moci být rozšířeny (prozatím) s použitím jednomyslného hlasování v Radě. Pokud se na ustanovení podíváme z dnešní perspektivy, je pravda to, co se konstatuje v Rozhodnutí. Ujištění Irsko o autonomii v oblasti potratů není v současnosti ani výkladem Lisabonské smlouvy, tím méně jejím pozměněním.⁴ Kromě toho si Irsko už dříve vyjednálo k Lisabonské smlouvě protokol,⁵ který stanoví, že „*žádná ustanovení smluv (...) se nevztahují (affect) na použití (application) článku 40.3.3 ústavy Irsko v Irsku.*“ Irská a evropská právní úprava se prozatím v podstatě míjejí a konstatování uvedené v rozhodnutí je pravdivé. Podobné ujištění už obsahoval rovněž protokol začleněný do smluv v r. 1993.⁶

Nicméně pro budoucnost není vyloučen střet mezi interpretačními nástroji práva na respektování soukromí a rodinného života a úpravou zákazu potratů, a to zejména tehdy, pokud bude Listina základních práv EU vykládána nikoliv jako interpretační nástroj pro evropské předpisy (jak to stanoví čl. 6 odst. 1 SEU), ale pokud by snad mohla být nadřazena národním ústavám i při výkladu národního práva. Toto nebezpečí odráží znění Rozhodnutí, které výslovně jmenuje právní postavení Listiny základních práv Unie.

Podobným způsobem je v Rozhodnutí pojednáno o ustanoveních ústavy Irské republiky týkající se podmínek rozvodu.⁷ „*Žádné ustanovení Lisabonské smlou-*

⁴ Této záležitosti se dostalo pozornosti zejména z důvodu žaloby irské občanky vůči Evropskému soudu pro lidská práva za porušení jejího „práva na přerušení těhotenství.“

⁵ Protokol o článku 40.3.3 Ústavy Irsko.

⁶ Žádná ustanovení Smluv (...) se nevztahují na použití článku 40.3.3 ústavy Irsko v Irsku.

⁷ Článek 41.

(1) 1. Stát uznává rodinu jako přirozenou prvotní a základní skladebnou jednotku společnosti a jako instituci mravní, jež je nositelkou nezczizitelných a nezadatelných práv,

vy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedené smlouvy týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany rodiny stanovené v článku 41.“ I v tomto případě představuje podle Irů určité „nebezpečí“ liberální výklad práva na respektování soukromí a rodinného života. Kromě toho čl. 81 SFEU⁸ umožňuje rozšířit evropskou (tj. EU) úpravu rodinného práva s přeshraničním prvkem, což by mohlo ohrozit irskou ústavní úpravu rozvodů. Mohlo by fakticky ohrozit zejména ústavní větu, která říká, že „nikdo, jehož manželství bylo rozvedeno podle občanského práva cizího státu, avšak nadále zůstává platným manželstvím podle práva platného k danému datu na území, spadajícím do pravomoci Parlamentu a vlády zřízených touto ústavou, není způsobilý uzavřít na tomto území platné manželství, dokud druhá strana takto rozvedeného manželství žije.“

Pokud se týká rozsáhlé pasáže irské ústavy o irském právu na vzdělání a vzdělávacím systému,⁹ zdá se, že

předcházejících a nadřazených veškerému pozitivnímu právu.

2. Stát proto zaručuje, že bude chránit základ a autoritu rodiny, jako nutného základu sociálního řádu a instituci nepostradatelnou pro blaho národa a státu.

(2) 1. Zvláště stát uznává, že životem v domácnosti dává žena státu podporu, bez které by nemohlo být dosaženo obecné dobro.

2. Stát se proto snaží zajistit, aby matky nebyly ekonomickou nezbytností nuceny účastnit se pracovního procesu a tak zanedbávaly své povinnosti v domácnosti.

(3) 1. Stát se zavazuje, že bude s obzvláštní pečlivostí střežit institut manželství, na kterém je rodina založena, a bude jej chránit proti všem útokům.

2. Zákonem stanovený soud může povolit rozvod manželství jen, jestliže:

a) na počátku rozvodového řízení manželé žili odděleně po dobu 4 let v jednom či více časových úsecích z období pěti let, jež předcházelo rozvodovému řízení;

b) neexistuje žádná odůvodněná naděje na smíření manželů;

c) je nebo bude zajištěna péče, kterou soud pokládá za přiměřenou okolnostem, o manžely, o děti jednoho z nich, nebo obou, a pro každé další dítě, a to zákonem určenou osobou;

d) jsou splněny všechny ostatní zákonem dané podmínky.

3. Nikdo, jehož manželství bylo rozvedeno podle občanského práva cizího státu, avšak nadále zůstává platným manželstvím podle práva platného k danému datu na území, spadajícím do pravomoci Parlamentu a vlády zřízených touto Ústavou, není způsobilý uzavřít na tomto území platné manželství, dokud druhá strana takto rozvedeného manželství žije.

⁸ Podle čl. 81 Lisabonské smlouvy - části bodu 3 tohoto článku „Rada může na návrh Komise přijmout rozhodnutí určující ty aspekty rodinného práva s mezinárodním prvkem, které mohou být předmětem aktů přijatých řádným legislativním postupem.“

⁹ Ústava Irska: „Vzdělávání - Článek 42:

v tomto případě vznikl problém s článkem 74 Listiny základních práv Unie v kombinaci s články, upravujícími pravomoci Unie v oblasti zákazu diskriminace při vzdělání. Rozhodnutí stanoví: „Žádné ustanovení Lisabonské smlouvy přiznávající právní status Listině základních práv Evropské unie ani žádná ustanovení uvedené smlouvy (...) nijak neovlivňují rozsah a platnost ochrany práv týkajících se vzdělání stanovené v článcích 42, 44.2.4 a 44.2.5 ústavy Irska.“ V Irsku vznikly obavy zejména z možnosti sekularizace škol a ze ztráty tradičních výhod katolického vzdělání, včetně státní podpory výuky náboženství. Důsledně prováděný zákaz diskriminace při přístupu ke vzdělání by mohl ohrozit současný školský systém Irska. Zdá se však, že tyto obavy byly bezpředmětné, neboť čl. 74 Listiny základních práv EU obsahuje výslovný odkaz na specifika „vnitrostátních zákonů,“ které upravují zakládání a vedení vzdělávacích zařízení v členských státech.

(1) Stát uznává, že prvním a přirozeným učitelem dítěte je rodina a zaručuje, že bude respektovat nezcizitelná práva a povinnosti rodičů zajišťovat, v souladu s jejich možnostmi, náboženskou, mravní, duchovní, tělesnou a sociální výchovu svých dětí.

(2) Rodiče si mohou svobodně zvolit, zda zajistí tuto výchovu doma, v soukromých školách nebo ve školách uznaných či založených státem.

1. Stát nesmí nutit rodiče k tomu, aby v rozporu se svým svědomím a zákonným právem přednostní volby posílali své děti do škol zřízených státem nebo do škol jakéhokoli jiného typu státem určených.

2. Jako strážce obecného blaha však stát může, s přihlédnutím k aktuálním podmínkám, vyžadovat, aby se dětem dostalo určitého minimálního mravního, duchovního a sociálního vzdělání.

(3) Stát zabezpečuje bezplatné základní vzdělání a usiluje o to, aby doplnil a poskytl přiměřenou pomoc vzdělávacím iniciativám, pocházejícím od jednotlivců i korporací a tam, kde to vyžaduje obecný prospěch, zajistil i jiná vzdělávací zařízení a instituce s náležitým ohledem na práva rodičů, zvláště v oblasti náboženské a mravní výchovy.

(4) Jako strážce obecného dobra může stát ve výjimečných případech, kdy rodiče z mravních nebo fyzických důvodů nedostojí svým povinnostem vůči dětem, přiměřenými prostředky usilovat o nahrazení úlohy rodičů, vždy však s náležitým ohledem na přirozená a nezadatelná práva dítěte.

Náboženství - Článek 44. (...)

(2) 4. Zákony, podle kterých je poskytována státní podpora školám, nesmějí rozlišovat mezi školami vedenými různými náboženskými denominacemi a nesmějí obsahovat žádná ustanovení, která by byla na újmu práva dítěte navštěvovat školu podporovanou z veřejných prostředků a přitom se neúčastnit výuky náboženství, touto školou zajišťované.

5. Každá náboženská denominace má právo spravovat své vlastní záležitosti, vlastnit, nabyvat a spravovat movitý a nemovitý majetek a vytvářet instituce k náboženským či charitativním účelům.

Závěrem k této skupině irských záruk je možno konstatovat, že srovnání rozsáhlých pasáží irského ústavního práva a smluvního základu EU není lehké objektivně posoudit. Ze současné perspektivy se však zdá, že záruky nepředstavují pro Irsko žádnou výhodu ani výjimku, neboť obsahují „pouze“ konstatování bez toho, že by bylo možno nalézt zřetelný rozdíl mezi tím, jak se ustanovení Lisabonské smlouvy vykládají na základě současných zkušeností a tím, co bylo konstatováno v Rozhodnutí. Nicméně pro budoucnost by tato konstatování mohla znamenat určitou překážku pro legislativní expanzi unijních orgánů do oblasti irské ústavní úpravy či pro výklad postavení Listiny základních práv Unie Evropským soudním dvorem. Tato překážka by platila jen pro území Irska.

Tyto možnosti si uvědomili irští vyjednávači a trvali na tom, že Rozhodnutí bude součástí smluvního základu Unie ve formě protokolu. Jen tehdy, pokud bude text rozhodnutí začleněn do smluvního základu, by mohl získat právní účinky do budoucna, o kterých jsme se zmínili.

Bb. Otázka daní

Rozhodnutí stanoví, že „žádné ustanovení Lisabonské smlouvy nijak nemění pro žádný členský stát rozsah nebo výkon pravomoci Evropské unie v oblasti zdanění.“ Jde o ustanovení, které se netýká jen Irska, ale celé Evropské unie. Pokud máme ozřejmit jeho smysl, je nutno srovnat daňovou úpravu smluv ve znění z Nice s Lisabonskou smlouvou. Existuje mezi těmito úpravami nějaký rozdíl? Nebo má formulace tohoto článku v Rozhodnutí jen propagandistický charakter? Pokud srovnáme články 90 až 93 smlouvy ES ve znění smlouvy z Nice a články 110 až 113 Lisabonské smlouvy, nalezneme jediný rozdíl, jinak jsou všechny články doslova shodné. V posledním z článků je rozšířena pravomoc orgánů EU harmonizovat nepřímé daně na unijní úrovni nejen z důvodu fungování vnitřního trhu, ale i z důvodu „zabránění narušení hospodářské soutěže.“ Irská propaganda operovala s tím, že se Unie bude nějak snažit zabránit zv. daňovému dumpingu (Irsko mělo velmi nízké korporátní zdanění). To však není přímo možné, neboť daně společností jsou daněmi přímými, v úvahu by připadala určitá kompenzace za narušení hospodářské soutěže v oboru nepřímých daní. Zda jde opravdu o rozšíření nebo jen o zpřesnění pravomoci není jisté, a to zejména proto, že dosud se harmonizující daňové předpisy přijímají (a i podle Lisabonské smlouvy prozatím budou přijímány až do případné změny podle čl. 48 SEU) v Radě jednomyslně. Z tohoto důvodu nebyl rozsah pravomocí Rady při harmonizaci daní nikdy zpochybňován. Pokud bylo irské daňové ujištění přijato, spíše to znamená, že přidání „zabránění narušení hospodářské soutěže“ jako důvodu daňové harmonizace nepřímých daní v příslušném článku znamená pouhé upřesnění pravomoci a není skutečnou změnou pravo-

moci. To však samo o sobě neznámá, že daňový dumping nespadá do této pravomoci. Zároveň ujištění může znamenat, že i nadále všechny daňové harmonizace musí spadat pod právní základ čl. 110 an. SFEU a nikoliv pod právní základ jiný.¹⁰

Bc. Neutralita

Rozhodnutí obsahuje rozsáhlou pasáž, která vykládá zásady Společné bezpečnostní a obranné politiky Unie: „Činnost Unie na mezinárodní scéně spočívá na zásadách demokracie, právního státu, univerzálnosti a nedělitelnosti lidských práv a základních svobod, úcty k lidské důstojnosti, na zásadách rovnosti a solidarity a na dodržování zásad Charty Organizace spojených národů a mezinárodního práva. Společná bezpečnostní a obranná politika Evropské unie je nedílnou součástí společné zahraniční a bezpečnostní politiky a zajišťuje Unii operativní schopnost pro vedení misí mimo její území k udržení míru, předcházení konfliktům a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu se zásadami Charty Organizace Spojených národů. Tato politika se nedotýká bezpečnostní a obranné politiky jednotlivých členských států, včetně Irska, ani závazků žádného členského státu. Lisabonskou smlouvou není ovlivněna ani dotčena tradiční irská politika vojenské neutrality. Členské státy – včetně Irska, které jedná v duchu solidarity, a aniž by tím byla dotčena jeho tradiční politika vojenské neutrality – určí povahu pomoci a podpory, která má být poskytnuta členskému státu, jenž se stane na svém území cílem teroristického útoku nebo ozbrojeného napadení.“ Tato pasáž má sloužit k ubezpečení o tom, že nebude porušena předválečná neutralita Irska.

Irsko z tohoto důvodu už zabránilo případnému souhlasu své vlády s účastí na společné obraně, když ohledně přijetí smlouvy z Nice včlenilo do ústavy Irska článek č. 29 odst. 9, kde se říká: „Stát nesmí přijmout rozhodnutí přijímané Evropskou radou o vytvoření společné obrany podle článku 1.2 Smlouvy (z Nice),¹¹ pokud by tato společná obrana zahrnovala stát“ (rozuměj Irsko). Pokud by tedy vláda chtěla přistoupit ke společné obraně, musela by změnit ústavu (referendem).

I při vyjednávání ohledně Lisabonské smlouvy věnovali irští zástupci otázce neutrality dostatečnou pozornost. Ustanovení o zákazu přijetí rozhodnutí o jeho účasti ve společné obraně podle novelizovaného článku 17 v ústavě zůstalo (resp. má být přijato v technicky

¹⁰ Některé irské články naznačují, že se Irové obávali spíše toho, že by po uvedené změně mohl být vnitřní trh či hospodářská soutěž považován za právní základ pro harmonizaci daňového zákonodárství a že by jejich veto v tomto oboru mohlo být neúčinné. Viz Lisbon Treaty: Mandatory tax harmonisation for Ireland, Anthony Coughlan, indymedia ireland. Tato obava je však bezpředmětná.

¹¹ Šlo o čl. 17 SEU.

pozměněném znění v 28. dodatku k ústavě Irska, který se přijímá prostřednictvím referenda). Nicméně čl. 17 SEU doznal v Lisabonské smlouvě¹² určitých změn, které učinily obrannou politiku EU poněkud rozplizlou, blížíci se téměř aliančnímu charakteru. Z tohoto důvodu bylo přijato ujištění, jehož cílem je konstatování o bezvýjimečném použití jednomyslnosti (též ve smyslu čl. 48 pododstavec 7 SEU) a souhlasu každého členského státu při akcích společné obrany. Toto vysvětlení je ještě upevněno, pokud si přečteme irské prohlášení, kde se Irsko pro sebe hlásí k ustanovení čl. 42 odst. 2 (dříve čl. 17 odst. 1), které stanoví, že „*politika Unie podle tohoto oddílu se nedotýká zvláštní povahy bezpečnostní a obranné politiky některých členských států.*“

C. Deklarativní části irských záruk¹³

Části příloh k závěrům summitu jsou – jak bylo konstatováno výše – dvě deklarace. První z nich je „*Slavnostní prohlášení o právech pracujících, sociální politice a dalších otázkách*“, které bylo přijato hlavami států a vlád a bude včleněno ve formě prohlášení do balíku prohlášení, která jsou přílohou smluvního základu Unie. Prohlášení jako taková nejsou považována za závazné unijní právo, takové postavení mají jen protokoly. Z tohoto důvodu budou ponechána v tomto textu stranou, i když mají svůj interpretační význam. Prohlášení nemohou zakládat nové mezinárodní závazky a nejsou svým charakterem mezinárodní smlouvou. Podobný nezávazný (soft) charakter má i vlastní prohlášení Irska - ke společné obranné politice.

III.

Po obsahovém prozkoumání obsahu irských záruk je třeba udělat nejprve rekapitulaci. Jak už bylo vyvozeno výše, charakter mezinárodní smlouvy nemají ta ustanovení, která jsou součástí závěrů Evropské rady. Zejména forma „závěrů“ nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o závazný právní text. Dále charakter mezinárodní smlouvy nemají prohlášení.

Zbývají tedy ustanovení Rozhodnutí. Část z nich se týká Irska, část celé Unie. Podle mne z rozboru jejich obsahu vyplývá, že pouze ustanovení týkající se Irska jsou způsobilá svým obsahem přinést určité právní následky. Ustanovení o daních a obraně takový obsahový potenciál nemají a jsou zřetelně svým obsahem

pouhými deklaracemi, proto nespádají do závazné části mezinárodního práva. Navíc část Rozhodnutí o obraně je podpořena závazným protokolem, který už součástí Lisabonské smlouvy je.

Pokud připustíme, že ty části Rozhodnutí, které se týkají (zjednodušeně řečeno) rozvodů, potratů a vzdělání, by mohly mít vliv na obsah Lisabonské smlouvy (popř. Lisabonské smlouvy pozměněné v budoucnu prostřednictvím zjednodušeného postupu pro přijímání změn podle čl. 48 SEU) a proto i předpisů na jejím základě vzniklých, je třeba odpovědět na otázku, kdy vzniká mezinárodněprávní závazek tyto části Rozhodnutí dodržovat.

Jak jsem uvedla na začátku této stati, Evropská rada v závěrech summitu prohlašuje, že Rozhodnutí „*je právně závazné a nabude účinku dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost; při uzavírání příští smlouvy o přistoupení stanoví v protokolu, který bude v souladu s jejich příslušnými ústavními předpisy připojen ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie, ustanovení rozhodnutí uvedeného v příloze.*“ Význam tohoto (poněkud kostrbatě do češtiny přeloženého) prohlášení spočívá zejména v pokusu o ujasnění charakteru Rozhodnutí jako projevu vůle hlav států a vlád členských států EU. Jak konstatuje učebnice mezinárodního práva, „na rozhraní mezi právem a politikou vzniká řada závazků a dokumentů smíšené povahy (...). Východiskem pro (...) dělení je, že norma mezinárodního práva představuje jednotu obsahu a formy, které musí splňovat určité kvality.“¹⁴ Obsah vyžaduje určité pravidlo chování, forma pak podmiňuje závaznost tohoto pravidla.

Citované závěry summitu o právní závaznosti Rozhodnutí jasně dokazují, že Rozhodnutí není možno považovat za gentlemen's agreement, tedy že nejde o neformální dohodu mezi státníky. Z toho vyplývá s největší pravděpodobností, že Rozhodnutí je určitou formou mezinárodní smlouvy přinejmenším v širším pojetí tohoto pojmu. V tomto směru můj závěr koresponduje se závěrem stati Institutu pro Evropské záležitosti, vysvětlujícím Irské garance.¹⁵ Autoři této stati říkají: (jedná se o) „*Rozhodnutí hlav států nebo vlád členských států EU, které jednaly jako suverénní státy. Rozhodnutí je mezinárodní dohodou, protože členské státy jasně vyhlásily svůj úmysl, že dokument je pro ně závazný podle mezinárodního práva, jako smlouva. Za účelem zvláštní právní jistoty, ustanovení tohoto rozhodnutí se stanou protokolem k smlouvám zakládajícím EU v blízké budoucnosti.*“ Autoři statě tak zdánlivě docházejí k absurdnímu názoru, že o mezinárodní smlouvě

¹² Podle Lisabonského číslování byl transformován do čl. 42 an. SEU.

¹³ K charakteru deklarací srov. Peers, S., Analysis: Lisbon Treaty Guarantees for Ireland, www.statewatch.org/news/2009.

¹⁴ Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia 2003 s. 139, podobně Malenovský, J. Mezinárodní právo veřejné, 5. vydání, MU a Doplněk, 2008, s. 182.

¹⁵ Lisbon: the Irish Guarantees Explained, IIEA 2009, Dublin, 2009, s. 1. Autor publikace není uveden, IIEA je irská instituce.

obsahující změny smluv EU je možno rozhodnout Rozhodnutím hlav států nebo vlád. Tato teorie by popřela všechna ustanovení smluv, která upravují změny zakládacích smluv EU. Dostali bychom se tímto na pole obecného mezinárodního práva, které by zasahovalo do zvláštních procedur daných speciálními (tedy přednost majícími) smlouvami. Autoři však tento (můj) závěr popírají a konstatují, že se nejedná o změnu smluv, ale pouze dílčí vykládací dohodu podle čl. 31 Vídeňské konvence o smluvním právu.¹⁶ Podle tohoto stanoviska je taková dohoda, pokud „*k ní došlo mezi všemi stranami při uzavření smlouvy*“ (jen) jedním z nástrojů, které jsou relevantní pro výklad uzavírané smlouvy.

S tímto závěrem souhlasím. Rozhodnutí slouží jen k výkladu Lisabonské smlouvy nebo její připravované změny, která má být uzavřena při její příští novelizaci. Rozhodnutí není skutečnou závaznou změnou Lisabonské smlouvy (i kdyby obsahově změnou bylo). Skutečná změna smlouvy nebo kvalifikovaná změna jejího výkladu daná formou protokolu bude následovat až při uzavření této změny procedurou, při níž budou splněny všech náležitosti předepsané smluvním základem.

IV. Závěr

Irské záruky přijaté ve formě Rozhodnutí nemají charakter politické mezinárodní smlouvy podle čl. 49 Ústavy. Za politické smlouvy jsou považovány takové smlouvy, které „*jsou svým významem srovnatelné*

¹⁶ Výklad smluv Čl. 31 Obecné pravidlo výkladu

1. Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě, v jejich souvislosti, a s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

2. Souvislost (context) pro účely výkladu smlouvy zahrnuje kromě textu, včetně preambule a příloh:

(a) každou dohodu vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami při uzavření smlouvy;

(b) každý dokument vydaný jednou nebo více stranami při uzavření smlouvy a přijatý ostatními stranami jako dokument mající vztah ke smlouvě.

3. Spolu se souvislostí bude brán zřetel:

(a) na každou pozdější dohodu, k níž došlo mezi stranami, týkající se výkladu smlouvy nebo provádění jejich ustanovení; (...)

se smlouvami mírovými a spojeneckými“¹⁷ Mezinárodní dohoda, která byla přijetím Rozhodnutí uzavřena, je jen dohodou interpretační. Nemá schopnost změnit Lisabonskou smlouvu ani překonat jiné interpretační nástroje, které budou v budoucnu požívány k výkladu Lisabonské smlouvy. Ustanovení Rozhodnutí, pokud nejsou začleněna do Lisabonské smlouvy, mají jen omezený interpretační význam, který může soutěžit s jinými interpretačními nástroji. Interpretační dohoda nemůže svými omezenými účinky podle čl. 31 Vídeňské konvence nahradit začlenění ustanovení Rozhodnutí mezi protokoly doplňujícími SEU a SFEU. Je tedy sice mezinárodní smlouvou, ale nemůže způsobit změnu Lisabonské smlouvy.

Pokud bychom měli přisoudit ustanovením Rozhodnutí schopnost změnit Lisabonskou smlouvu, může to dokázat až novela Lisabonské smlouvy, kterou budou ustanovení Rozhodnutí včleněna do jejího textu formou protokolů. Novela mezinárodní smlouvy bude mezinárodní smlouvou s takovými účinky, že ji bude možno považovat za prezidentskou smlouvu podle čl. 49 Ústavy České republiky. Naznačuje to mimo jiné i část vícekrát v tomto textu citovaných závěrů Evropské rady, podle kterých protokol bude „v souladu s (...) příslušnými ústavními předpisy“ členských států připojen ke smlouvě.

Summary

President of Czech Republic is wavering to sign the Lisbon Treaty. He gives several reasons that may enable to suspend his final signature. The paper answers the question if the Irish Guarantees are from the legal point of view the international treaty or not. The paper proves that the Decision of the Heads of States or Chiefs of Governments of the EU Member States is one type of international treaty. The substance of the treaty is more or less interpretative. This fact does not have any influence on the duty of the President to complete the ratification of the Lisbon Treaty immediately after the decision of the Constitutional Court is made.

¹⁷ Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky, komentář, C. H. Beck 2007, s. 367.

Několik poznámek k aplikaci § 31a zákona č. 82/1998 Sb. v soudní praxi

Jiří Zeman*

Úvod

Podle judikatury [srov. např. rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 2. 1998, sp. zn. I Co 173/97 (publikováno v Bulletinu advokacie, ročník 1999, č. 2, str. 66) nebo nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99 (publikováno ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 18, ročník 2000, str. 339)] splňuje stanovování výše nemajetkové újmy vlastnosti úvahy soudu předpokládané ustanovením § 136 zákona č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o.s.ř.“).¹ Doktrína k tomu dodává, že stejné vlastnosti má i úvaha při stanovení výše nároku na náhradu škody, nároku na přiměřené zadostiučinění a nároků vycházejících z eventuálních petitií.² Táž publikace na jiném místě^{3, 4} dochází k závěru, že úvaha soudu zmiňovaná v ustanovení § 142 odst. 3 o.s.ř.⁵ in fine je právě onou úvahou

* Jiří Zeman, doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

¹ V ustanovení § 136 o.s.ř. se říká: „§ 136 Lze-li výši nároků zjistit jen s nepoměrnými obtížemi nebo nelze-li ji zjistit vůbec, určí ji soud **podle své úvahy** [tučně proložil JZ].“

² Srov. k tomu Bureš, J. et al, Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 627.

³ Srov. k tomu Bureš, J. et al, Občanský soudní řád. Komentář. I. Díl. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 652.

⁴ A snad pod jejím vlivem i aplikační praxe – srov. obě shora citovaná rozhodnutí, tedy nález Ústavního soudu ze dne 22. 6. 2000, sp. zn. III. ÚS 170/99 a rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 2. 1998, sp. zn. I Co 173/97.

⁵ Ustanovení § 142 o.s.ř. stanoví pravidla pro přiznání náhrady nákladů soudního řízení na základě úspěchu ve věci, kdy odstavec 3 je vlastně výjimkou ze základního pravidla zakotveného v odstavci 1, respektive v odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení: „§ 142 (1) Účastník, který měl ve věci plný úspěch, přiznává soud náhradu nákladů potřebných k účelnému uplatňování nebo bránění práva proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. (2) Měl-li účastník ve věci úspěch jen částečný, soud náhradu nákladů poměrně rozdělí, popřípadě vysloví, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů právo. (3) I když měl účastník ve věci úspěch jen částečný, může mu soud přiznat plnou náhradu nákladů řízení, měl-li neúspěch v poměrně nepatrné části nebo záviselo-li rozhodnutí o výši plnění na znaleckém posudku nebo na úvaze soudu [tučně proložil JZ]. (4) V řízení zahájeném na návrh nejvyššího státního zástupce nebo státního zastupitelství podle zvláštních předpisů přiznává soud žalovanému za podmínek uvedených

ve smyslu § 136 o.s.ř. Zjednodušeně lze tedy v obecné rovině učinit dílčí závěr vycházející z toho, že domáhá-li se účastník řízení žalobou například přiznání finanční náhrady za nemajetkovou újmu v určité výši, pak přizná-li mu soud na základě úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř. tuto finanční náhradu, ovšem nikoli ve výši žalované, ale nižší, náleží žalobci plná náhrada nákladů řízení, a to i přesto, že z formálního hlediska byl úspěšný jen částečně. Otázkou však v této souvislosti zůstává, zda právě učiněný myšlenkový závěr je vhodné aplikovat ve všech případech, kdy soud musí v konkrétním případě zjistit výši nároku jen podle své úvahy, resp. přesněji, zda i poměrně abstraktně zákonodárcem vymezená kritéria pro určení výše zmíněných „typů“ nároků mohou způsobit, že úvaha učiněná soudem při určení jejich rozsahu již nesplňuje vlastnosti úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř., což má, dle shora nastíněného algoritmu, následně vliv i na rozhodnutí o přiznání náhrady nákladů řízení. V českém právním řádu může být příkladem takové situace například ustanovení § 31a 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 (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“). Citované ustanovení výslovně zakládá nárok na zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (nesprávným úředním postupem jsou zde mj. i průtahy v řízení).⁶ Na základě

v odstavcích 1 až 3 náhradu těchto nákladů proti státu. To platí obdobně, bylo-li řízení zahájeno na návrh Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v případech a za podmínek uvedených v § 35a.“

⁶ Článek 31a zákona č. 82/1998 Sb. praví: „§ 31a [Zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu] (1) Bez ohledu na to, zda byla nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem způsobena škoda, poskytuje se podle tohoto zákona též přiměřené zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu. (2) Zadostiučinění se poskytne v penězích, jestliže nemajetkovou újmu nebylo možno nahradit jinak a samotné konstatování porušení práva by se nejevilo jako dostačující. Při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění se **přihlédne k závažnosti vzniklé újmy a k okolnostem, za nichž k nemajetkové újme došlo** [tučně proložil JZ]. (3) V případech, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem podle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí nebo § 22 odst. 1 věty druhé

kritérií uvedených v odstavci 2 a zejména v odstavci 3 § 31a citovaného zákona, k nimž má soud přihlídnout při stanovování výše náhrady za nemajetkovou újmu, pak některé soudy dovodily – srov. např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 3. 2009, č.j. 64 Co 2/2009-45⁷, že rozhoduje-li soud o rozsahu zadostiučinění (nikoli tedy o samotné existenci nemajetkové újmy) ve smyslu tohoto ustanovení, nemůže v takovémto případě rozhodnutí o náhradě nákladů řízení oprít o ustanovení § 142 odst. 3 o.s.ř., neboť o výši náhrady nemajetkové újmy nerozhodoval na základě volné úvahy podle ustanovení § 136 o.s.ř., ale na základě zákonných kritérií uvedených v § 31a zákona č. 82/1998 Sb. A právě tato úvaha Městského soudu v Praze mě inspirovala k tomu, abych se na následujících řádcích pokusil vytyčit několik východisek, jež mě v souvislosti s touto úvahou městského soudu napadla a která, snad vhodně, posilují závěry, k nimž dospěl Ústavní soud v citovaném nálezu I. ÚS 1310/09 – uvedenou úvahu městského soudu totiž Ústavní soud shledal rozpornou s právem na spravedlivý proces.⁸

Povaha kritérií uvedených v § 31a odst. 2 a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb.

Základní otázkou řešení vztahu mezi § 31a odst. 3 (resp. odst. 2) zákona č. 82/1998 Sb. na straně jedné a § 136 o.s.ř., resp. § 142 o.s.ř. na straně druhé, se mi jeví být to, zda demonstrativní kritéria obsažená v ustanovení § 31a odst. 3 zákona č. 82/1998 Sb. omezují úvahu soudu do té míry, aby tato úvaha nespĺňovala vlastnosti uvážení zmiňovaného v § 136 o.s.ř. Při zodpovězení této otázky vyjdu ze samotného ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. V odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení se zejména určuje v jaké formě se má přiměřené zadostiučinění poskytovat a jakými kritérii se má rozhodování o výši přiměřeného zadosti-

a třetí, přihlídně se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k

a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného [tučně proložil JZ].

⁷ Citováno podle nálezu Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 1310/09, veřejně vyhlášeného dne 18. 8. 2009, ve 14:30 h v senátní místnosti Ústavního soudu.

⁸ Budiž poznamenáno, že Ústavní soud jak usnesení Městského soudu Praha ze dne 16. 3. 2009, č.j. 64 Co 2/2009-45 tak výrok III rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 5 ze dne 29. 5. 2008, č.j. 26 C 401/2007-28, v němž prvostupňový soud konstatoval, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení a který byl k odvolání stěžovatele potvrzen citovaným usnesením městského soudu, zrušil.

učinění řídit – zákon zde jako ona kritéria stanoví závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k újmě došlo. Odstavec 3 citovaného zákonného ustanovení je koncipován jako „zvláštní případ“ k odstavci 2. Zabývá se situací, kdy nemajetková újma vznikla nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 a § 22 citovaného zákona.⁹ Pro tento „speciální případ“ nemajetkové újmy se při stanovení výše přiměřeného zadostiučinění přihlíží rovněž ke konkrétním okolnostem případu, zejména k: a) celkové délce řízení, b) složitosti řízení, c) jednání poškozeného, kterým přispěl k průtahům v řízení, a k tomu, zda využil dostupných prostředků způsobilých odstranit průtahy v řízení, d) postupu orgánů veřejné moci během řízení a e) významu předmětu řízení pro poškozeného.

Jak upozornil v citovaném nálezu i I. senát Ústavního soudu,¹⁰ tato demonstrativní kritéria vznikla především na základě vývoje judikatury Evropského soudu pro lidská práva. Dovolím si tvrdit, že český zákonodárce se této judikatuře v podstatě přizpůsobil, když předcházející právní úprava řešící odpovědnost v této oblasti života společnosti byla handicapem České republiky v rámci jejího začleňování do všech procesů integrující se Evropy.¹¹ I z této skutečnosti lze podle mě dovozovat, že tato kritéria není možno vykládat nikterak rigidně. Ostatně už jen na první „slovně-gramatický“ pohled je zřejmé, že kritéria uvedená v odstavci 2 citovaného zákonného ustanovení – tedy závažnost vzniklé újmy a okolnosti, za nichž k újmě došlo – jsou nanejvýš obecná a je otázkou, zda se o „kritéria“ vůbec jedná – pokud ano, pak jde jen o kritéria „zdravého rozumu“, který je ovšem předpokladem každé lidské činnosti, má-li být smysluplná. Rozhodně se nejedná o „nástroje“, které by soudu jakkoli ulehčily určení výše přiměřeného zadostiučinění, čímž by jeho úvahu „vyjmula“ z charakteristiky ustanovení § 136 o.s.ř. Stejná situace pak podle mě nastává i v případě kritérií uvedených v odstavci 3 citovaného zákonného ustanovení. Zde uvedená demonstrativní kritéria jsou sice poněkud subtilnější, nicméně jejich smysl je prvoplánově spíše v tom, aby odlišila specifika nesprávného úředního postupu spočívajícího v průtazích a v nepřiměřené délce řízení (resp. zadostiučinění za něj poskytnutého), od situace zmíněné v odstavci 2 § 31a zákona č. 82/1998 Sb., nikoli v tom, že by byla sto radikálně ulehčit úvahu

⁹ Ustanovení § 13, resp. § 22 citovaného zákona považuje za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

¹⁰ Tedy v nálezu sp. zn. I. ÚS 1310/09.

¹¹ Na podporu tohoto závěru poukazuji na příslušnou parlamentní diskusi, která uvozovala přijetí zákona č. 160/2006 Sb., jímž byl nový § 31a do zákona č. 82/1998 Sb. vložen – srov. sněmovní tisk 276/0 ze dne 21. 9. 2005 – Sněmovní tisky: sněmovní tisk 276/0 ze dne 21. 9. 2005 [databáze online]. Praha: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 1995–2008 [citováno 16. 8. 2009]. Dostupné z URL <<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=4&T=1117>>.

soudu (ostatně jde o kritéria, ke kterým by soud uměl opět dospět i bez výslovné dikce zákona).

Nelze rovněž přehlédnout, že byl-li by výklad, jenž zaujal Městský soud v Praze v citovaném usnesení, správný, došlo by tím k neodůvodněné diskriminaci. Rozhodoval-li by totiž soud o výši přiměřeného zadostiučinění podle odstavce 2 § 31a citovaného zákona, jeho úvaha by jistě byla úvahou ve smyslu § 136 o.s.ř. Rozhodoval-li by však podle odstavce 3 § 31a citovaného zákona, pak by, nazíráno optikou usnesení Městského soudu v Praze, o úvahu ve smyslu § 136 o.s.ř. nešlo a tudíž by náklady řízení toliko částečně úspěšnému účastníkovi řízení nebyly přiznány. Odmyslíme-li důsledky, které by takovýto postup měl pro majetkovou sféru účastníka řízení, který byl z hlediska materiální spravedlnosti plně úspěšný, zůstává nepochybným, že pojal-li zákonodárce odstavec 3 § 31a citovaného zákona poněkud širěji, jistě tak nečinil proto, aby ty, jež se domáhají spravedlnosti na základě tohoto ustanovení, znevýhodnil oproti těm, kdo se domáhají přiměřeného zadostiučinění (náhrady nemajetkové újmy) na základě jiného právního přepisu nebo dokonce jen na základě jiného ustanovení téhož zákona. V této souvislosti se jeví vhodným připomenout tezi jednoho z nejvýznamnějších evropských právníků 20. století Gustava Radbrucha o tom, že: „*Vůle zákonodárce není metodou výkladu, nýbrž cílem výkladu a výsledkem výkladu, výrazem pro apriorní nezbytnost systémově-nerozporného výkladu celého právního řádu. Je proto možné konstatovat jako vůli zákonodárce to, co nikdy jako vědomá vůle autora zákona nebylo přítomno. Interpret může rozumět zákonu lépe, jak mu rozuměl jeho tvůrce, zákon může být moudřejší jako než autor - on právě musí být moudřejší jako jeho autor.*“¹²

Závěr

Na základě všech výše uvedených argumentů se domnívám, že kritéria stanovená § 31a odst. 3 zákona

č. 82/1998 Sb. nemohou úvahu soudu při určování výše přiměřeného zadostiučinění za nesprávný úřední postup ovlivnit do té míry, aby přestala splňovat vlastnosti úvahy ve smyslu § 136 o.s.ř. Proto i v tomto případě by soud měl přiznat úplnou náhradu nákladů řízení tomu účastníkovi řízení, jež se náhrady nemajetkové újmy (resp. přiměřeného finančního zadostiučinění) domáhal a tato mu byla soudem přiznána (byť ne v plné výši). Ostatně při opačném postupu by velmi snadno mohlo dojít ke zcela absurdnímu – a výše již letmo vzpomenutému – výsledku, kdy by soud sice přiznal účastníkovi řízení (žalobci) přiměřené zadostiučinění v penězích, nicméně toto finanční zadostiučinění by bylo tak malé, že by nestačilo ani na pokrytí nákladů řízení a z materiálního hlediska úspěšný účastník [který se nadto bránil nesprávnému úřednímu postupu (sic!)] by ztratil víc, než získal. Soudy zkrátka vždy ve svém rozhodování musí postupovat tak, aby spravedlivého (nebo alespoň spravedlivějšího) uspořádání společenských vztahů skutečně dosáhly, a ne aby jen „páchaly spravedlnost“.

Summary

The article focuses on the relation between par. 31a sec. 3 of the Act no. 82/1998 of the Collection of Laws and the par. 136 of the Civil Procedure Code. Some courts have argued that the criteria presented in the par. 31a sec. 3 of the above mentioned act – that are supposed to help in assessing the compensation for non-material damage caused by breach of administrative duty – bar the use of court's deliberation in the sense of par. 136 of the Civil Procedure Code and so the par. 142 sec. 3 of the Civil Procedure Code cannot be applied. In the author's opinion the above mentioned criteria are not able to influence the court's own deliberation and it is correct to adjudicate full reimbursement of costs even in the cases when the compensation for non-material damage was not confirmed in the claimed amount.

¹² Citováno a přeloženo z němčiny podle G. Radbruch, Rechtsphilosophie. Studienausgabe. Hrsg. von Ralf Dreier und Stanley L. Paulson. – Studienausg., 2., überarb. Aufl. – Heidelberg: C. F. Müller, 2003, s. 107 a násl.

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

Význam integrovaného pojetí ekonomických disciplin ve vzdělávacím procesu budoucích právníků

Theodor Beran*

1. Úvod

Ekonomie, jež je součástí vzdělání právníků i sociálních pracovníků by mělo, krom odborných znalostí, formovat vyvážený vztah mezi ekonomikou – svobodou – etikou a právem.

Ekonomický řád by měl být uspořádán tak, aby vyhovoval svobodě lidské osoby. Primárním institutem není zvláštní hospodářské ústavní právo, ale obecné ústavní právo akcentující zaručení základních práv a svobod. Nutno si uvědomit, že hospodářský život je sociálním životem lidí a nemůže ho chápat bez svobody. Hospodářský řád má umožnit svobodný rozvoj osobností manuálně i duševně pracujících. Toto není kontradiktivní k úkolu hospodářství spolupůsobit při vytváření obecného blaha, je-li toto jak svým vznikem, tak funkcí vázáno na svobodný rozvoj osobnosti. Svobodný ekonomický řád vyžaduje řád právní, který zabezpečuje svobodnou iniciativu výrobců, svobodnou volbu místa vzdělávání a pracoviště, svobodu povolání, obchodního partnerství, vlastnictví, soutěže, zakládání společenství a sdružení i vyjednávání o sazbách – ale který taktéž předpokládá nástroje k tomu, aby zabránil zneužívání svobody nebo je přinejmenším omezil. Zmínili jsme se o obecném blahu, ale nevymezili jsme jako význam; je souhrnem politických, sociálních a ekonomických podmínek umožňující osobní rozvoj člověka. Aby podnikatel (jeho image je často v podmínkách Česka ambivalentní – prospěchář, pak zase novátor, hned mafián) mohl rozvinout vlastní schopnosti, potřebuje množinu společenských, právních a politických rámcových podmínek. Prvým předpokladem je politický systém, uspořádaný dle subsidiarity, odsunuje stát na druhé místo a nepožaduje, aby se občan chopil jen těch iniciativ, které mu přiznal zákonodárce. Subsidiární stát může jednotlivému občanovi, rodinám i skupinám odebrat jen ty úkoly, na které nemohou stačit. Druhým předpokladem pro rozvoj podnikatele jsou právní řád

a společenský konsensus, zaručující soukromé vlastnictví a hospodářskou soutěž.

Podnikatel (eticky způsobilý) nesmí k dosažení zisku používat nekalých praktik. Zisk musí být podložen výkonem a má se ho dosahovat v konkurenčním prostředí. Právní řád musí pamatovat na sankce proti zneužití vlastnictví i soutěže. Zisky nesmí zůstat nezdaněny ani vyňaty z hospodářského koloběhu. Právní řád musí uplatňovat vlastní odpovědnost za obecné blaho a zabránit úniku kapitálu. Na okraj nesmí být vytlačeni lidé, kteří nemohou nic poskytnout. Právní řád musí pomoci systému sociálních odvodů a státního sociálního zabezpečení zajistit, aby se hospodářství neorientovalo jen na rentabilitu, ale i na sociální spravedlnost – princip výkonnosti doplněn solidaritou. Ve společnosti, která hodnotí lidi jen podle výkonu, jsou nenarození, nemocní, staří v nebezpečí, slabí v nesnázích a všichni v obavách. Vděčnost je zbytečná, slušnost a čestnost je tak jen pro slabé v osamělosti samozřejmostí.

2. Konkrétní předpoklady pro integrovanou bázi manažerského účetnictví

Poslání manažerského účetnictví ve všech důsledcích, si nárokuje vytvoření specifických počátečních a okrajových podmínek. Základní požadavek lze spatřovat v integrovaném pohledu a v určitém stupni dekompozice, resp. ve snaze zachycovat a porovnávat vnitřní jevy podniku za nejmenší úseky v relativně krátkých obdobích dle jednotlivých činností. Proto je zřejmý controllingový pohled na podnikové hospodářství.

Uvedeme tuto zásadu: Veškerou činnost podniku sledujeme v nejmenších organizačních jednotkách, které mají stejnorodou charakteristickou povahu. Je tedy nutné začít detailní analýzou pojmu i funkce střediska, respektive hospodářského střediska a členit organizaci dle funkcí. Záměrně jsme uvedli konkrétní zásadu, abychom odvodili důležitý aspekt, týkající se začleňování manažerského účetnictví do kurzů, studijních plánů atd. Je zřejmá souvislost se znalostmi managementu, respektive s dokonalým zvládnutím náplně managementu

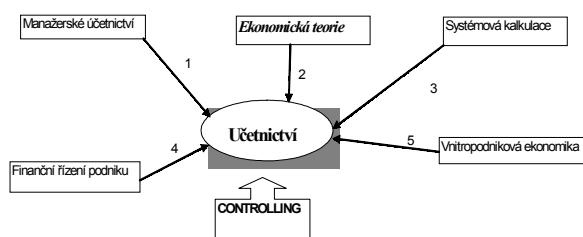
* Ing. Theodor Beran, ČVUT V Praze, fakulta strojní, Ústav řízení a ekonomiky podniku.

jako procesu. Proto pečlivý a týmový výběr vhodného studijního materiálu je neoddiskutovatelný. Autor se domnívá, že musíme zvažovat rozumnou míru verbálního a kvantitativního pojetí. Verbální výklad vytváří nadstavbu, nikoliv základní instrumentarium! Manažerské účetnictví má relativně zvláštní pozici ve školách technického charakteru, ale uveďme jeden z mnoha příkladů. Jestliže vymezujeme například výrobní středisko, musíme respektovat výrobní postup a definovat produkt tak, abychom samostatně zachytili náklady připadající na výkony, jež musí být měřitelné a ocenitelné. Dle autorova názoru je pro manažerský pohled, tedy pohled v souvislostech, velmi příznivé technologické zázemí, respektive technický – technickoekonomický profil uživatele, manažera. Zatím jsme stručně uvedli aspekt organizační. Další informace pouze dokazují onen silně interdisciplinární charakter manažerského účetnictví.

Považme, jakou roli hraje ergonomie. Tato disciplína, ač zdánlivě odtažitá, silně ovlivňuje integrovanou bázi a není zdaleka jen předmětem určeným technikům. Budeme-li uplatňovat vědecké řízení práce, pak jeho hlavním znakem je odpovídající příprava před zahájením libovolné činnosti. Máme-li respektovat controllin-gový pohled, nejde zdaleka jen o kontrolu technickou! Právě příprava práce v nejširším slova smyslu velmi silně působí ve dvou oblastech: **Technická oblast** – podklady, dokumentace, normy, atd. **Ekonomická oblast** – analýza nákladů, členění kalkulace a akcentování rozpočtů.

Má-li jasně vymezený integrovaný přístup, je srozumitelně definována báze, pak musí fungovat a komunikovat tyto oblasti manažerského účetnictví: Za prvé: Členěné rozpočetnictví, rozpočty s jasně vymezenou datovou základnou a hierarchií, vazba na kalkulaci – ex ante pohled. Za druhé: Vhodně členěný bilanční informační systém.

Je zřejmé, že na jedné straně existuje instrumentarium metod manažerského účetnictví, na straně druhé jeho vyváženost, pokud nám jde o poměr mezi informacemi ex ante a ex post. Dle autorova názoru je potřeba věnovat značnou pozornost správné koncepci výuky podnikového managementu v širokém kontextu ve všech druzích výuky.



Obr. 1 Elementární vazby jako předpoklad integrace

Obrázek naznačuje elementární vazby, jejichž naplnění je silně vázáno na specifickou náplň jednotlivých předmětů a je velmi fakultativní. Obrázek č. 2.1 má následující význam:

Budeme-li vyučovat účetnictví budoucí právníky, dobře a citlivě promysleme, jak mají účetnictví vnímat. Pro tyto profese je účetnictví nástrojem komunikačním, neboť potřebují znát terminologii účetních operací. Účetnictví je taktéž prostředkem důkazním. Význam jednotlivých vazeb v obrázku lze charakterizovat takto:

1. Na vrcholné úrovni podniku pracují manažeři s agregovanými informacemi a je důležitá především vypovídací schopnost nejen účetních výkazů, ale i informací, které nejsou přímo dostupné, ale získávají se aplikací kvantitativních metod.
2. Ekonomická teorie vysvětluje náklady obecně, avšak dává předpoklad pro porozumění analýze nákladového chování podniku.
3. Systémová kalkulace je spojena, resp. propojena s ostatními informačními ekonomickými systémy podniku a kalkulace představuje cenová rozhodnutí.
4. Ve finančním řízení je často použito číselných údajů z bilancí, za účelem provedení jednoduchých ukazatelových výpočtů.
5. Vnitropodnikové řízení používá rozdílného členění nákladů vzhledem k hospodářským střediskům a taktéž k výkonům.

3. *Specifická diferenciací rysů vnitřního řízení podniku na rozdíl od řízení podniku jako celku¹*

Nyní je zapotřebí záměrně učinit krátký exkurz do různých úrovní řízení podniku.

Řízení podniku jakožto proces celopodnikový je zaměřeno na ekonomicky a právně vymezený subjekt-podnik, který vstupuje do hospodářského koloběhu (makrosféry) – je plátcem daní a odvodů, vstupuje do vztahů s dodavateli a odběrateli, tzn. více či méně podrobné vazby v makroekonomickém koloběhu.

Další úroveň řízení, je řízení vnitropodnikové (resp. Řízení vnitropodnikových útvarů). Vnitropodnikové útvary jsou objektem řízení, jehož subjektem je vrcholové řízení podniku. Hospodářská střediska – vnitropodnikové útvary jsou vrcholovým řízením (TOP managementem) v oblasti jejich činností usměrňovány tak, aby se veškeré jejich činnosti vyvíjely v souladu s cíli podniku jako celku. Vnitropodnikové řízení tedy směřuje veškeré skupiny aktivit do nitra podniku, ostatní řízení je

¹ Cf. BERAN, TH. *Oceňování výkonů ve vnitřním řízení*, (doktorská disertační práce na ČVUT v Praze, ústavu řízení a ekonomiky podniku), Praha, 2006.

orientováno převážně vně a řeší vztahy s podstatným okolím podniku. Určující charakteristika vnitropodnikového řízení vychází z jeho obsahu. Vnitropodnikové řízení z hlediska jeho obsahu představuje souhrn řídicích činností směřujících k vytvoření účelné dělby práce a kooperace mezi činnostmi v rámci podniku.

Řízení vnitropodnikové je specifickou formou řízení a liší se od řízení podniku jako celku těmito zvláštnostmi:

- a) Vnitropodnikové řízení představuje řízení dílčích oblastí podnikového hospodaření. Důsledek této zvláštnosti se projevuje v nutnosti vytvářet subsystémy vnitropodnikového řízení.
 - b) Existence vnitropodnikových útvarů je základním předpokladem vnitřního řízení. Vnitropodnikové útvary nelze vytvářet libovolně. Určujícím faktorem v průběhu procesu tvorby vnitropodnikových útvarů – hospodářských středisek je kritérium odpovědnosti. Vnitropodnikové útvary musí nést odpovědnost za oblast vlastní činnosti, ovlivňovat její vývoj v rámci podniku jako celku. Činnost těchto útvarů je pak vyhodnocována. Vytvářené odpovědnostní okruhy jsou uzavřeny systémem vnitropodnikových cen.
 - c) Vnitropodnikové řízení je typické krátkodobým charakterem řízeného období. Charakteristickým časovým horizontem bývá měsíc a v některých případech týden, den, dokonce i směna.
 - d) Technické, organizační a ekonomické podmínky jednotlivých vnitropodnikových útvarů determinují potřebu diferenciace. To znamená, že čím je vnitropodnikové řízení blíže vlastnímu výrobnímu procesu, tím více respektuje jeho naturální povahu, konkrétní podmínky a předurčuje přístupy vlastního vnitřního řízení.
 - e) Řízení vnitropodnikové má velmi konkrétní charakter, neboť řídicí aktivity jsou určitým převodem řídicí činnosti na bezprostřední vykonávání prací. Tato skutečnost má zásadní dopady:
 1. Vnitřní řízení musí nutně respektovat reálné technické, ekonomické i organizační možnosti vnitropodnikových útvarů – hospodářských středisek.
 2. Různorodými metodami a nástroji se provádějí také inovace ad hoc, proto musí být reálné.
- Z hlediska specifické charakteristiky vnitropodnikového řízení je nejdůležitější detailní analýza jeho dvou stránek – první stránka vychází z obsahu řízených procesů a druhá charakterizuje způsob prosazování úkolů a rozhodnutí všeobecně. Dvě stránky vnitropodnikového řízení předurčují používání metod a způsobů řízení.
- Naturální stránka řízení jako řízení zaměřeného na naturální vztahy, je vyvoláno tím, že vnitropodnikové řízení je velmi konkrétní, dezagregované, zaměřené na dílčí výrobní nebo řídicí činnosti.

- Hodnotová stránka řízení se soustřeďuje na hodnotové vztahy, jejichž nástroji jsou tedy hodnotové kategorie, náklady, výnosy, ceny. Význam této stránky vnitřního řízení lze spatřovat ve vyšším stupni agregace, syntetizujícím vyjádření úrovně činnosti vnitropodnikových útvarů. Typickým příkladem je hospodářský výsledek vnitropodnikových útvarů. Hodnotová stránka řízení umožňuje postihnout zejména kvalitativní stránky činnosti vnitropodnikových útvarů (např. oblast řízení jakosti). Dalším pozitivem je postižení vlivu daného vnitropodnikového útvaru na reprodukční proces probíhající v podniku, zejména prostřednictvím vnitropodnikových cen a jejich struktury. Hodnotové kategorie se stávají nástrojem kontroly a rozboru hospodaření, ve smyslu adresném k jednotlivcům a skupinám tato skutečnost vytváří motivační aspekt vnitřního řízení. Úkolem řízení na všech stupních podniku je především koordinace. V tomto kontextu jde o koordinaci obou výše uvedených stránek. Jde o jejich propojení. Východiskem pro integraci obou stránek vnitřního řízení jeví se kontinuální péče o normativní základnu. Technickohospodářské normy jsou integrujícím činitelem v tom smyslu, že v sobě spojují jak naturální stránku výrobního procesu, tak i stránku hodnotovou. Tato skutečnost nesmí být nikdy opomenuta! V podmínkách praxe, kde není normativní základně věnována dostatečná pozornost, kde je vzhledem ke konkrétním podmínkám daného podniku příliš malý podíl technicky zdůvodněných norem, kde nejsou navzájem propojeny a nenavazují na sebe jednotlivé druhy kalkulací, tam bývá od sebe odtržena naturální a hodnotová stránka výrobního procesu.

4. Přesah „užitečnosti“ podniku do sféry nadpodnikové

Kvantitativní vyjádření vazeb mezi jednotlivými úrovněmi národního hospodářství vytváří agregační veličiny, které budou doplněné a korigované množinou tzv. měkkých faktorů jako základu pro definování parametrů užitečnosti daného objektu.

Má-li se kvantifikovat a hodnotit výstup strojírenského podniku a jeho hospodářský přínos, (podniková produkce) musí se vhodně ocenit tak, aby byla zajištěna agregace v příslušné úrovni (podnikové, odvětvové, mezzoeconomické, ale také místně – regionálně).

Účelem promyšlené tvorby tzv. oceňovacíchází podnikových ukazatelů produkce je:

1. očištění celkového produktu podniku od duplicit (obsažených v dodávkách),
2. propojení více hospodářských úrovní procesem agregace produkcí dílčích.

Např.:

$$TP^{(L,M)} = (GP_{F_1} + GP_{F_2} + GP_{F_3} + \dots + GP_{F_n})_{L,M} \quad (1)$$

kde

$TP^{(L,M)}$... celková produkce v dané úrovni L,M,

L, M ... L = lokalita, M = vymezená hospodářská úroveň,

GP_{F_n} ... hrubá produkce dílčích hospodářských jednotek (podniku).

$$GNP^{(L,M)} = (VE_{F_1} + VE_{F_2} + \dots + VE_{F_n})_{L,M} \quad (2)$$

kde

$GNP^{(L,M)}$... hrubý národní produkt v dané úrovni L,M,

VE_{F_n} ... přidaná hodnota dílčí hospodářské jednotky.

$$NY^{(L,M)} = (NP_{F_1} + NP_{F_2} + \dots + NP_{F_n})_{L,M} \quad (3)$$

kde

$NY^{(L,M)}$... národní důchod v dané úrovni L,M,

NP_{F_1} ... čistá výroba dílčích hospodářských jednotek.

Pro účely agregace vytváříme tyto tři hodnotové báze:

$TP = [C1 + C2 + C3 + \dots + C9]$ tzv. Devítipoložková báze hrubé produkce,

$VE = [C3 + C4 + C5 + C6 + C8 + C9]$ tzv. Báze přidané hodnoty,

$NP = [C5 + C6 + C8 + C9]$ tzv. Báze čisté výroby.

Předmětem výzkumu je definování množiny $\{S\}$ s prvky, resp. měkkými faktory, zakomponovanými do strukturálních agregačních modelů.

Dalším významným krokem je vyjádření účinku tzv. měkkých faktorů diferencovaných od měkkých faktorů výrobků běžné spotřeby a výrobků s dlouhým životním cyklem.

Pro životní cyklus výrobku, resp. dlouhodobý životní cyklus strojírenského výrobku jsou účelně definované tzv. dílčí fáze cyklu, charakteristické působením tzv. relevantních faktorů parciálních utilit.

1. dílčí fáze TF – fáze definování technologické úrovně v širším smyslu,
2. dílčí fáze PF – fáze časoprostorové specifikace,
3. dílčí fáze DF – fáze konfigurační.

$$C_I = [TF, PF, DF],$$

kde I ... je část dlouhodobého životního cyklu.

4. dílčí fáze LOT ... vazbová fáze,

5. dílčí fáze LUF ... uživatelsko – implementační fáze,

6. dílčí fáze WT ... výběhová fáze.

$$C_{II} = [LOT, LUF, WT],$$

kde II ... je část dlouhodobého životního cyklu.

Předmětem výzkumu je nalezení specifických užitek, resp. množin parciálních relevantních utilit:

$$\{TF_U, PF_U, DF_U, LOT_U, WT_U\}.$$

5. Uplatnění mezioborových absolventů

Absolventi ekonomického směru strojní fakulty jsou žádáni nejen v průmyslových podnicích. Hovoří o tom zpětná vazba mezi podniky a naším ústavem. Podobná situace je patrná na podobných oborech v Česku. (Autor nesdílí názor na potřebu konkurence v tak malé zemi, ale zastává potřebu spolupráce mezi univerzitami.) Nezřídka absolventi budují informační systémy v podnicích jako vedoucí týmů, jsou vysoce flexibilní a ve velmi krátké době jsou schopni zcela samostatně řídit zavádění controllingové aplikace. Není zvláštností, že se každoročně přicházejí podělit se svými kolegy – mladšími studenty formou přednášek a prezentací plně funkčních ukázek s podporou počítačového vybavení. V ústavu ekonomiky a řízení strojírenského podniku se vyučuje praktickému předmětu, jehož vyučující se střídají a jsou to tzv. kapitáni průmyslu, tedy manažeři na vrcholných úrovních řízení průmyslových a jiných podniků. Právníci v podnicích jsou pro pracovníky v ekonomických úsecích nepostradatelní partneři, kteří deklarují zásadní vnitřní směrnice, rozhodují ve sporech, které mají často ekonomické pozadí. Je proto nanejvýš příznivé, pokud tyto dvě profese dokáží působit v souladu a vzájemně se doplňují. Tento stav pak přispěje k synergii v podnikovém řízení.

Závěr: Ekonomické disciplíny, zejména však účetnictví, má na neekonomických oborech nelehkou pozici. Nelze se při tvorbě učebních plánů spokojit jen s eventuální prostou redukcí rozsahu. Tvůrci – učitelé samotní musí mít ve fázi příprav a ve vlastním výukovém procesu neustále před očima profesní život absolventů.

Summary

The article described a historic aspects teaching process of the accounting, at the Department of Enterprise Management, Faculty of Mechanic Engineering CTU Prague. Attributes of this special approach, the continual process with relation to other disciplines of the Management. Teaching probléme at the Law university and profile of graduates of CTU. This article explains

system conception of management, characterizes systems of management, management levels, management of companies; internal management; procedural management, roles for project management, fundamentals out-

comes for establish economic profit centres, responsibility, plan, budget, preliminary calculation, resulting calculation, line achievements, line of individual unit.

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Účinná lítost, spolupracující obviněný, program shovívavosti – obdobné instituty na cestě k efektivnějšímu právu?

Zbyněk Bouda*

1. Program shovívavosti

Program shovívavosti spočívá v „mírnějším režimu ukládání pokut soutěžitelům, účastníkům utajovaných kartelových dohod, kteří se rozhodnou se soutěžním úřadem spolupracovat při vyšetřování ve věci dané kartelové dohody“.¹ Jedná se tak o významný motivační nástroj², který umožňuje kartelové dohody detekovat a následně sankcionovat i za cenu toho, že některý z členů kartelu sankci unikne výměnou za informace vedoucí k potrestání členů ostatních.

Podmínky uplatnění programu shovívavosti jsou obdobné ve většině evropských právních řádů³. Např. v českém prostředí jsou to tyto podmínky:

- žadatel musí s Úřadem od okamžiku podání své žádosti po celou dobu správního řízení skutečně, plně, soustavně a vstřícně spolupracovat⁴

- žadatel ukončil svoji účast na údajné kartelové dohodě nejpozději bezprostředně po podání žádosti
- v době, kdy žadatel zvažoval předložení žádosti o neuložení pokuty, nezničil, nepadělal ani nezatajil žádné důkazy o údajné kartelové dohodě, ani nezveřejnil tento záměr ani část obsahu zamýšlené žádosti, s výjimkou, že tak učinil u jiných orgánů pro hospodářskou soutěž.
- žadatel neinicioval uzavření kartelu, nečinil na ostatní členy kartelu nátlak, aby se ke kartelu připojili nebo aby v něm setrvali ani neměl v rámci kartelu vůdčí roli
- další podmínky podle stádia probíhajícího řízení (relevance důkazů a informací, pořadí, ve kterém byla žádost podána, apod.)

V obecném hodnocení tak lze program shovívavosti *cum grano salis* charakterizovat jako odpuštění nebo zmírnění sankce ukládané porušiteli práva v případě, že tento splní určité podmínky. Dochází tak k narušení zásady rovného přístupu ke všem subjektům a to v přípa-

* Mgr. Zbyněk Bouda, Právnická fakulta Masarykovy Univerzity, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy Univerzity, Brno.

¹ <http://www.compet.cz/hospodarska-soutez/kartely-a-domina-nce/novy-leniency-program/>

² K otázce právní odpovědnosti jako nástroje motivace srov. Bejček, J. Přínosy a rizika modernizace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (Leniency programme). Právník, 2003, č. 3, s. 195.

³ K tomu blíže např. Bouda, Z. Kritická analýza tzv. „programu shovívavosti“. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Brno, 2009.

⁴ To znamená zejména, že:

- bude bezodkladně poskytovat veškeré relevantní informace a důkazy související s údajnou kartelovou dohodou, kterými disponuje nebo které získá;

- bude předkládat pouze úplné a přesné, nikoliv zavádějících informace,
- bude Úřadu k dispozici a bude bezodkladně reagovat na jakékoliv požadavky, které mohou přispět ke zjištění stavu věci;
- umožní, aby stávající a, je-li to možné, i bývalí zaměstnanci a členové statutárních orgánů byli k dispozici Úřadu pro účely podání ústního vysvětlení;
- nebude ničit, padělat nebo zamlčovat relevantní informace nebo důkazy související s údajnou kartelovou dohodou; a
- nezveřejní žádné informace o podání žádosti nebo o jejím obsahu dříve, než Úřad zahájí v této věci správní řízení.

dě, že je dostatečně naplněn zájem na nepotrestání takové osoby. Trestní právo obdobný přístup využívá při aplikaci účinné lítosti, při zohledňování polehčujících okolností u institutu mimořádného snížení trestu a zániku trestnosti. Nový trestní zákon (a související novela trestního řádu) přináší i zavedení institutu spolupracujícího obviněného, u něhož se podmínky pro uplatnění jeví ještě bližší podmínkám uplatňování programu shovívavosti.

1.1. Program shovívavosti ve srovnání s vybranými trestněprávními instituty v účinném trestním zákoně

Myšlenka prominutí sankce porušiteli práva byla často kritizována pro svůj rozpor s obecnými cíli práva, se „zásadami morálky“⁵, případně s ekonomickými (rozpočtovými) dopady⁶. Podle mého názoru k uvedenému negativnímu postoji není důvod. Neuložení sankce podle mého názoru neznamená aprobaci protiprávního jednání. Takové koluzní jednání je i nadále spojeno minimálně se „společenským odsudkem“⁷ a negativními důsledky v oblasti soukromoprávní náhrady škody. Ostatně „upuštění od uplatnění sankce je možno vysledovat v celé řadě obecně závazných právních norem.“⁸

Tato myšlenka má totiž velmi blízko rovněž k uplatňování **účinné lítosti**⁹ v trestním právu. Omezení jejího použití na vybrané skutkové podstaty trestných činů není z pohledu srovnání s programem shovívavosti důležité. Určitý rozdíl můžeme rovněž spatřovat v tom, že rozhodnutí při aplikaci účinné lítosti je v podstatě dichotomické, volba „všechno nebo nic“. V podmínkách aplikace programu shovívavosti musíme ve větší míře

(zejména vzhledem k povaze sankce) zohledňovat intenzitu porušení práva a časový okamžik, kdy došlo k oznámení kartelové dohody.¹⁰ Z našeho pohledu jsou zásadní spíše tři podmínky uplatnění účinné lítosti – dobrovolnost, povinnost škodlivému následku zamezit nebo ho napravit a oznámení činu v době, kdy škodlivému následku mohlo být ještě zabráněno. Dobrovolnost je vyžadována i pro uplatnění programu shovívavosti. Tato může být buď zjevná, jasně formulovaná¹¹, nebo požadovaná alespoň ve skryté podobě¹². Podmínka zamezení nebo zahlazení škodlivého následku má rovněž svůj projev i v podmínkách programu shovívavosti. Typicky se projevuje v možnosti soukromoprávního vymáhání škody a do jisté míry i v předpokladu ukončení své účasti na kartelu jako podmínky ochrany před pokutami.¹³ V podmínkách Spojených států amerických je tato podmínka ještě zřetelnější.¹⁴ Povinnost oznámení protisoutěžního jednání „omezená“ pouze na určitý časový úsek je typická i pro program shovívavosti.¹⁵

Uvedené srovnání je možno provést i s institutem **polehčujících okolností** v trestním právu, nebo zcela obecně formulovanými instituty **mimořádného snížení trestu odnětí svobody**, či **zániku nebezpečnosti trestného činu pro společnost**¹⁶. Jak tedy pak uvádí J. Bejček¹⁷, „případné námitky proti tomuto programu by se důsledně měly soustředit a rozšířit i na úpravu tzv. účinné lítosti a polehčujících okolností v trestním právu,

⁵ Rudolecký, K. Morálka versus Leniency. Informační list ÚOHS, 2007, č. 3, s. 5.

⁶ Při aplikaci programu shovívavosti však můžeme vysledovat, že k žádným rozpočtovým ztrátám v konečném důsledku nedochází. K teorii transakčních nákladů a odpuštění sankce jen jako hypotetické ztrátě státu a spíše jakési formě investice viz Bejček, J. Přínosy a rizika modernizace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (Leniency programme). Právník, 2003, č. 3, s. 196.

⁷ Bejček, J. Přínosy a rizika modernizace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (Leniency programme). Právník, 2003, č. 3, s. 195.

⁸ Rudolecký, K. Morálka versus Leniency. Informační list ÚOHS, 2007, č. 3, s. 5.

⁹ § 66 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Na obdobném principu stojí i jednorázová a časově omezená možnost nahlásit ilegální držení střelné zbraně podléhající registraci bez následné sankce. Tento příklad může posloužit jako ukázka poměrování prostředků a cílů právní úpravy, kdy je zcela jednoznačně upřednostněn společensky přijatelný a vysoce žádoucí cíl, spočívající ve snížení počtu střelných zbraní ve společnosti. Blíže viz Rudolecký, K. Morálka versus Leniency. Informační list ÚOHS, 2007, č. 3, s. 5.

¹⁰ K uvedenému odstupňovanosti při aplikaci programu shovívavosti viz Schneider, M. Kronzeugenregelung im EG Kartellrecht. Frankfurt am Main : Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2004, s. 103.

¹¹ Viz např. bod I.6 Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (2006/C 298/11) nebo požadavek „rozhodného přispění k zahájení vyšetřování“ v bodě I.4 téhož dokumentu, rovněž **implicitně** obsahující prvek dobrovolnosti.

¹² viz např. bod D.2 Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (96/C 207/04).

¹³ viz např. bod II.12.b) Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (2006/C 298/11)

¹⁴ Corporate Leniency Policy 1993, bod A.5. Dostupný z <http://www.usdoj.gov/atr/public/guidelines/0091.htm>.

¹⁵ Viz např. bod II.10, 11 Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (2006/C 298/11).

¹⁶ U uvedených příkladů je společným znakem minimálně snížení sankce za splnění zákonem daných podmínek, které nemusí být ani příliš konkrétní, ani příliš striktní (nepochybně na rozdíl od podmínek aplikace programu shovívavosti). Rovněž u těchto institutů nemusí být dán pozitivní efekt v „přidané hodnotě“ např. odhalení jiného trestného činu, jiných porušitelů práva, či závažnějších důsledků porušení práva, které doposud nebyly odhaleny. K tomu srov. § 33, § 40 a § 65 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Bejček, J. Přínosy a rizika modernizace veřejnoprávní sankce v rámci tzv. „programu shovívavosti“ (Leniency programme). Právník, 2003, č. 3, s. 204.

kteřá je založena na podobném principu – a to navíc nemusí mít za následek odhalení dalších protiprávně jednajících subjektů, které je v oznámení kartelu přítomno z povahy věci vždy.“

1.2. Soulad (nejen) programu shovívavosti se základními procesními právy

Při aplikaci programu shovívavosti se obvykle hovoří minimálně o spornosti konformity se zásadou *nemo tenetur*, se zásadou nedotknutelnosti (např. obydlí při vyšetřování), se zásadou spravedlivého procesu¹⁸, popř. se zásadou *nolo contendere*¹⁹ při vyměření výše pokuty.

Na prvním místě můžeme vyslovit pochybnosti o některých rozhodnutích a odůvodněních, která obsahovala. Jejich nepřilíš velká přesvědčivost jen potvrzuje fakt, že ani (a zejména) v době, kdy Evropská komise měla možnost využívat poměrně velké míry uvážení, neměla potřebu své kroky zdůvodnit²⁰. Vytvářela se tak značná nejistota pro další případné žadatele o imunitu. Zásadnější se mi však v této souvislosti jeví (spíše však pouze z teoretického pohledu) jakási forma obrácení důkazního břemene. Pokud chce podnik žádat o imunitu nebo o snížení sankce, musí dodat dostatečné množství důkazů o existenci i průběhu kartelu. Vytváří se tak na něj tlak, aby aktivně shromažďoval informace, které mu např. z jeho obchodní činnosti nemusí být známy. A to s sebou může nést i ekonomické náklady. Objevují se pochybnosti o naplnění zásady „*nemo tenetur*“²¹, tedy

¹⁸ K některým dále neuvedeným souvislostem viz např. Hodges, Ch. Competition enforcement, regulation and civil justice: What is the case. *Common Market Law Review*, 2007, č. 44, s. 431-478.

¹⁹ Vzhledem k odstranění této zásady se jí nebudeme na tomto místě zabývat podrobně. Spočívala v tom, že podle metodiky z roku 1996 byla určité skupině podniků fakticky automaticky snižována výše pokuty o 10% vlastně jen za „vyplnění dotazníku“ bez větší informační hodnoty, případně jejichž přidána hodnota byla mizivá. Podniky jsou totiž ke spolupráci povinny již z povahy věci. K uvedenému se kriticky staví např. i Carle, J., Lindeborg, S. P., Segenmark, E. *The New Leniency Notice*. *European Competition Law Review*, 2002, č. 6, s. 265-272.

²⁰ V tomto ohledu lze zmínit např. rozhodnutí ve věci skandinávského leteckého kartelu *Rozhodnutí Komise ES ze dne 18.7.2001 OJ L 265 Maersk Air*, jehož odůvodnění a odůvodnění zejména snížení sankce společnosti o 25% nepůsobí právě přesvědčivě.

²¹ *Nemo tenetur se ipsum accusare*, tedy že nikdo nesmí být nucen obvinít sám sebe. *Sensu largo* tak lze tuto zásadu chápat jako zákaz nucení k shromažďování důkazů k usvědčení sebe samého. V evropském právu se projevuje např. v čl. 296 odst. 1 písm a) Smlouvy o založení Evropského společenství [2002] OJ 325/23. V českém právu jsme v poslední době narazili na uvedenou zásadu např. u dopravních přestupků, kdy částým argumentem vlastníku vozů bylo, že v době spáchání přestupku byla řízena osobou blízkou. K tomu podává širší vysvětlení Herczeg, J., Navrátilová, J. K právu neusvědčovat

o možném rozporu s čl. 6 EÚLP. Podle mého názoru však k uvedenému rozporu nedochází. Jednak již v případě *Orkem*²² bylo řečeno, že podniky mají povinnost „aktivně spolupracovat“ při vyšetřování Komise ES (což je ostatně dáno i možností ukládat sankce podnikům při odmítnutí spolupráce), tedy ve fázi, kdy má Komise o existenci kartelu minimálně určité indicie²³. Opačným případem je situace, kdy Komise žádné známky o existenci kartelu nezaznamenala. Pak je zase předání těchto informací soutěžitelem pouze na jeho uvážení a rozhodně k němu není nucen, pouze „postrčen“.

Obsah a existenci kartelu tak alespoň v první fázi řízení musí prokazovat sám podnik, který s uvedenou činností nemá žádné zkušenosti. Osobně si tak nejsem jist, jestli v případě v podstatě administrativního řízení není naznačený postup porušením vyšetřovací zásady. Tím se vracíme opět k potřebě stanovení transparentních podmínek

1.3. Zásada přiměřenosti při odpuštění sankce v rámci programu shovívavosti

Běžně bývá soulad s touto zásadou poměřován otázkou legitimacy cíle a prostředku k jeho dosažení. Ta je v podstatě dána jeho potřebností a vhodností²⁴ v porovnání s jinými možnými řešeními. Může být určena rovněž pouhým poměřením přínosů a negativ programu. Výjimečně se objevují odmítavá stanoviska zdůrazňující právě negativa. Typickým příkladem často zmiňovaného negativního důsledku je větší přimknutí se kartelistů k sobě a těsnější spolupráce²⁵. K uvedenému váže-

sám sebe při dopravním deliktu. *Trestněprávní revue*, 2008, č. 7, s. 209-214.

²² Rozsudek ESD ze dne 18.10.1989, C-374-87 *Orkem v. Komise ES*. Dostupný z http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61987J0374. Jsem si vědom, že i proti tomuto rozhodnutí existuje poměrně silná kritická fronta, soustředící se především na to, že záleží vlastně na Komisi, jaké klade otázky. Pro ni může být podle mého názoru vhodné klást takové otázky, které vedou ke zjištění potřebných informací, ale neumožňují podnikům požadovat větší než minimální odpuštění sankce.

²³ K tomuto se poměrně přesvědčivě vyjadřuje Schneider, M. *Kronzeugenregelung im EG Kartellrecht*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2004, s. 218.

²⁴ Např. „obdarování porušitele práva“ jako překážka všeobecné akceptace. Srov. Schneider, M. *Kronzeugenregelung im EG Kartellrecht*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2004, s. 199.

²⁵ K tomu viz Schneider, M. *Kronzeugenregelung im EG Kartellrecht*. Frankfurt am Main: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften, 2004, s. 205, případně jiné negativní důsledky bez hlubší argumentace i Fritsche, E. tamtéž.

ní zájmu se však nakonec kladně vyjádřila Komise např. i v metodice z roku 2002²⁶.

Osobně se domnívám, že přiměřenost použití programu shovívavosti je dána zájmem společnosti na odhalení závažného jednání se škodlivými ekonomickými důsledky často obrovských rozměrů. Existují i negativní stanoviska vůči aplikaci programu shovívavosti. Často namítanými negativními průvodními jevy programu shovívavosti jsou zejména²⁷:

- snížení úrovně vybraných pokut
- výlučné spoléhání se úřadů na program shovívavosti při detekci kartelů
- zvyšování kooperace mezi podniky v rámci jednoho kartelu
- negativní morální efekt při uplatňování programu.

Tyto problémy představují závažné podněty k úvahám nad dílčími změnami. Ovšem „exponenciální růst“²⁸ odhalených tajných dohod v důsledku zavedení programu, prokázaný pozitivní ekonomický efekt vzhledem k výběru pokut i odškodnění poškozených, „snížení nákladů na vyšetřování oznámeného kartelu, zlepšení sběru informací o takové dohodě a (finančně i organizačně) obtížnější tvorbu a udržování takových dohod“²⁹ dokazují, že program shovívavosti požadované efektivity dosahuje a podle mého názoru představuje prostředek k ochraně spotřebitele³⁰ přiměřený.

2. Účinná lítost v nové trestněprávní úpravě

Podmínky užití účinné lítosti podle nového trestního zákoníku zůstávají v podstatě nezměněny oproti současné právní úpravě. Obecná úprava se přesunula z § 66

trestního zákona do § 33 nového trestního zákona a poměrně významně byl rozšířen seznam trestných činů, u kterých může být uplatněna (a to nejen v souvislosti se zavedením nových trestných činů zákonem 40/2009 Sb.). Nový trestní zákon tedy výslovně stanoví, že zaniká trestní odpovědnost za trestné činy neposkytnutí pomoci (§ 150), neposkytnutí pomoci řidičem dopravního prostředku (§ 151), šíření nakažlivé lidské nemoci (§ 152), šíření nakažlivé lidské nemoci z nedbalosti (§ 153), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty (§ 156), ohrožování zdraví závadnými potravinami a jinými předměty z nedbalosti (§ 157), svěření dítěte do moci jiného (§ 169), zavlčení (§ 172), brání rukojmí (§ 174), opuštění dítěte nebo svěřené osoby (§ 195), porušení povinnosti při správě cizího majetku (§ 220), porušení povinnosti při správě cizího majetku z nedbalosti (§ 221), porušení povinnosti v insolvenčním řízení (§ 225), porušení povinnosti učinit pravdivé prohlášení o majetku (§ 227), poškození cizí věci (§ 228), zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby (§ 240), nesplnění oznamovací povinnosti v daňovém řízení (§ 243), porušení zákazů v době nouzového stavu v devizovém hospodářství (§ 247), porušení předpisů o oběhu zboží ve styku s cizinou (§ 261), porušení předpisů o kontrole vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 262), porušení povinností při vývozu zboží a technologií dvojího užití (§ 263), provedení zahraničního obchodu s vojenským materiálem bez povolení nebo licence (§ 265), porušení povinnosti v souvislosti s vydáním povolení a licence pro zahraniční obchod s vojenským materiálem (§ 266), obecného ohrožení (§ 272), obecného ohrožení z nedbalosti (§ 273), porušení povinnosti při hrozivé tísni (§ 275), poškození a ohrožení provozu obecně prospěšného zařízení (§ 276), poškození a ohrožení provozu obecně prospěšného zařízení z nedbalosti (§ 277), poškození geodetického bodu (§ 278), poškození a ohrožení životního prostředí (§ 293), poškození a ohrožení životního prostředí z nedbalosti (§ 294), poškození lesa (§ 295), neoprávněného nakládání s odpady (§ 298), neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami (§ 299), neoprávněného nakládání s chráněnými volně žijícími živočichy a planě rostoucími rostlinami z nedbalosti (§ 300), šíření nakažlivé nemoci zvířat (§ 306), šíření nakažlivé nemoci a škůdce užitkových rostlin (§ 307), vlastizrady (§ 309), rozvracení republiky (§ 310), teroristického útoku (§ 311), teroru (§ 312), sabotáže (§ 314), zneužití zastupování státu a mezinárodní organizace (§ 315), vyzvědačství (§ 316), ohrožení utajované informace (§ 317), ohrožení utajované informace z nedbalosti (§ 318), vzpoury vězňů (§ 344), šíření poplašné zprávy (§ 357), nepřekážení trestného činu (§ 367), neoznámení trestného činu (§ 368).

V otázce podmínek účinné lítosti zůstává situace nezměněna. Lze tedy vycházet i ze současného právního stavu, kdy k jejímu uplatnění je třeba

²⁶ Oznámení Komise o ochraně před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (2002/C 45/03), odst. 4: „Komise usoudila, že je v zájmu Společenství poskytnout příznivé zacházení podnikům, které s ní spolupracují. Zájmy spotřebitelů a občanů na zjištění a potrestání kartelů převažují nad zájmy na pokutování podniků, které Komisi umožní takové praktiky odhalit a zakázat.“

²⁷ Podle Wills, W. P. J. *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice*. *World Competition*, 2007, č. 30(1), s. 25-64.

²⁸ de Araujo, K. V. M. M., Pugliese, P. R. P., Castillo, A. G. *European Union and Brazil: Leniency in Cartel Cases-Achievements and shortcomings*. *European Competition Law Review*, 2003, č. 9, s. 463-474.

²⁹ Podle Wills, W. P. J. *Leniency in Antitrust Enforcement: Theory and Practice*. *World Competition*, 2007, č. 30(1), s. 25-64.

³⁰ Obdobně k dosažení proklamovaného primárního cíle soutěžního práva viz Walsh, D. J. *Carrots and Sticks – Leniency and Fines in EC Cartel Cases*. *European Competition Law Review*, 2009, č. 1, s. 30-35. Otázkou je, zda není primární hodnotou spíše ochrana samotné soutěže.

- a) dobrovolně³¹
- b) zamezení nebo napravení škodlivého následku trestného činu³², nebo
- c) oznámení trestného činu v době, kdy škodlivému následku trestného činu mohlo být ještě zabráněno; oznámení je nutno učinit státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu, voják může místo toho učinit oznámení nadřízenému.

Zůstává tak zachována koncepce, kdy se „při posuzování stupně nebezpečnosti trestného činu pro společnost přihlíželo i k okolnostem, které nastaly v době po jeho spáchání“³³. Fakticky se tak zohledňují okolnosti, které nastaly až v době dokonání trestného činu, a jejichž naplnění diferencuje mezi osobami, který daný trestný čin spáchaly.

V dalším se v novém trestním zákoně mění i výčet trestných činů, u kterých je možno aplikovat zvláštní ustanovení o účinné lítosti (konstruované a využitelné právě jen pro tu kterou skutkovou podstatu trestného činu). Beze změny zůstává aplikace účinné lítosti u trestného činu neodvedení daně a jiné obdobné platby (podle zákona č. 140/1961 Sb. úprava v § 147a, podle zákona č. 40/2009 Sb. pak v § 242, nutno mít na paměti, že uvedené zvláštní ustanovení o účinné lítosti nelze aplikovat na tr. čin zkrácení daně a jiné obdobné platby – podle „staré“ i „nové“ právní úpravy lze užít jen obecné ustanovení o účinné lítosti za jiných podmínek), i u trestného činu zanedbání povinné výživy (podle „staré“ úpravy § 214, podle „nové“ úpravy § 197). Třetím případem zvláštní účinné lítosti, kterou zná náš trestní zákon je pro případ trestných činů podplácení a úplatkářství podle § 167 resp. § 168 zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona. Trestnost takového činu zanikla, jestliže pachatel úplatek poskytl nebo slíbil jen proto, že byl o to požádán, a učinil o tom dobrovolně a vzhledem k okolnostem a svým osobním poměrům bez zbytečného odkladu oznámení příslušnému orgánu. Z možnosti aplikace účinné lítosti bylo vyloučeno několik případů³⁴. Toto ustanovení však již v no-

vém trestním zákoně již není. Naopak přibyla jedna skutková podstata trestného činu, na kterou je možno zvláštní ustanovení o účinné lítosti použít. Pokud tedy po nabytí účinnosti zákona č. 40/2009 Sb. spáchá někdo čin uvedený v § 361³⁵, není takový čin považován za trestný, učinil-li jeho „pachatel“ o organizované zločinecké skupině oznámení státnímu zástupci nebo policejnímu orgánu v době, kdy nebezpečí, které vzniklo zájmu chráněnému tímto zákonem z jiného činu organizované zločinecké skupiny, než je uveden v § 361, mohlo být ještě odstraněno.

Uvedená změna souvisí především se záměrem přísnějších postihů pro úplatkářství a obdobné trestné činy a rovněž se snahou o snazší odhalování organizované trestné činnosti. I zde je tedy nově zaváděný institut účinné lítosti opodstatněn obdobně jako program shovívavosti zájmem společnosti na odhalování vysoce společensky škodlivého jednání. V podstatě se tak jedná o odštěpenou část úpravy institutu korunního svědka v anglosaském právním systému.

3. Spolupracující obviněný

Novela trestního řádu č. 41/2009 Sb. s účinností od 1. 1. 2010 přináší do trestního řádu zcela nový institut – spolupracujícího obviněného. Inspirací byl nepochybně i zde institut korunního svědka. Tento institut využívá opět (obdobně jako program shovívavosti ve věcech kartelového práva, či do jisté míry i účinná lítost v trestním právu) možnosti zohlednit spolupráci porušitele práva s vyšetřujícími orgány. Podle § 178a zákona č. 141/1961, trestní řád, ve znění pozdějších předpisů (zejm. zákona č. 41/2009 Sb.) tak může být za spolupracujícího obviněného označena státním zástupcem v žalobě taková osoba, proti které je vedeno trestní stíhání (tedy pouze po zahájení trestního stíhání proti této konkrétní osobě) v řízení o zvlášť závažném zločinu³⁶ pokud jsou splněny následující podmínky:

³¹ Brož, J., Nett, A. K problematice pojmu „dobrovolnost“ jako podmínky účinné lítosti ve smyslu ustanovení § 66 trestního zákona. Trestní právo, 2007, č. 11, s. 12-17. K tomu je inspirativní připomenout rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze 9.10.1920, svazek I-II, ročník 1920, strana 371 Vážného sbírky, jehož právní věta by měla být prizmatem posuzování jednání pachatele i dnes. Podle tohoto rozhodnutí „nejde o účinnou lítost, nahradí-li pachatel škodu vida, že mu nezbyvá nic jiného.“

³² Podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 13. 8. 2008, sp. zn. 3 Tdo 760/2008 musí být u pachatele splněny podmínky „které svědčí o jeho pozitivním obratu ve vztahu k trestnému činu a případným škodlivým následkům.“

³³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 9. 2008, sp. zn. 7 Tdo 1087/2008.

³⁴ Zánik trestnosti se nevztahuje na tr. činy podle § 162a

odst. 2 písm. a) až c) nebo písm. d), jde-li o veřejného činitele zastávajícího funkci v podniku, v němž má rozhodující vliv cizí stát.

³⁵ § 361 obsahuje skutkovou podstatu trestného činu účasti na organizované zločinecké skupině, jehož zákonná definice je násl.: „Kdo založí organizovanou zločineckou skupinu, kdo se činnosti organizované zločinecké skupiny účastní, nebo kdo organizovanou zločineckou skupinu podporuje, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až deset let nebo propadnutím majetku.“

³⁶ Zvlášť závažnými zločiny jsou ty úmyslné trestné činy, za něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby nejméně deset let (§ 14 odst. 3 zákona 40/2009 Sb.).

- a) takový obviněný oznámí státnímu zástupci skutečnosti, které jsou způsobilé **významně přispět**³⁷ k objasnění takového zločinu spáchaného členy organizované skupiny, ve spojení s organizovanou skupinou nebo ve prospěch organizované zločinecké skupiny, nebo které pomohou zabránit dokonání takového zločinu, a zaváže se podat jak v přípravném řízení, tak i v řízení před soudem úplnou a pravdivou výpověď o těchto skutečnostech,
- b) **dozná se** k činu, pro který je stíhán, přičemž nejsou důvodné pochybnosti o tom, že jeho doznání bylo učiněno svobodně, vážně a určitě, a
- c) prohlásí, že souhlasí s tím, aby byl označen jako spolupracující obviněný.

Při splnění těchto podmínek může státní zástupce o takovém označení rozhodnout³⁸ (považuje-li takové označení za potřebné vzhledem k povaze trestného činu, k jehož objasnění se obviněný zavázal, a to i s přihlédnutím k trestnému činu uvedenému v doznání obviněného, k osobě obviněného a k okolnostem případu, zejména zda a jakým způsobem se obviněný podílel na spáchání trestného činu, k jehož objasnění se zavázal a jaké následky svým jednáním způsobil). Takové označení má potom pro obviněného vážné důsledky zejména při stanovení druhu a výměry trestu. Soud ve svém rozhodnutí (a též v následném odůvodnění) totiž přihlédne podle § 39 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona i k tomu, jak významným způsobem přispěl spolupracující obviněný k objasnění zvláště závažného zločinu spáchaného členy organizované skupiny, ve spojení s organizovanou skupinou nebo ve prospěch organizované zločinecké skupiny nebo pomohl zabránit pokusu nebo dokonání takového trestného činu. Zákon potom explicitně stanoví, že takový příspěvek k odhalení trestného činu jako spolupracující obviněný lze považovat za polehčující okolnost³⁹, případně může být soudem tento důvod považován za dostatečný k mimořádnému snížení trestu odnětí svobody⁴⁰. V takovém případě ale soud nejprve posoudí skutečný příspěvek takového spolupracujícího obviněného k odhalení jiné-

³⁷ V soutěžních věcech v případě programu shovívavosti je to onen požadavek dodání přesvědčivých důkazů „*decesive evidence*“.

³⁸ „Před tím, než státní zástupce obviněného označí jako spolupracujícího vyslechne ho zejména k obsahu oznámení a k jeho doznání. Obviněného také vyslechne k tomu, zda si je vědom důsledků svého postupu. Před výsledkem státního zástupce obviněného poučí o jeho právech, o podstatě označení za spolupracujícího obviněného, o povinnosti setrvat na svém doznání a dodržet své závazky uvedené v odstavci 1 a také o tom, že jakmile obviněný v přípravném řízení nebo v řízení před soudem poruší své závazky nebude nadále považován za spolupracujícího obviněného.“ (§ 178a odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona).

³⁹ § 41 písm. m) zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona.

⁴⁰ § 58 odst. 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona.

ho zvláště závažného zločinu. Konkrétně bude posuzovat zejména „povahu trestného činu uvedeného v jeho doznání v porovnání se zvláště závažným zločinem spáchaným členy organizované skupiny, ve spojení s organizovanou skupinou nebo ve prospěch organizované zločinecké skupiny, jehož dokonání pomohl zabránit anebo k jehož objasnění přispěl, dále význam takového jeho jednání, osobu pachatele a okolnosti případu, zejména zda a jakým způsobem se podílel na takovém zvláště závažném zločinu, jehož dokonání pomohl zabránit anebo k jehož objasnění se zavázal, a jaké následky svým jednáním případně způsobil.“⁴¹ Soud přitom není vázán minimálními sazbami, ke kterým až mimořádné snížení trestu může vést v jiných případech. Je mu tak poskytnuta maximální míra k poměření významu spolupracujícího obviněným předaných informací. Mám za to, že takto může soud velmi pružně hodnotit případ od případu, ale lze očekávat, že především zpočátku nebude praxe příliš jednotná, právě pro neexistenci nějakého „návodu“ pro posuzování takto získaných informací. Odpovědi tak lze očekávat až od judikatury.

4. Závěr

Lze srovnávat, že právní úprava privilegovaného přístupu k spolupracujícím porušitelům práva je moderní, všeobecně přijímaná a využívaná v různých právních odvětvích. Primárním důvodem přijetí této koncepce za nutnou byla snaha o odhalování zvláště škodlivého jednání, jehož detekce je pro vyšetřující orgány složitá, resp. jejíž prokazování při absenci informací „zevnitř“ takřka nemožná. Není důvod tvrdit, že obdobné instituty by bylo možno využívat jen ve zcela krajních případech, protože existuje určité morální dilema při absenci trestu pro porušitele práva. Neuložení zákonem stanoveného trestu přece ještě neznamená aprobaci protiprávního chování ze strany státu. Rovněž však nelze požadovat zavádění těchto metod v extrémně širokém okruhu situací. Nejzazším kritériem by měl být pozitivní výsledek analýzy, která jasně vyhodnotí, že „zájmy státu mají přednost před bezvýjimečným trestním postihem“⁴² v případě zvláště závažných následků oznamované protiprávní činnosti, ovšem s určitým korektivem dobrých mravů⁴³ s možností specifického pří-

⁴¹ § 58 odst. 4 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákona.

⁴² Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 30. 7. 2008, sp. zn. 29 Odo 828/2006.

⁴³ Privilegovaný přístup by tak mohl být vyloučen ve zcela výjimečných případech, i když spolupracující osoba, která jednala protiprávně splnila všechny zákonné podmínky (např. jednání ze zavrženíhodné pohnutky). Taková podmínka se uplatňuje např. v korporátním programu shovívavosti v USA, který stanoví, že uplatnění plné imunity nesmí být vůči ostatním členům kartelu zjevně nespravedlivé, a to s ohledem na

stupu v každém případě ovšem se zachováním očekávatelnosti rozhodnutí. Při hodnocení důkazů tak musí být postupováno velmi obezřetně. V případě zneužití těchto institutů lze doporučit:

- zavedení přísnějších sankcí pro osoby jež se takového zneužití dopustily
- vyloučení takové osoby z možnosti dalších výjimek či imunit (alespoň po určitou dobu)
- zákaz vydat rozhodnutí jen na základě informací od jednoho subjektu (oné spolupracující osoby)

Důvodů je hned několik. Taková spolupracující osoba je ke lži „předem naprogramována“⁴⁴ s ohledem na případné kynoucí výhody. Není divu - „...svou výpověď, kterou usvědčuje jiného pachatele, se chce zavděčit soudu a dokázat, že si opravdu „zaslouží“ zvýhodnění, které je mu poskytnuto; může sledovat cíl přesunout svou odpovědnost na jiného, což odpovídá i psychologickému modelu vytěšňování viny a jejího svalování na jiného; může jít o běžné případy msty a „vyřizování účtů“, pramenící v minulých konfliktech a animozitách, které jsou ve zločineckém prostředí velmi časté.“⁴⁵

Spolupracující osoba (ve smyslu jak programu shovívavosti tak spolupracujícího obviněného) se ocitá ve zvláštním postavení jak ve vztahu k dřívějším „spolupachatelům“, tak i k vyšetřujícím orgánům. Ten musí takové osobě tedy nabídnout dostatečně přijatelné podmínky (např. relativní jistotu při snížení sankce), na druhou stranu musí pamatovat, že určitá míra spolupráce s vyšetřujícími orgány se předpokládá jako samozřejmá⁴⁶. Koneckonců se jedná o porušitele práva,

povahu protiprávní aktivity kartelu a jeho jednotlivých členů, dále s ohledem na postavení žadatele o imunitu v rámci tohoto kartelu a čas jeho podání o imunitu. Jedná se tak o možnost soutěžního úřadu odmítnout udělení imunity v případech výjimečných a z pohledu případného udělení imunity nespravedlivých, což na druhou stranu může některé potenciální žadatele odradit. Uvedené by bylo možno navrhnout de lege ferenda i pro rozhodování státní zástupce o označení obviněného jako spolupracujícího v podávané žalobě.

⁴⁴ Denny, M. Der Kronzeuge unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen mit Kronzeugen in Nordirland. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 1991, č. 3, s. 305.

⁴⁵ Musil, J. Korunní svědek – ano či ne? – II. část. Trestní právo, 2003, č. 5, s. 12. Uvedené bylo použito v souvislosti s uplatněním institutu korunního svědka v trestních věcech. Podle mého názoru však více než dobře vystihuje i situaci žadatele o imunitu podle programu shovívavosti.

⁴⁶ K tomu je zajímavé srovnání s otázkou sebeobvinění v trestním právu. I zde se určitá míra spolupráce považuje za

u kterého nelze vidět „*altruistické tendence* či očekávat výrazný převýchovný efekt těchto porušitelů. Spíše celá konstrukce připomíná kalkulaci zisků a ztrát podle principu něco za něco.“⁴⁷ Preventivní účinek obdobných institutů tak nelze podle mého soudu očekávat.

Bylo naznačeno, že uvedené instituty mají zejména v podmínkách svého uplatnění mnoho společného. Do budoucna lze pak využití těchto institutů doporučit v míře, v jaké budou efektivní. Důvodem k takovému doporučení je snaha postihnout vysoce škodlivé a pro společnost krajně nebezpečné jednání za cenu „drobných ústupků“. Nepochybně totiž „žádný ze základních principů práva není pojímán jako absolutní a bezvýjimečně platný, je proto třeba připustit, že účinný boj s kriminalitou není představitelný bez zásahů do některých...“⁴⁸ z těchto principů. Vždyť samotná tvorba právních pravidel je otázkou arbitrární.

Summary

The article tries to evaluating the conditions for application of a leniency program, effective grief and cooperating defendant to point out the similarities between the institutions and highlight their practical significance in the detection of a particularly malicious conduct for society. It also points out that harmful effects may not be addressed only in criminal law, but granting "immunity" may be accepted in the detection of a particularly dangerous conduct in the law business was through the leniency program.

samozřejmou. Kuriózně by tak mohla působit situace, kdy se pachatel trestné činnosti související s alkoholem dožadoval přiznání polehčující okolnosti, pokud snese odebrání krve k toxikologickému posouzení. Viz Kučera, P., Richta, M. Sebeobvinění jako polehčující okolnost. Trestní právo, 2007, č. 2, s. 3. Rovněž už samotná konstrukce trestných činů křivé výpovědi nebo křivého obvinění dává této myšlence reálný základ.

⁴⁷ Musil, J. Korunní svědek – ano či ne? – II. část. Trestní právo, 2003, č. 5, s. 9.

⁴⁸ Musil, J. Korunní svědek – ano či ne? – II. část. Trestní právo, 2003, č. 5, s. 11.

Lidská důstojnost jako filosoficko-právní pojem

Darina Popovičová*

1. Úvod

Zakotvení a ochrana nezadatelných, nezczitelných, nepromlčitelných a nezrušitelných základních práv a svobod je chápána jako jeden z nejdůležitějších principů liberálního státu. Zachycení základních lidských práv v pramenech práva nejvyšší právní síly je pouze prvním krokem směřujícím k zajištění určité kvality života člověka. Důležitějším je v tomto ohledu samotná realizace základních práv a zajištění kvality života, ke kterým směřují. Jedním ze základních lidských práv je i právo na ochranu lidské důstojnosti, které má v systému lidských práv zásadní význam, neboť prostřednictvím naplňování práva na lidskou důstojnost jsou realizována i další základní lidská práva. Samotné zakotvení práva na ochranu lidské důstojnosti však není zárukou respektování tohoto práva. Teprve skutečným pochopením a naplňováním požadavku respektování lidské důstojnosti lze dosáhnout odpovídající kvality života, ke kterému požadavek ochrany důstojnosti člověka vede. Respektování lidské důstojnosti je základním předpokladem úcty k lidským bytostem, ale i k sobě samému. Ve společnosti vedené materiálními zájmy a konzumními idejemi je důležité si o to více uvědomovat význam úcty k člověku v podobě respektování jeho lidské důstojnosti.

2. Vymezení pojmu lidská důstojnost

Pojem „důstojnost“ můžeme vztáhnout na celou řadu jevů či situací. Přívlastkem „důstojný“ můžeme označit například určitý ceremoniál, společenskou událost, či určitá konání jako například důstojnost soudního jednání. Důstojnost spjata výhradně s člověkem nabývá poměrně jiný a zásadnější význam. Nelze pominout ani skutečnost, že v průběhu 20. století význam lidské důstojnosti výrazně vzrostl zejména vlivem dějinných událostí. Jaký je význam tohoto pojmu však není otázkou nijak jednoduchou a lehce zodpověditelnou.

Co máme chápat pod pojmem lidská důstojnost? Všeobecná encyklopedie Diderot pod tímto pojmem označuje etickou kategorii, zdůrazňující vědomí člověka o významu člověka a o uznání jeho práv ve společ-

nosti. V právním smyslu chápeme lidskou důstojnost jako pojem chráněný Listinou, mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, jakož i dalšími předpisy. Jde o ochranu před zacházením snižujícím důstojnost člověka jako lidské bytosti, resp. vůbec o ochranu před uváděním do stavu nedůstojného člověka.¹ Jürgen Habermas ve své knize *Budoucnost lidské přirozenosti* vyjadřuje význam lidské důstojnosti ve vzájemných intersubjektivních vztazích, neboť podle něj je lidská důstojnost v přísném morálním a právním smyslu vázána na tuto symetrii vztahů. Nejde o vlastnost, kterou člověk může mít od přírody, jako například inteligenci nebo modré oči, nýbrž vyznačuje spíše onu „nedotknutelnost“, která může mít určitý význam jedině v interpersonálních vztazích vzájemného uznání, ve vzájemném zacházení osob jakožto sobě rovných.²

Podle mého názoru je pojem lidské důstojnosti značně široký a proto jej nelze stručně definovat. Snaha o pochopení podstaty lidské důstojnosti vede k zamýšlení nad celou řadou dalších souvisejících pojmů, které lidská důstojnost zahrnuje, respektive jimž lze pochopit význam pojmu lidské důstojnosti. Lze říci, že lidská důstojnost se realizuje v přístupu k člověku, ke svobodě člověka, svobodě myšlení, v přístupu jednoho člověka k druhému, k etnickým skupinám, k lidem s odlišným náboženským smýšlením, k umírajícím, vězněným apod., lidská důstojnost se realizuje zastáváním hodnoty lidského života, hodnoty člověka a respektováním jeho potřeb fyzických, duchovních, duševních i sociálních, vyjadřováním úcty člověku k člověku pouze na základě jeho lidství; lidská důstojnost vyjadřuje požadavek zacházení s člověkem jako s člověkem a nikoli jako s věcí, vyjadřuje požadavek respektování všeho, co lidství představuje, požadavek, aby člověk byl vždy účelem a nikoli prostředkem.

3. Zdůvodňování lidské důstojnosti

Ptáme-li se po podstatě lidské důstojnosti, resp. čím je dána lidská důstojnost, nabízí se nám hned několik

¹ HENDRYCH, D. a kol. *Právnícký slovník*. 2. rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 339.

² HABERMAS, Jürgen, *Budoucnost lidské přirozenosti, Necestě k liberální eugenice?* (Přeložila Alena Bakešová) 1. vyd. Praha: Filosofie, 2003, s. 43.

* Mgr. Darina Popovičová, doktorandka na Katedře právní teorie Právnícké fakulty Masarykovy univerzity, Brno, asistentka soudce Nejvyššího soudu ČR.

odpovědí. V rámci studie *Důstojnost a starší Evropané*³ byl zpracován užitečný model, který rozlišuje nejméně čtyři typy důstojnosti. Jde o důstojnost zásluh, důstojnost mravní síly, důstojnost osobní identity, a čtvrtý typ důstojnosti je označován německým výrazem *menschenwürde*, chápán jako důstojnost lidské bytosti.

První uvedený způsob vnímání důstojnosti se váže na společenský statut člověka, na jeho roli a postavení ve společnosti. Tento přístup souvisí s funkcí. Důstojnost se v případě tohoto přístupu váže na to, jakým způsobem je člověk přínosem společnosti, jaké zaujímá postavení, a zda je uznáván jako například duchovní, učitel, lékař apod. Na tento aspekt důstojnosti upozornil především výzkum mezi dospělými osobami mladšího a středního věku. Mladí lidé měli tendenci tvrdit, že si důstojnost ještě nevydobyli a osoby středního věku vyjadřovaly obavu, že svou důstojnost ztratí s odchodem ze zaměstnání do důchodu.⁴ Ztráta důstojnosti je tak pocíťována ve chvíli, kdy člověk ztrácí svou ekonomickou výkonnost a své ekonomické a sociální postavení, neboť statut člověka je v tomto ohledu odvozen od jeho výkonnosti, přínosu společnosti a společenského postavení a uznání.

Odlišně je zdůvodněna lidská důstojnost v případě přístupu z hlediska mravní síly. Důstojnost je zde vázána na to, jak se daná osoba chová, tedy do jaké míry odpovídá její chování mravním zákonům. Je kladen důraz na mravní autonomii a schopnost žít v souladu s mravními zásadami. Kdo však selhává v dodržování mravnosti, ztrácí sebeúctu a může být i zavržen svým okolím a společností, ztrácí tak i svou důstojnost.

Důstojnost osobní identity je dalším možným přístupem a pochopením lidské důstojnosti. Úzce souvisí s identitou jednotlivce, která může být zasažena fyzickou, psychickou či citovou újmou. Důstojnost v tomto smyslu znamená uvědomění si úplnosti lidské bytosti s dobrými vztahy vůči jiným lidem a začlenění do komunity, což umožňuje nalezení smyslu života. Zásahem do důstojnosti je v tomto ohledu například nemoc, vážné následky různých zranění jako například amputace nohy nebo popáleniny, stav naprosté závislosti na

pečí druhých, což s sebou přináší pocit neschopnosti vytvářet smysluplný obraz svého života. Zažije-li člověk újmu jak fyzickou, ale i psychickou může to znamenat zásadní zásah do jeho osobní identity projevující se ztrátou sebedůvěry a vědomí si vlastní hodnoty. S tím je spojena i ztráta důstojnosti.

Další možnost zdůvodnění lidské důstojnosti je vázána na nezczitelné hodnoty osob jako lidských bytostí. Tento způsob chápání lidské důstojnosti má velice blízko religioznímu pojetí člověka jako tvora stvořeného k obrazu Božímu. Tento aspekt vyjadřuje požadavek úcty vůči všem lidským bytostem bez ohledu na kvalitu jejich života či další aspekty jako sociální, duševní nebo tělesný stav. Váže se tedy na obecné pojetí lidství, přičemž koncept lidství je chápán jako něco, oč nelze přijít ani být připraven. Důstojnost lidství reflektujeme v závislosti na tom, co znamená být lidskou bytostí. Stručně bych definovala lidskou bytost jako kontinuitu všech vlastností, které náleží člověku v jeho fyzické, psychické, duchovní a sociální rovině.

4. Pojetí lidské důstojnosti

Člověk je jako jediná živá bytost schopen o sobě přemýšlet, být svým pánem a určovat svůj život. Tato schopnost tvoří také jeho důstojnost. Proto jednoznačně není přípustné disponovat jiným člověkem jako s nějakou věcí a používat ho jako prostředku pro cizí cíle.⁵ Chápání podstaty lidské důstojnosti prošlo svým vývojem a stejně tak v závislosti na různých hodnotových systémech a přístupech jednotlivců může být lidská důstojnost pojímána různými způsoby.

4.1. Kantovo pojetí lidské důstojnosti

Immanuel Kant je jedním z nejvýznamnějších představitelů západní filozofie, úvahám o lidské důstojnosti se věnoval např. v jeho významném díle nazvaném *Metafyzika mravů*, vydaném v roce 1797, obsahující dvě části: *Nauku o právu* a *Nauku o ctnosti*.

V první části kapitoly nazvané *Nauka o ctnosti* v jeho díle *Metafyzika mravů* Immanuel Kant pojednává o povinnostech člověka k sobě samotnému. Protože však člověk je na jedné straně smyslová bytost (čistě přírodní bytost, člověk jako jev), na druhé straně rozumová bytost, nadaná mravní svobodou (člověk o sobě), povinnost k sobě znamená, že člověk jako mravně svobodný dává zákon sám sobě jako bytosti

³ Výzkumný projekt vedený Dr. Win Taddem z University of Wales, College of Medicine, Cardiff, probíhal přes tři roky až do prosince roku 2004 a zapojilo se do něj celkem šest evropských států. Cílem mezinárodního výzkumného projektu bylo spojit různé pohledy a přístupy jak akademické tak z oblasti klinického lékařství k prozkoumání konceptu důstojnosti v životě starších evropanů. viz webové stránky lékařské fakulty Cardiff university:

<http://www.cardiff.ac.uk/medic/subsites/dignity/index.html>

⁴ TADD, Win, a kol. *Respektování lidské důstojnosti. Příručka pro odbornou výuku, výchovu a výcvik studentů lékařských, zdravotnických a zdravotně – sociálních oborů*. Originál: *Educating for dignity, a multi-disciplinary workbook Dignity and older europeans*, 2003. (Odborná spolupráce MUDr. Zdeněk Kalvach) (překlad Lucie Kellnerová-Kalvachová a Linda Kalvachová). Praha: Cesta domů, 2004, str. 12.

⁵ ROTTER, Hans. *Důstojnost lidského života: Základní otázky lékařské etiky* (Přel. Marek Skovajsa) 1. vyd. Praha: Vyšehrad, 1999, s. 25-27.

smyslové.⁶ Druhá část Nauky o ctnostech pojednává o povinnostech k druhým lidem. Kant spatřuje tuto povinnost především v povinnosti lásky. Povinnosti k druhým jsou podle něj rovněž povinnosti úcty. Být člověkem znamená samo o sobě důstojnost, neboť člověk nemůže být nikým použit jako pouhý prostředek, nýbrž musí být vždy použit zároveň jako cíl. V tom tkví důstojnost osobnosti, která ho pozdvihuje nad ostatní bytosti. Neřesti, které porušují povinnost úcty, se nazývají pýcha, utržení na cti a potupa. Lásky a úcta jsou neúžeji spojeny v přátelství, neboť toto je ve své dokonalosti spojením dvou lidí v lásce a úctě.⁷

Kant formuloval své myšlenky o významu a pojetí lidské důstojnosti také v díle *Základy metafyziky mravů*. Při formulaci svého kategorického imperativu rozlišuje Kant u člověka to, co má cenu, a to, co má důstojnost. Na místo toho, co má cenu, může být dosaženo také něco jiného jako ekvivalent. Naproti tomu to, co je nutné povýšit nad každou cenu, a proto nedovoluje žádný ekvivalent, to má důstojnost.⁸ Tím Kant připravuje myšlenku, že každý člověk je účelem o sobě. Člověk nesmí být výlučně používán jako prostředek pro jiné účely. „Mít důstojnost“ znamená: být účelem sám o sobě. Není možno poměřovat člověka v cenách. Má svou důstojnost. Člověk nesmí nikdy být používán jako prostředek; musí být vždy uznáván jako účel. Formulaci účelu o sobě můžeme chápat jako filosofické odůvodnění lidské důstojnosti.⁹ Být účelem sám o sobě nemá pouze relativní hodnotu, nýbrž vnitřní hodnotu, tzn. důstojnost.¹⁰

Důstojnost člověka, spočívá podle Kanta v jeho rozumu, který nás pozvedá do roviny svobodného a mravního bytí. Pro Kanta nemá lidská důstojnost k sobě ekvivalent, protože je nad každou cenu. Nedá se vyčíslit cenou jako materiální a ekonomické statky. Lidská důstojnost je dána tím, že člověk je cílem sám v sobě,

⁶ STÖRIG, Hans Joachim. *Malé dějiny filozofie*. (Přeložil Petr Rezek.) Praha: Zvon, 1991, str. 307.

⁷ STÖRIG, Hans Joachim. *Malé dějiny filozofie*. (Přeložil Petr Rezek.) Praha: Zvon, 1991, str. 308.

⁸ KANT, Immanuel. *Základy metafyziky mravů*. (Z německého originálu přeložil Ladislav Menzel) (úvodní studii napsal Milan Znoj). Vyd. 2. Praha: Svoboda, 1990, str. 97.

⁹ RETHMANN, Albert Peter. *Klonování a lidská důstojnost*. Překlad: Miloš Voplakal, Teologické texty, 2004, č. 4, (Studie). [citováno dne 21. 2. 2009]. Dostupný z: <http://www.teologicketexty.cz/casopis/2004-4/Klonovani-a-lidska-dustojnost.html>. Přednáška proslavená na besedě „Vědecké a etické otázky klonování“, uspořádané dne 19. 5. 2004 Tiskovým odborem Akademie věd ČR a Českou křesťanskou akademií. – Prof. Dr. Albert-Peter Rethmann přednáší morální teologii na Katolické teologické fakultě Karlovy univerzity.

¹⁰ KANT, Immanuel. *Základy metafyziky mravů*. (Z německého originálu přeložil Ladislav Menzel) (úvodní studii napsal Milan Znoj). Vyd. 2. Praha: Svoboda, 1990, str. 97.

vnitřní hodnotou, ale žádným prostředkem pro jiné.¹¹ Kant přenáší akcent na člověka jako rozumnou bytost, které z tohoto titulu přísluší důstojnost. Má-li tedy podle něj existovat nejvyšší praktický princip, který je vzhledem k lidské vůli kategorickým imperativem, musí to být takový, který je z představy toho, co je nutně účelem pro každého, poněvadž je to účel sám o sobě, tvoří objektivní princip vůle. Kant formuloval takovýto praktický imperativ takto: „Jednej tak, abys používal lidství jak ve své osobě, tak i v osobě každého druhého vždy zároveň jako účel a nikdy pouze jako prostředek.“¹² Kant tímto upozorňuje, že důstojnost člověka se týká jeho bytí, ve kterém se uskutečňuje jako svobodná, rozumná a odpovědná bytost. Tam, kde dochází k instrumentalizaci či zvěcnění lidského života, nejde o důstojnost.

4.2. Teologické pojetí lidské důstojnosti

Chceme-li si odpovědět na otázku, čím je dána lidská jedinečnost a posléze lidská důstojnost, zjistíme, že se nabízí řada pojetí. Jednou z nich je pojetí teologické, respektive křesťanské. Jeden z významných dialogů vedených na půdě křesťanské ideologie o interpretaci lidských práv se zabýval právě pochopením pojmu lidská důstojnost. Toto pojetí vychází z toho, že je člověk stvořen „k obrazu Božímu“, a ze závazků, které vyplývají již z desatera, případně novozákonních příkazů a rad.¹³ Tento přístup je patrný již z dokumentů druhého vatikánského koncilu.

Teprve biblické učení ukazuje člověka jako vrchol stvoření. Křesťané věří, že Bůh je stvořitelem všeho včetně člověka samotného a člověk je zároveň to nejdokonalejší stvoření, jemuž dal zemi a vše co na ní žije do područí. Člověk je podle křesťanského pojetí určen ke společenství s Bohem, člověk je tedy obrazem Božím, a právě ve vztahu k Bohu je základ důstojnosti člověka. Křesťané věří, že vztah člověka k Bohu stvořiteli se plně realizoval až ve vtělení Božího syna Ježíše Krista, který vykoupil lidstvo z hříchu a zároveň vykoupil člověku království nebeské vlastní krví. V tom se zrcadlí jedinečnost člověka a jeho nesmrtelné duše. Člověk zaujímá ve stvoření jedinečné místo. Člověk má osobní důstojnost, protože je Božím obrazem. Je bytostí zároveň tělesnou i duchovní. Výraz duše znamená

¹¹ ŠRAJER, Jindřich. *Lidská důstojnost a sociální práce*. Sociální práce, 2006, č. 2, str. 111.

¹² KANT, Immanuel. *Základy metafyziky mravů*. (Z německého originálu přeložil Ladislav Menzel) (úvodní studii napsal Milan Znoj). Vyd. 2. Praha: Svoboda, 1990, str. 92.

¹³ HANUŠ, Jiří. *Křesťanství a lidská práva*. Jiří Hanuš (editor). 1. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2002, str. 38.

v Písmu to, co je v člověku nejnítěrnější, nejvzácnější, co ho činí Božím obrazem.¹⁴

Z tohoto pojetí vyplývá pro každého křesťana i řada náboženských norem, jejichž porušení by znamenalo hřích. Ochrana lidské důstojnosti z křesťanského hlediska má z pohledu ostatních normativních systémů, zejména práva nebo i etiky, poněkud přísnější ráz a projevuje se v mnoha oblastech lidského života, jako například mezilidské vztahy, lidská sexualita, ale i přístupu člověka k sobě samému.

4.3. Singerovo kontroverzní pojetí lidské důstojnosti

Lidská důstojnost je považována za základní lidskou právní kategorii a základ celého systému lidských práv. Ve filosofických diskusích převažuje idea o přirozeno-právním základu lidské důstojnosti. Vzhledem k právnímu zakotvení této kategorie na vnitrostátní i mezinárodní úrovni je dán zejména pozitivně právní charakter lidské důstojnosti. Avšak pojmání lidské důstojnosti nebylo vždy jednoznačné. Příkladem může být přístup Petera Singera, australského filosofa a praktického etika, v jehož pojetí je lidská důstojnost úplně odmítána a je považována za jistý zdroj rasizmu - speciecizmu¹⁵.

Známým se stal především svojí knihou „Praktická etika“ (v anglickém názvu *Practical ethics*, 1979) a některými provokujícími tvrzeními. Pojetí filozofa Petera Singera lze bezesporu označit za kontroverzní, neboť atakuje již dlouhá léta prosazovaný a obecně přijímaný přístup k lidské důstojnosti a jejímu opodstatnění. Zcela zásadním způsobem neguje význam lidské důstojnosti tak, jak je obecně vnímána a prosazována lidskou právními dokumenty.

Podle něj totiž mluvení o důstojnosti nebo morální hodnotě je nedostačující, protože každá uspokojivá obrana tvrzení, že všichni lidé a pouze lidé mají skutečnou důstojnost a hodnotu, by musela odkazovat k některé významné schopnosti nebo charakteristice, kterou mají pouze oni a na jejímž základě získali svou jedinečnou důstojnost a hodnotu. Uvedení myšlenky důstojnosti a hodnoty jako náhrady za jiné důvody pro odlišení lidí a zvířat nestačí.¹⁶ Singer odmítá lidskou důstojnost jako něco, co náleží pouze lidem a co je charakterizuje, nebo co jim dává výsadní postavení oproti jiným živým bytostem.

¹⁴ HRDLIČKA, Josef. *Věřím, věříme. Poznáváme katechismus katolické církve*. Olomouc: Matice cyrilometodějská, 1999, str. 23.

¹⁵ FÁBRY, Branislav. *Člověk a osoba v práve a v bioetike*. Filozofia, 2007, roč. 62, č. 3, str. 216.

¹⁶ srov. SINGER, Peter. Podle knihy: *Osvobození zvířat: Jak filozofové pomalu odhazují klapky z očí*. [citováno dne 20. 2. 2009]. Dostupný z:

<http://www.animalrights.webz.cz/filozofove.htm>.

Singer zastává tak zvaný „preferenční utilitarismus“. V této formě utilitarismu jde o to, zvolit si takové jednání, skrze které budou v maximální míře uspokojeny zájmy resp. preference všech dotčených. Preference je to, co si osoba vybírá po racionální úvaze jako prosazení vlastních zájmů. Názor, že život lidské bytosti je skutečně hodnotný, hodnotnější než život jiných bytostí, je podle Singera čirý „speciecismus“, tedy forma diskriminace jiných bytostí výběrem nějakých, morálně zcela irelevantních charakteristik.¹⁷ V návaznosti na utilitaristickou tradici Singer popírá, že by kritériem pro zařazení do třídy bytostí vyžadujících morální ohledy mohly být takové kvality, jako je schopnost uvažovat či mluvit. Jediným eticky relevantním kritériem může být podle Singera schopnost pociťovat utrpení. Subjekty práva a morálky musí být tedy všechny bytosti, které mají „zájem“. A tím je právě zájem pociťovat spíše slast než strast.¹⁸ Singer ve svém pojetí nepřipouští lidskou důstojnost jako ideu pojící se pouze k lidským bytostem. Pro přiznání lidských práv, jakož i lidské důstojnosti není rozhodující příslušnost k lidskému rodu, nýbrž kritériem je samotný stupeň sebevědomí, rozumové úvahy a schopnost plánovat budoucnost, které živočich dosahuje. Pokud tedy akceptujeme rovnost jako základní morální princip pro mezilidské vztahy, musíme akceptovat rovnost i mimo vztahy v rámci lidské rasy, tedy i ve vztahu k ostatním živým bytostem.¹⁹

Toto Singerovo kontroverzní pojetí etiky si našlo četné kritiky. Podle mého názoru je jeho přístup zcela nepřijatelný, neboť zpochybňuje hodnoty, jako je hodnota lidského života i v jeho prenatální fázi, zpochybňuje hodnotu člověka a jeho lidství. Navíc realizace takového přístupu k hodnotám by s velkou pravděpodobností měla zcela negativní důsledky pro společnost.

4.4. Lidská důstojnost jako právo

V právním kontextu se lidská důstojnost řadí k základním lidským právům, avšak má toto právo jisté specifikum. Podle mého názoru je úzce spjata s ostatními lidskými právy, neboť se realizuje sama o sobě, ale i prostřednictvím ostatních lidských práv. Ve svém důsledku zachovávání jednotlivých dílčích lidských práv

¹⁷ PAUER-STUDER, Herlinde. *Peter Singer o euthanasii*. *The Monist. An International Quarterly Journal of General Philosophical Inquiry* (1993, Vol 76, n. 2, str. 135–157). (Přeložil Miloš Kratochvíl jako pracovní překlad pro studijní účely studentů filosofie). [citováno dne 25. 2. 2009]. Dostupný z: <http://www.phil.muni.cz/fil/etika/texty/studenti/kratochvil1.html>.

¹⁸ PETRŮ, Marek. *Hledání kritéria etického hodnocení*. [citováno dne 17. 2. 2009]. Dostupný z: <http://www.animalrights.webz.cz/kriterium.htm>.

¹⁹ srov. SINGER, Peter. *Practical ethics*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, str. 48.

vede k respektování lidské důstojnosti, tedy respektování rovnosti všech lidských bytosti, jejich hodnoty i potřeb.

Předpokladem řádu v právním státu je státní monopol moci, která má sloužit při prosazování práva k ochraně občanů a zajišťování jejich svobody. V právním státu legitimuje mocenský monopol toliko právem založená a právem omezená moc. Státní moc tak smí být vykonávána jen s respektem k limitům, která ve vztahu k ní představují základní práva a svobody jednotlivců. Lidská důstojnost jako hodnota je ukotvena v samých základech celého řádu základních práv obsažených v ústavním pořádku. Je s ní spojen nárok každé osoby na respekt a uznání jako lidské bytosti, z něhož plyne zákaz činit z člověka pouhý objekt státní vůle, anebo zákaz vystavení osoby takovému jednání, které zpochybňuje její kvalitu jako subjektu.²⁰ Není sporu, že těžištěm ústavního pořádku České republiky je jednotlivec a jeho práva garantovaná ústavním pořádkem České republiky, jednotlivec je tudíž východiskem státu a právě stát a všechny jeho orgány jsou ústavně zavázány k ochraně a šetření práv jednotlivce. Pojetí naší ústavnosti se přitom neomezuje na ochranu základních práv jednotlivců (např. právo na život, zaručení právní subjektivity), ale v souladu s poválečnou změnou v chápání lidských práv, jež našla vyjádření např. v Chartě OSN či ve Všeobecné deklaraci lidských práv, se stala základní bází, z níž vychází interpretace všech základních práv, jakož i lidské důstojnosti, která mj. vylučuje, aby s člověkem bylo zacházeno jako s předmětem. Význam lidské důstojnosti jako jednoho ze základních lidských práv judikoval v řadě rozhodnutí Ústavní soud České republiky (srov. např. Nález Ústavního soudu ze dne 7. 12. 2005, sp. zn. IV. ÚS 412/04). Otázky lidské důstojnosti mají být chápány jako součást kvality člověka, součást jeho lidství. Garantování nedotknutelnosti lidské důstojnosti člověku umožňuje plně užívat své osobnosti. Tyto úvahy stvrzuje preambule Ústavy ČR, která deklaruje lidskou důstojnost za nedotknutelnou hodnotu, stojící v základu ústavního pořádku ČR. Stejně tak Listina základních práv a svobod garantuje rovnost lidí v důstojnosti a garantuje subjektivní právo na zachování lidské důstojnosti.

Lidská důstojnost jako jedno ze základních práv má přirozenoprávní charakter, nicméně dnes je již zakotveno v celé řadě předpisů ústavní i zákonné právní síly a tím nabylo pozitivistický charakter. Bezsporně panuje shoda o důležitosti právního zakotvení práva na ochranu lidské důstojnosti. V současnosti se však ozývají i kritiky současného pojetí koncepce lidské důstojnosti jako nárokovatelného práva.

Zajímavé pojetí přednesla paní Dr. Gudrun Lang na své přednášce s názvem Ochrana lidské důstojnosti

v Evropě, která se konala v pátek 16. ledna 2004 v Emauzském klášteře v Praze.²¹ Ve své přednášce se zaměřila zejména na srovnání koncepce lidské důstojnosti s koncepcí lidských práv. Podle ní současné extenzivní pojetí lidských práv, které je módní v Evropě i dalších částech světa, směřuje k přetvoření nejrůznějších potřeb v práva. Kromě tradičních práv na svobodu se tak hovoří o právu na stravu nebo na ekonomickou prosperitu. Dr. Grundun Lang vyjádřila přesvědčení, že toto pojetí nárokovatelnosti potřeb na základě práv však vede k eliminaci významu lidské důstojnosti. Lidé by měli být ohleduplní k druhým nikoli na základě práv, ale na základě jejich lidské důstojnosti. Hladovějším a trpícím se sluší poskytnout pomoc nikoli proto, že je to jejich právo, ale proto, že si to žádá jejich lidská důstojnost, kterou vnímáme. Nebezpečí relativizace důstojnosti člověka rozmachem technokraticky pojatých lidských práv podle Dr. Lang ohrožuje celou naši civilizaci a je třeba se mu postavit. Uvedla, že právě v mezinárodních organizacích, jako je OSN nebo Evropská unie, je proto třeba prosazovat tradiční pojetí lidské důstojnosti vycházející z křesťanství a také z evropské demokratické tradice.

4. 4. 1. Přirozenoprávní základ lidské důstojnosti

Základní lidská práva a tedy i právo na ochranu lidské důstojnosti mají shodný přirozenoprávní základ. Tento přístup vychází z přirozenoprávní koncepce, která předpokládá existenci nepsaného a neměnného práva, jež odpovídá přirozenému řádu věcí a je v tomto smyslu nadřazeno právu pozitivnímu. Tento přístup chápe přirozené právo jako neměnné, stabilní principy, platné ve všech dobách. Přirozenoprávní teorie je založena na dualismu práva přirozeného (*ius naturale*) a práva pozitivního, které je vytvořeno státem²². Přirozenoprávní pojetí lidských práv podtrhuje i jasně formulované uznání přirozených práv člověka včetně jeho důstojnosti v preambuli Listiny základních práv a svobod.

Přirozenoprávní teorie je v 17. stol. významně rozvíjena anglickým empirikem Tomasem Hobbsem, jenž je považován za jednoho z nejvýznamnějších představitelů přirozenoprávní teorie. Jeho teorie vychází z přirozeného stavu lidské společnosti, tento prvotní stav je však neudržitelný, proto je nutné vytvoření státu společenskou smlouvou. Ve státním právu jsou pak podle Hobbse obsaženy i přirozené zákony, neboť suverén

²¹ Dr. Gudrun Lang, ředitelka evropské centrály World Youth Alliance mezinárodní mládežnická organizace snaží právě o prosazování tradičního pojetí lidské důstojnosti vycházející z křesťanství a také z evropské demokratické tradice. Více informací o této organizaci lze nalézt na stránce www.wya.net.

²² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozš. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, str. 236.

²⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 29. 2. 2008, sp. zn. II. ÚS 2268/07.

musí přirozené právo respektovat. Přirozené zákony jsou v Hobbosově pojetí v podstatě mravní zákony, jsou neměnné a věčné.

Lze rozlišit různé typy přirozenoprávních učení, a to podle způsobu praktického poznání. Jedním z těchto typů je náboženské přirozené právo, v němž je měřítkem „správného práva“ náboženské poznání a víra v Boha. Religiozně zaměřeni lidé vnímají člověka jako stvořeného k obrazu Božímu a v souladu s tímto postojem má být každý člověk respektován v jeho jedinečnosti a jeho lidská důstojnost by měla být bezpodmínečně respektována. V souladu s náboženským přístupem k lidské důstojnosti je i uvědomění si hodnoty každého člověka, respektování jeho přirozeného vývoje, uvědomění si přirozenoprávního základu lidské důstojnosti. Podle mého názoru je s tím rovněž spojen negativní postoj k jakémukoliv zásahu do přirozeného vývoje lidského života. Pokud jde o další z lidských práv, a to právo na život, tak zastánci tohoto práva své názory opírají zejména o lidskou důstojnost a potřebu uspokojování potřeb všech složek lidské osobnosti, jimiž jsou složka psychická, fyzická, duchovní a sociální.

Dalšími typy přirozenoprávních učení, tak jak je vymezil Otta Weinberger ve své publikaci *Norma a instituce*, jsou racionalistické přirozené právo, intuitivní přirozené právo a antropologické zdůvodnění přirozeného práva²³. Přirozenoprávní teorie se od sebe tedy liší, avšak všechny předpokládají platnost právních axiomů, pozitivnímu právu nadřazených, nezávislých na jeho tvorbě i na společensky relevantních volních lidských rozhodnutích. Ať již chápeme lidskou důstojnost z jakéhokoliv hlediska přirozenoprávních učení, lidská důstojnost je vždy v tomto smyslu pojímána jako neměnná hodnota náležející každé lidské bytosti na základě přirozené podstaty člověka.

5. Závěr

O významu lidských práv a svobod není pochyb. V tomto článku jsem nabídla filosoficko-právní perspektivu lidské důstojnosti jako jednoho ze základních lidských práv. S pojmem lidská důstojnost se nejčastěji setkáváme v souvislosti s bioetickými otázkami, zejmé-

na v případě problematiky umírání, euthanasie či ochrany lidského života před narozením. Zdá se, jako by lidská důstojnost byla v ostatních situacích samozřejmostí, a dovoláváme se jí až v těchto debatách pro posílení svých argumentů převážně ve prospěch zachování lidského života. Je otázkou, zda si plně uvědomujeme význam tohoto pojmu. Respektování lidské důstojnosti je aktuální v průběhu celého lidského života a v různých dalších situacích. Byť je právo na lidskou důstojnost v samém základu katalogu lidských práv, v právním řádu nenalezneme legální definici tohoto pojmu. Avšak není to jen úkol právníků pokusit se interpretovat význam této idee. K pochopení pojmu lidské důstojnosti značnou měrou přispívá filosofie, etika či náboženské představy o významu lidské důstojnosti.

Summary

There is no doubt, that human dignity is one of the most important fundamentals human rights. In this work I tried to resolve what does term dignity means. In this context we can mention quite big number of situations, for example dignity of proceedings at law, dignity of religious ceremonial, or even very often discussed dignity of death. But there is no doubt that human dignity has totally different meaning and also much more higher importance. It is not very easy to define what is human dignity. The answer is quite difficult however the importance of human dignity markedly increased during the 20th century especially due to historical circumstances. The idea of human dignity is very wide. Aspiration to understand what does human dignity means leads to think about other term associated with human dignity. It can be said that human dignity can be visible in relationship between people, in access to liberty of human being, liberty of thinking, in access to people with different religious persuasion, to dying people, or imprisoned people. Human dignity means to respect value of human life, value of every human being and his physical, psychical, spiritual and even social needs. In this work I tried to define what does human dignity is, what is its content and meaning. Also I tried to offer different philosophical conception of human dignity as well as legal conception of this term. It is very important to offer information to make comprehensive idea of conception of human dignity.

²³ Srov. WEINBERGER, Ota. *Norma a instituce: (úvod do teorie práva)*. (Z německého originálu přeložil Pavel Hungr). Vyd. 1. Brno: Masarykova univerzita, 1995, str. 58.

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi

Pavel Černý*

Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, známá spíše jako „Aarhuská úmluva“, je v mnoha směrech jedinečným institutem mezinárodního práva. Úmluva propojuje témata ochrany životního prostředí a lidských práv a zároveň zdůrazňuje odpovědnost veřejných institucí, ale i jednotlivců a jejich sdružení v této oblasti.

Závazky stran Aarhuské úmluvy se týkají tří oblastí, souvisejících s ochranou životního prostředí: práva na informace, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k soudní ochraně. Právě poslednímu „pilíři“ Úmluvy byla věnována mezinárodní konference, kterou ve dnech 16. a 17. dubna 2009 v plenárním sále Nejvyššího správního soudu v Brně uspořádalo Ministerstvo životního prostředí. Konference se zúčastnilo více než 80 soudců a jejich asistentů, právníků ministerstev, vysokoškolských pedagogů (včetně zástupců kateder práva životního prostředí a ústavního práva brněnské právnické fakulty) a dalších účastníků ze 17 zemí.

Záměrem organizátorů bylo především vytvořit prostor pro výměnu zkušeností s aplikací Aarhuské úmluvy v soudní praxi jednotlivých států. Dalším významným tématem bylo postavení Úmluvy v rámci práva ES, a to zejména s ohledem na stále neukončenou debatu týkající se návrhu směrnice o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí. Kromě přednášek a navazujících diskusí byli účastníci v části programu rozděleni do pracovních skupin, v nichž řešili modelové případy, ilustrující typické problémy vznikající při aplikaci požadavků Aarhuské úmluvy v soudních řízeních.

Konferenci zahájil soudce britského *Court of Appeal* Sir Robert Carnwath příspěvkem o roli soudů při ochraně životního prostředí. Jako jejich základní úkol vymezil prosazování stavu, kdy „politické a administrativní rozhodování probíhá transparentně a zajišťuje ochranu základních práv, a to i v případech, kdy se dostávají do konfliktu s politickými preferencemi demokratické většiny“. Pokud legislativní nástroje ochrany životního prostředí nejsou v tomto směru dostatečné, musí soudy „vyplňovat existující mezery tvůrčí interpretací ústavních práv a principů“.

Soudce belgického ústavního soudu prof. Luc Lavrysen v rámci celkové rekapitulace obsahu Aarhuské úmluvy zdůraznil, že Úmluva stanoví v oblastech, které upravuje, pouze minimální standard práv, který musí smluvní strany zajistit. Upozornil dále na velké rozdíly, které v důsledku odlišných právních tradic mezi státy existují, pokud jde o úpravy obecných podmínek žalobní legitimace.

Srovnání přístupu nejvyšších správních soudů Finska a České republiky k tématu konference nabídly příspěvky jejich soudců Kari Kuusiniemiho a Jana Passera. Finská situace je ovlivněna ústavním zakotvením práva „účastnit se rozhodování ve věcech životního prostředí“. Na jeho základě příznaly finské soudy aktivní legitimaci nevládním organizacím i v oblastech, kde ji zákony výslovně nezakotvují. Také v České republice se soudní praxe týkající se Úmluvy zabývá jejími ústavně-právními souvislostmi, v tomto případě však především otázkou možnosti bezprostředního účinku jednotlivých ustanovení Úmluvy. Dosavadní judikatura českých soudů tuto možnost spíše odmítá.

Pavel Černý z Ekologického právního servisu shrnul zkušenosti nevládních organizací jako nejčastějších „uživatelů“ Aarhuské úmluvy. Zaměřil se především na rozdílnou interpretaci termínu „zásah do subjektivních práv“ soudy ve vybraných členských státech EU, která vede k velmi odlišné úrovni soudní ochrany proti zásahům do životního prostředí.

Druhý den konference byl věnován mezinárodně-právnímu a „evropským“ aspektům Aarhuské úmluvy. Jelikož jednou ze stran Úmluvy je i ES, představuje důležitou otázku možnost jejího působení skrze evropské právo jako tzv. smíšené smlouvy, zakládající z hlediska mezinárodního práva dělbu závazků a kompetencí mezi Společenstvím a členskými státy. Touto problematikou se detailně zabýval Rasmussen z dánského ministerstva zahraničních věcí. Vládní zmocněnec pro zastupování ČR u Evropského soudního dvora Martin Smolek navázal přehledem související judikatury ESD. Věnoval se především podmínkám přístupu „soukromých žalobců“ k tomuto soudnímu orgánu. Z rozsudků vydaných v poslední době je zřejmé, že ESD v oblasti ochra-

* Mgr. Pavel Černý, Ekologický právní servis Brno.

ny životního prostředí zatím nic nemění na velmi přísném výkladu podmínky „bezprostředního a osobního dotčení žalobce“ napadeným aktem ES. V závěrečném příspěvku představil prof. Jerzy Jendroska z právnické fakulty Univerzity Opole fungování kontrolního mechanismu Úmluvy, který je založen na možnosti každého jednotlivce či organizace podat stížnost ke „Compliance Committee“.

Z diskuzí na plénu konference i v pracovních skupinách vyplynul především závěr, že mezi jednotlivými stranami Aarhuské úmluvy existují podstatné rozdíly ve způsobu naplňování z ní vyplývajících závazků. V ně-

kterých zemích (slovy přítomných soudců) soudy „vesměs vítají expertní pohled nevládních organizací, které jim napomáhají v řešení obtížných technických otázek, jež v souvislosti se spory o zásahy do životního prostředí vznikají“. Tento přístup však zdaleka není všeobecným pravidlem. Jako další zásadní problém pak účastníci konference vnímají nedostatečnou efektivitu soudní ochrany ve věcech životního prostředí. Finský vlk, zastřelený dříve, než byl ukončen soudní přezkum rozhodnutí umožňujícího jeho odstřel, se ostatně stal určitým symbolem celé konference.

XV. ročník konference Církev a stát

Kateřina Šimáčková*

Na brněnské právnické fakultě se 8. září 2009 uskutečnil další (tentokrát již patnáctý) ročník tradiční konference k problematice vztahu církve a státu na téma Šedesát let církevních zákonů. Není náhodou, že tento podtitul připomíná názvy několika sborníků z produkce Sekreteriátu pro věci církevní Ministerstva kultury, jež se v 70. a 80. letech dvacátého století u příležitosti výročí přijetí církevních zákonů z roku 1949 věnovaly právnímu (či spíše bezprávnému) postavení církví v tehdejší době. Uvedené téma organizátoři zvolili proto, že důsledky legislativních, politických a společenských koncepcí realizovaných nedemokratickým režimem po roce 1948 poznamenaly nejen aktuální vztahy církví a náboženských společností se státem, ale i celkové postavení církví a náboženských společností v naší společnosti. Cílem nebylo uspořádat konferenci právních dějin, ale otevřenou a aktuální debatu, zabývající se konfesním právem a svobodou vyznání v kontextu vyrovnávání se s deformací vztahu státu a církví v předchozích obdobích. Téma historického kontextu postavení církví je obzvláště zajímavé v souvislosti s aktuálními otázkami restitucí církevního majetku a právního postavení církví a náboženských společností.

Konference navázala na tradici založenou Michalem Lamparterem z katedry ústavního práva a politologie ve spolupráci se Společností pro církevní právo, nový organizační tým konference sestával z Petra Jägera, Pavla Molka, Kateřiny Šimáčkové a Ladislava Vyhnánka. Konferenci zahájila Kateřina Šimáčková a celou ji mo-

deroval Pavel Molek. Fotografické záběry i některé informace z konference jsou dostupné na internetové stránce www.svobodavyznani.cz, kde budou umístěny i některé příspěvky z konference. Tématu konference bude možná věnováno některé z dalších čísel časopisu DIALOG EVROPA XXI, kde některé z příspěvků, které na konferenci zazněly, budou publikovány.

Program konference byl tvořen třemi tematickými bloky, z nichž první byl věnován otázkám historicko-právního kontextu sledovaného problému. Štěpán Šťasník (asistent soudce Ústavního soudu a prokurátor církevního soudu v Brně) přednesl příspěvek Dědictví kultového práva Rakouska–Uherska a ČSR, Petr Jäger (asistent soudce Ústavního soudu a doktorand na katedře teorie práva) se věnoval tématu Proměny právní úpravy svobody vyznání a konfesního práva od roku 1949. Záboj Horák z katedry právních dějin právnické fakulty University Karlovy v Praze a místopředseda Společnosti pro církevní právo představil příspěvek Zákony o církvích z roku 1949 a výuka náboženství v době komunistické totality. S praktickými problémy soudce okresního soudu v Kraviné přítomně seznámil Daniel Spratek (soudce a autor monografie Evorpská ochrana náboženské svobody), který se zabýval právním postavením konfesních pohřebišť po únoru 1948.

V další části konference byl zájem věnován problematice financování církví a majetkového vyrovnání mezi církvemi a státem. Vystoupil bývalý ekonom České biskupské konference Mojmír Kalný se zamyšlením,

* JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno, Nejvyšší správní soud.

zda Existuje schůdné řešení vztahu státu a církve? Na to navázala ředitelka odboru církví Ministerstva kultury ČR Pavla Bendová, zabývající se problematikou financování církví a náboženských společností podle zákona č. 218/1949 Sb. a její zástupce Jakub Kříž s rekapitulací Pokusy českého a československého zákonodárce o majetkové vyrovnání s církvemi po roce 1989. Velmi zajímavý byl příspěvek Petra Koláře, prorektora VŠ Cevro Institut a tajemníka Dočasné komise pro řešení majetkových otázek mezi státem a církvemi a náboženskými společnostmi Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, který rekapituloval vývoj jednání této komise a jednotlivé její závěry v příspěvku Narovnání vztahu státu a církví na půdě Poslanecké sněmovny: očekávání a realita. Marie Kolářová, kancléřka Arcibiskupství pražského, pojednala o otázce s restitucemi církevního majetku související, Pochybnosti o právní subjektivitě tzv. historických právnických osob. Jednání konference v této části obohatil i diskusní příspěvek Jana Filipa, vedoucího hostitelské katedry ústavního práva a politikologie.

Poslední tematický blok se věnoval otázkám spíše teoretickým příspěvkem Jiřího Koníčka (předsedy Společnosti pro dialog církve a státu) Destruktivní vliv komunistických církevních zákonů z roku 1949 na kano-

nické a ekonomické poměry v katolické církvi, Jiřího Forala (FSS MU, KVOP) Vztah státu a církve ve Francii – inspirace pro Českou republiku?, Martina Smutného (historika) 20. výročí od roku zázraků – komparace dění a vývoje v jednotlivých státech rozpadajícího se sovětského bloku a Michala Lampartera (Zemský archiv v Brně) K vybraným aspektům zákona č. 218/1949 Sb.

Letošní konference Církev a stát na téma Šedesát let církevních zákonů přinesla zajímavá vystoupení a zapojila se do širšího odborného diskursu o otázkách postavení církve v evropském demokratickém právním státě se zaměřením na řešení deformací a restů, které vztah státu k náboženství v postkomunistickém období provází. Před organizátory konference se otevírají další témata z oblasti vztahu státu a církví, která mohou přinést zajímavou odbornou debatu: právní úprava rodiny a manželství z pohledu vztahu státu a církve, problematika konkordátů či mezinárodních smluv se Svatým stolcem, otázky církevního školství nebo autonomie církvi a náboženských společností v regulovaném právním prostředí. Tato a další témata dávají tušit, že i na dalších ročnících konference, budou prezentovány a diskutovány zajímavé příspěvky, na které se organizátoři i všichni tradiční účastníci už teď těší.

RECENZE A ANOTACE

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny

Pod red. W. Skrzydły, S. Grabowskiej, R. Grabowskiego. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business 2009, 757 s.

Jan Filip*

Již tak stěžejí přehlednutelná polská konstitucionalistická literatura byla v tomto roce obohacena originálním pokusem o nový druh podání obsahu Ústavy Polské republiky z roku 1997. Na rozdíl od dosud vydaných komentářů, které podávaly klasickou formou výklad jednotlivých ustanovení této Ústavy a lišily se navzájem jen svým objemem a rozsahem autorského kolektivu

(od jedné knihy po pětidílný obsáhlý komentář),¹ se v tomto případě jedná o pokus podat ústavní materii ja-

* prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politikologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

¹ Např. Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1997; Konstytucje Rzeczypospolitej; oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku (red. J. Boć). Wrocław: Kolonia Limited 1998, 360 s.; Winczorek, P.: Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Warszawa 2000, 321 s. (2. vyd. Warszawa 2008, 463 s.); Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I – V. Warszawa 1999, 2001, 2003, 2005, 2007.

ko by (viz níže) encyklopedickým způsobem. Tradiční komentáře obvykle pracují s jednotlivými ustanoveními, články, odstavci, hlavami atd., přičemž je vykládají na základě doktríny a judikatury. Zde se však komentář soustřeďuje na vlastní normativní obsah oproštěný od bezprostřední vazby na systematiku, takže místo postupného výkladu ústavních ustanovení dostává přednost abecední řazení ústavních pojmů.

Protože se jedná o svébytný pokus o něco nového, považují za potřebné úvodem pro lepší pochopení případných výtek poznamenat, že pod formou ústavy chápou zvláštní podobu uspořádání prvků obsahu ústavy mezi sebou (vnitřní struktura) a jejich vystupování navenek vůči jiným právním předpisům (vnější forma). Vnitřní forma ústavy je tvořena vazbami prvků ústavního obsahu bez ohledu na to, kde se v ústavě nacházejí. Struktura ústavy je tak tvořena ústavními normami, které v závislosti na předmětu regulace vytvářejí ústavní instituty, které ve svém celku vytvářejí ústavní systém. Naopak vnější forma ústavy spočívá ve vyjádření ústavního obsahu navenek zejména cestou nadpisu ústavy, její systematiky a jazyka.²

Recenzovaná práce je zaměřena (ačkoli to autoři výslovně neuvádějí) na problematiku vnitřní struktury Ústavy PR. Konkrétně to znamená, že v tomto případě ustupuje do pozadí obecná a zvláštní systematika (vnější forma ústavy). Naopak se do popředí dostává velmi komplikovaná oblast výkladu vnitřní formy ústavy, tedy její struktury, provázanosti nikoli vnějšího textu, nýbrž samotného obsahu. Je to poněkud překvapivé z toho důvodu, že koncepce Ústavy PR z roku 1997 se vědomě odklání od možnosti polylegality regulace ústavních otázek a po vzoru SRN se staví na pozici monolegálního textu, který má zajistit úpravu těchto otázek v jediném dokumentu.³ V takovém případě je poptávka po hledání vnitřní struktury obsahu ústavy a ústavních pojmů přece jen nižší než v případě takových států jako Rakousko s jeho nesčetnými ústavními zákony a ústavními ustanoveními v obyčejných zákonech. Totéž platí pro Francii s jejím tzv. *bloc de constitutionnalité*⁴ a pro Českou republiku s jejím ústavním pořádkem. Takovéto komplexní ustanovení mimo jeden ústavní text obvykle vyžadují složitou interpretační konstrukci jako např. u nás v případě výkladu obsahu Listiny základních práv

a svobod, Ústavy ČR a úst. zák. č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti ČR tam, kde se jejich ustanovení rozcházejí (např. čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR).

V Polsku takový problém nemají, nicméně v recenzované práci skupina 60 autorů pod vedením doyena polského ústavního práva prof. W. Skrzydły (Lublin) a dvou agilních mladých konstitucionalistů z Rzeszowa (manželé Grabowští) takový odvážný a náročný pokus podnikla. Výsledkem je obsáhlý text, který směřuje do jádra obsahu polské ústavy. Proto je označení práce názvem „encyklopedie“ poněkud zavádějící. Jedná se sice o encyklopedii, avšak spíše z důvodu použití abecedního seznamu hesel, nikoli však z hlediska obsahu. Obsah této práce spočívá ve výkladu jednotlivých klíčových pojmů Ústavy PR, přičemž se nejedná pouze o objasnění zvláštností ústavní terminologie, jak redaktoři v předmluvě práce avizují. Takovýto dojem může získat pouze ten, kdo si v knize bude vyhledávat pouze jednotlivá hesla. Pokud však využije toho, co mu autorský kolektiv nabízí, tak se začne nutně dostávat do hloubky obsahu ústavního textu a začne chápat nejen obsah jednotlivých pojmů, nýbrž především jejich vzájemnou provázanost. Tím se dostane na pole konstrukce ústavních norem z hlediska principu chápání ústavního textu jako jednotného nerozporného systému umožňujícího uplatnění všech složek a hodnot ústavy (srov. známé principy jednoty ústavy, integrujícího účinku, praktické konkordance a funkcionální správnosti z ústavního práva SRN).⁵

Tento postup sebou nese jednu výhodu, které jsou si autoři vědomi. I čtenář, který se v textu a výkladu ústavy neorientuje, je schopen rychle najít hledaný problém, stejně jako odpověď na něj, popř. vazbu na další otázky s ním spojené. Sice tím vzniká podání materie, kde se problém jednoho článku objeví v řadě různých hesel, na druhé straně je s jedním pojmem spjat odkaz často na desítku dalších pojmů, ve kterých se odrážejí další stránky extenze a intenze výchozí pojmu. Např. u pojmu „ústavní odpovědnost“ nalezneme odkazy nejen na jednotlivá ustanovení, nýbrž i na další hesla jako v tomto případě – člen Rady ministrů, ústavní delikt, Maršálek Sejmu, materiální inkompatibilita, inkompatibilita výkonu státních funkcí, odpovědnost členů Rady ministrů, odpovědnost prezidenta PR, odpovědnost před Státním tribunálem, orgán veřejné správy, zbavení mandátu, zákaz a další. V tomto směru se tak recenzovaná práce blíží u nás nedávno vydané Encyklopedii ústavního práva (red. K. Klíma), kde se obdobně s pomocí příbuzných pojmů vykládá ovšem nikoli obsah konkrétní ústavy, nýbrž ústavních institutů z hlediska srovnávacího ústavního práva. V tomto případě naopak autoři sami zdůrazňují, že srovnávací ambice jejich práce rozhodně nemá a upozorňují na fakt, že identicky označené poj-

² Podrobně Filip, J.: Ústavní právo ČR. Základní pojmy a instituty. I. díl., 4. vyd. Brno 2003, s. 117-135.

³ Výslovně tuto možnost odmítá Szmyt, A.: Zagadnienie dopuszczalności ustawy konstytucyjnej w praktyce ustrojowej pod rządami Konstytucji z roku 1997 r. In: Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce. Warszawa 2006, s. 45.

⁴ Podle preambule Ústavy Francie z roku 1958 se jedná kromě této Ústavy o Prohlášení práv člověka a občana, preambuli Ústavy Francie z roku 1946, Chartu životního prostředí z roku 2004 a judikatura Ústavní rady k tomu přidala nepsané ústavní zásady tvořené zejména na podkladě základních východisek zákonů republiky (les Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République).

⁵ Podrobněji Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 19. vyd. Heidelberg 1993, s. 26-29.

my mohou mít v různých státech různý význam. Zmínky o úpravě v jiných státech se proto objevují výjimečně tam, kde to slouží k projasnění výkladu (např. u hesel jako emise peněz, jednací řád Sejmu, ústavní odpovědnost, sociální spravedlnost, zásada trvale udržitelného rozvoje). Ovšem nutno přiznat, že některých hesel (např. prerogativy prezidenta, předseda Rady ministrů, vyjádření nedůvěry, ústavní obyčej nebo ústavní zákon) bych poukaz na zdroje v jiných ústavách očekával. Současně si v této souvislosti uvědomuji, že v práci nelze hledat např. podle našeho pojmosloví, neboť to se naopak nemusí v Ústavě PR vyskytovat (např. pojem základních práv a svobod v obecném významu najdeme pod pojmy jako „práva člověka“, „práva občana“), popř. je chápáno jinak (např. „prostá většina“).

Samotná práce se skládá ze dvou částí (mimo předmluvy a seznamu zkratk). V první z nich je otisk text Ústavy PR (s. 21-87), přičemž u každého článku jsou uvedena hesla, která s tímto článkem souvisejí. Tento přehled je ovšem spíše orientační, neboť u některých článků by bylo možno uvést hesel daleko více, jinde je téměř vyčerpávající. Např. u hesla „prameny práva“ je seznam téměř tak dlouhý jako vlastní výklad pojmu. Na druhé straně třeba takové heslo „demokracie“ obsahuje odkaz jen na 12 souvisejících pojmů, ačkoli by bylo možno zařadit jejich obrovský výčet. Jen zčásti je to dáno tím, že intenze takových pojmů není vždy přímo v pojmech Ústavy PR zachycena. Současně tento abecední způsob výkladu vede k tomu, že čtenář je často nucen „brouzdat“ skrze celou knihu jako např. u hesla „Ústavní tribunál“, které je samo sice stručné, ale odkazuje na řadu dalších klíčových pojmů jako kompetence, rozhodnutí, právní otázka, složení atd. Ale i od nich třeba jít dál. Např. „rozhodnutí Ústavního tribunálu“ je jedno heslo a „účinky rozhodnutí Ústavního tribunálu“ jsou zpracovány též jako samostatné heslo. Obdobně hesla dynamiky ústavy je zachycena v řadě hesel jako jsou např. „změna Ústavy PR“, „zásady změny Ústavy PR“, „změna Ústavy PR“, „zákon o změně Ústavy PR“, „referendum potvrzující změnu Ústavy PR“ nebo otázka právnosti právních předpisů v řadě hesel jako zejména „soulad s Ústavou“, „nejvyšší zákon PR“ a „kontrola ústavnosti práva“.⁶

Ve druhé klíčové části (s. 91-757) je obsažen abecední seznam 623 (podle údaje redaktorů) pojmů a jejich definic. Definice jsou ovšem často spíše výkladem

a komentářem často zásadního významu. Nelze však říci, že by rozsah výkladu hesel odpovídal naší představě o jejich významu. Zejména u klíčových hesel (např. demokracie, demokratický právní stát, ústavní zásady, ústava, právní řád, kompetence, Sejm, Senát, moc zákonodárná, moc výkonná, moc soudní atd.) je to objasnitelné tím, že se odkazuje na další a další pojmy, takže nakonec se čtenář probrouzdá ke všem klíčovým aspektům jejich intenze a extenze. Některá hesla jsou pouhým výkladem pro laiky a studenty neprávnických oborů, některá ovšem zaujmou i nepřímou polemikou s jinými autoritativními přístupy. Alespoň jako příklad uvedu pojednání o pojmu „důstojnost“ z pera vynikajícího znalce této problematiky prof. K. Complaka, který zde zdůrazňuje potřebu výkladu, který se odchyluje od tradičních názorů německé konstitucionalistiky. Jsou to však jen nepřímé náznaky, protože recenzovaná práce neobsahuje seznam literatury a ani v heslech se na literaturu neodkazuje.⁷ Takovou ambici encyklopedie konečně nemají, navíc obvykle autoři hesel vycházejí ze svých monografií na stejné téma jako je heslo. Stejně tak se výjimečně objevují odkazy na judikaturu Ústavního tribunálu⁸, popř. na aspekty evropeizace polské ústavy. To je právě problém praxe nebo tiché přeměny významu ústavních ustanovení, což se pochopitelně neprojevuje v samotném ústavním pojmosloví. Proto by bylo pro případné další vydání Encyklopedie možná vhodné zvážit, zda by se nemělo přihlídnout i tzv. nepsanému ústavnímu právu a v heslech zachytit též problémy, které se váží k praxi aplikace Ústavy PR.

Závěrem možno konstatovat, že recenzovaná práce představuje velmi zajímavý a podnětný pokus o nové uchopení ústavní problematiky v Polské republice. Kolektiv autorů a zejména redaktorů práce zde odvedli solidní kus práce a poskytli tak zájemcům o tuto problematiku nejen v Polsku, nýbrž i v zahraničí vhodnou pomůcku, jak se v často složité materii orientovat. Jsem ovšem toho názoru, že tento typ publikace bude sloužit zejména jako kompendium pro studenty a další zájemce o práci s Ústavou PR. Klasické komentáře tento typ zpracování může vhodně doplnit, nemůže, může je ale nahradit. To ovšem ani ambicí kolektivu autorů nebylo.

⁶ Vážený přítel prof. A. Szmyt se doufám nebude hněvat, když mu vytknu, že je třeba projít všechna tato hesla jím zpracovaná, abychom zjistili, jak se vlastně Ústava PR staví k otázce ústavní identity a rozlišování z tohoto hlediska významnějších a meritorně méně významných částí Ústavy PR v oblasti ústavních změn.

⁷ Jinak např. Complak, K.: Uwagi o godności człowieka oraz jej ochrona w świetle nowej konstytucji, Przegląd Sejmowy 1998, nr 5, s. 41n.

⁸ Např. u hesla „nejvyšší právo PR“ je to rozsudek P 1/05 o přednosti polské ústavy vůči právu ES/EU, kde je možné rozpor odstranit jen změnou Ústavy PR. Ovšem heslo „vacatio legis“ by nebylo bez přihlídnutí k judikatuře Ústavního tribunálu vyložitelné, neboť v ní je obsažen výklad jejího právního významu.

Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky

3/ Demokratický a laický stát

Praha: Univerzita Karlova v Praze. Nakladatelství Karolinum 2009, 543 s.

Jan Filip*

V letošním roce přikročilo nakladatelství Karolinum k vydání dalšího dílu sebraných studií a článků Václava Pavlíčka, profesora ústavního práva na pražské právnické fakultě. Stejně jako v předchozích dílech vydaných v roce 2002 (V. Pavlíček: O české státnosti. Úvahy a polemiky. 1. díl. Český stát a Němci, 413 s.; 2. díl. O právech, svobodách a demokracii, 285 s.) jsou soustředěny práce autora tentokrát ke zvláště aktuálním otázkám naší ústavní historie i aktuální politiky. Nejde jen o otázky nové, neboť i k tématům, kterým byly věnovány dva první svazky, se V. Pavlíček v posledních sedmi letech znovu často vracel v četných studiích a polemikách, což je žánr, který je mu obzvláště blízký. Proto je též podtitul tohoto svazku – „úvahy a polemiky“ – velmi výstižný.

Rád bych proto na vydání nového sborníku upozornil, i když se samozřejmě nejedná o první publikaci, nýbrž po vzoru „sebraných“ spisů o jakousi kompletaci často roztroušených prací, které můžeme najít nejen v odborných časopisech, nýbrž také v novinách a jinde. Pak jsou již obtížně dostupné, ačkoli obvykle pomáhají vystihnout vzrušenou dobu, ve kterých byly napsány. Čtenáři jsou tímto způsobem zpřístupněny v kompletu celkem čtyři soubory prací na téma naší ústavní historie, hodnot a idejí, o které se v ní vedou spory, stejně jako na téma nejaktuálnější z pohledu současnosti, kdy se jako by tato historická a hodnotová perspektiva vytrácí ve zdánlivé každodennosti. Kromě těchto souborů článků, úvah, projevů a vzpomínek jsou tentokrát do sborníku zařazeny i dobové dokumenty, které pomáhají dokreslovat argumentaci a postoje autora zejména v otázkách vzniku státu a především vztahů státu a církvi (s. 366-532). I tento svazek je vybaven rejstříkem, který výrazně ulehčuje hledání potřebných informací. Nelze ovšem opomenout ani úvodní část, ve které autor blíže vysvětluje svůj pohled na záruky a jistoty naší státnosti, které je třeba hledat v dějinném kontextu a prožitých zkušenostech společnosti.

I tento svazek jako celek představuje významný počin a najde si své čtenáře zejména v kruzích, které se zabývají problematikou vzniku našeho státu, ústavně-právními aspekty řešení kritických období jeho existence, hledáním orientace na různé státy a různé hodnoty. Stejně zaujme ovšem i ty, kteří se věnují pouze aktuálním otázkám dneška a sporům o modus fungování našeho státu na počátku 21. století. Ale i v těchto člancích na aktuální téma cítíme fundované historické a hodnotové zázemí, ve kterém V. Pavlíček rozvíjí své úvahy. První část nazvaná „Historická paměť a státní idea“ (s. 25-161) soustřeďuje studie a projevy (zejména k 17. listopadu) a rozhovory na tradiční (snad se již dá říci „pavličkovská“) témata jako jsou vznik státu a česká státní idea, vztahy s Němci, postoj šlechty, válečné poměry, prezidentské dekrety, amnestijní zákon a restituce majetku německých šlechtických rodů. S ohledem na současné diskuse ohledně možné ratifikace Lisabonské smlouvy (otázka státní suverenity, evropeizace práva) a podmínky nedotknutelnosti právních vztahů vzniklých na základě dekretů prezidenta republiky se nakonec po vydání knihy tato část, ač jinak převážně směřující do naší historie (nás však stále pronásledující), stala ještě aktuálnější než v době, kdy byly ony články a studie sepsány.¹ Pavlíčkovi úvahy proto nejsou nesený jen v duchu úsilí o obnovení historické paměti (pro mnohé nepřijemné), ale přispívají i k lepšímu pochopení současných diskusí a sporů. Je však třeba doporučit, aby měl čtenář někdy k dispozici zejména 1. svazek (Česká státnost a Němci, 2002), ve kterém je rovněž tato problematika řešena zejména v podobě již starších studií, zatímco v nynějším 3. svazku to jsou často rozhovory s novináři, kde převažují polemické momenty a kde se již tak nepracuje s literaturou a odkazy.

¹ Konečně i často citovaný a ve výuce používaný dodatek k Fullerově práci *Morálka a právo*. Praha 1998, s. 221n., nazvaný „problém odporného udavače“, bude studentům daleko srozumitelnější, když se seznámí s jeho skutečnými zdroji, které Pavlíček v této části (zejména rozbor a obhajoba amnestijního zákona č. 115/1946 Sb. a jeho srovnání s výnosem vůdce č. 16/1939 Věst. říš. protektora, o udělování beztrestnosti) důkladně a komparativně rozebírá (zejm. s. 111n).

* prof. JUDr. Jan Filip, CSc., Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

Druhá část sborníku je nazvána Laický stát (s. 163-206) a je doplněna cca 100 stranami dokumentů v přílohách. O složitosti této problematiky není třeba se blíže zmiňovat. Čtenáři se zde dostane do rukou soubor prací k řadě významných otázek historie i dneška jako jsou odluka, otázka dualismu světského a církevního práva, problematika konkordátu a jeho ratifikace a zejména pak otázka církevních restitucí, popř. vlastnictví katedrál sv. Víta. Zde rovněž autor v praxi potvrzuje slova o historické paměti, protože jako přímý účastník jednání o těchto otázkách po roce 1989 tuto problematiku zná nejen v ideologizované podobě.² Třetí část přece jen zaujme nejvíc ty, kterým je autorem zejména určena, tedy studující práv se vztahem k řešení těch nejaktuálnějších otázek dneška. Název této části „Role státu, výklad ústavy, prezident a soudcovská moc“ (s. 207-320) je jistě dostatečně vypovídající. V. Pavlíček se v ní kromě zhodnocení koncepce naší ústavy zabývá celou řadou sporných otázek, mezi kterými považuji zejména za potřebné upozornit např. na jeho koncepci počítání běhu volebního období prezidenta,³ jím prosazený výklad demise premiéra jako demise celé vlády,⁴ problémy role zákona v novém právním prostředí po přistoupení k EU,

² Jen bych upozornil, že na s. 202 je nepřesně uváděno označení stanoviska pléna Ústavního soudu a že církevnímu majetku je věnováno především navazující stanovisko sp. zn. Pl. ÚS-st. 22/05, byť samotným Ústavním soudem vědomě nerespektované (např. I. ÚS 663/06).

³ Svůj polemický názor zde nerozvádím a odkazuji na článek *Prezidentské volby v roce 2003 a počítání času v ústavním právu*. Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 1, s. 59-62.

⁴ Zde sice správně poukazuje na nepoužitelnost komparace s obdobím socialismus, ale nevěnuje se období předmnichovské republiky, kdy např. výměna Malypetra a Hodži na postu premiéra byla vyřešena v Poslanecké sněmovně pouhým prezidentským sdělením.

pojednání o možnostech odvolávání prezidentem republiky (zejména na příkladu Nejvyššího soudu) nebo k otázkách soudní moci v ČR obecně.

Závěrečná část práce je věnována tématicky pracím V. Pavlíčka v podobě vzpomínek a příspěvků do poct osobnostem, které jsou spjaty s naší historií a vývojem státnosti, což jsou právě otázky, kterým je sborník věnován. Otištěny zde jsou (část Osobnost a dějiny – s. 321-365) nejen portréty osobností jako E. Beneš, J. Hájek, Z. Mlynář nebo Z. Jičínský, nýbrž i pojednání o problematice odkazu J. Hlávky. I tato část je prostorem pro kritické vyjádření stanovisek V. Pavlíčka k problémům současnosti, neboť právě příběh konkrétní postavy a jejího vývoje je k tomu ideálním prostorem.

Jako celek i třetí část souborného vydání statí znovu potvrzuje to, co jsem v tomto časopise uvedl při pojednání o jeho prvních dvou dílech.⁵ Práce V. Pavlíčka jsou důkazem konzistentnosti v jeho uvažování a potvrzují jeho vyhraněný zájem o naši ústavní historii a perspektivy vývoje naší státnosti. Při čtení jeho polemik a úvah daleko více než v jeho učebnicových výkladech do popředí vystupuje aktuální problematika řešení takových otázek jako jsou právní prostředky vyrovnání se s minulostí, pojetí státu a jeho členství v EU nebo střet institutů demokracie a právního státu, neboť v tomto žánru daleko více vystupují do popředí rysy osobnosti V. Pavlíčka, které mu získávají obdivovatele, stejně jako sveřepé odpůrce. I tento svazek tak potvrzuje, že V. Pavlíček je typem akademika, který je vždy tam, kde se něco děje. S jeho názory nemusíme souhlasit, ale vždy k nim musíme přihlížet. I třetí svazek tuto charakteristiku jen potvrzuje a dokládá.

⁵ Viz Časopis pro právní vědu a praxi, roč. 2003, č. 1, s. 84-85.

Dagmar Černá: Standard ochrany lidských práv v Evropě

Univerzita Karlova v Praze: Právnická fakulta, 2009, 161 s., ISBN 978-80-87146-21-7

Petr Mlsna*

Recenzovaná kniha, která byla vydána v rámci edice Pramenů Nové proudy právní vědy Právnickou fakultou UK v Praze, je knižním výstupem disertačního řízení autorky. Podtitul knihy zní Srovnání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Listiny základních práv Evropské unie. Ochrana lidských práv je z hlediska mezinárodního práva relativně nový fenomén, který se začal rozvíjet až v období po 2. světové válce. Po prvních nesmělých, ale významných pokusech, jako byla Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948, bylo přijetí evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) v roce 1950 prvním významným počinem v oblasti regionální ochrany lidských práv a základních svobod na evropském kontinentě.

Autorka v knize vyzdvihuje přelom v pojetí jednotlivce jako subjektu mezinárodního práva, kdy již jednotlivec nepředstavuje pouze destinatáře výhod zakotvených v mezinárodních smlouvách, ale je mu přiznána mezinárodněprávní subjektivita, aby sám mohl hájit lidská práva a základní svobody před mezinárodními institucemi. Lidským právům je přiznána objektivní povaha, která se odráží v povinnosti států respektovat tuto jejich vlastnost bez ohledu na reciprocitu ze strany ostatních států. Cílem práce je zmapovat základní vývojové fáze evropského regionálního systému ochrany lidských práv a základních svobod, a to nejenom v rámci Rady Evropy, ale též v rámci Evropských společenství a Evropské unie. Evropská společenství byla založena primárně jako mezinárodní organizace, jejichž hlavním posláním bylo posilování a prohlubování hospodářské integrace mezi členskými státy. Nicméně nemožnost rozdělení právního systému ES na oblast ryze hospodářského práva a oblast lidskoprávní vedla v relativně krátké době k nezbytnosti formulování základních doktrín Evropským soudním dvorem ve věci ochrany lidských práv a základních svobod (např. rozsudek ve věci *Stauder v. Ulm* aj.). Nový aspekt do ochrany lidských práv v rámci Evropské unie vnáší také tzv. Lisabonská smlouva, která odkazuje na Listinu základních práv Evropské unie; formálněprávně z ní primární právo nečiní součást komunitárního práva a ani se nejedná o lidskoprávní smlouvu, ale přiznává jí stejnou právní zá-

vaznost, jaké požívají zakládací smlouvy a smlouvy je měnící, tj. právo primární.

Po metodologickém vymezení základních otázek v první kapitole, na které chce autorka v práci odpovědět, se v druhé části práce lze seznámit s historickým vývojem vzniku Evropské úmluvy, a to v úzké vazbě na vznik Rady Evropy v roce 1949. Ke slavnostnímu přijetí Evropské úmluvy došlo v roce 1950 v Římě s tím, že v platnost vstoupila v roce 1953. Bez zajímavosti nejsou některé okrajové poznámky, které autorka v rámci této kapitoly uvádí, jako je třeba skutečnost, že Francie, byť byla jedním ze signatářů Evropské úmluvy, k její ratifikaci došlo až v roce 1974, tj. více jak po čtvrt století. K faktickému vzniku Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) pak došlo až v roce 1959. V rámci druhé kapitoly má čtenář možnost se seznámit s obsahem Evropské úmluvy, kde autorka přehledně přistupuje k členění jejího obsahu podle zásady *ratione personae*, *ratione materiae* a *ratione loci*. Je třeba říci, že toto metodologické kritérium je vhodně zvolené, neboť poskytuje dostatek prostoru nejenom pro samotnou hmotněprávní analýzu Evropské úmluvy, jakož i jejích dodatkových protokolů, ale také prostor pro analýzu základní judikatury ESLP, který se k otázce působnosti Evropské úmluvy v judikatuře hojně vyjadřuje a na niž je v celé práci odkazováno, což lze označit za velký klad této knihy. Klasickými rozsudky z hlediska extenzivního výkladu působnosti Evropské úmluvy jsou rozsudky ve věci *Soering*; *Loizidou*; *Bankovic a jiní*.

Autorka ovšem v knize volí i jiná kritéria, na jejichž základě člení obsah Evropské úmluvy, jako je členění na práva derogovatelná, tj. ta, která lze za podmínek stanovených Evropskou úmluvou omezit, a na ta, jejichž charakter je absolutní a jejichž omezení je tudíž nemožné. Specifický systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy vede autorku i ke kritickému zhodnocení judikatury ESLP ve vazbě na zásadu *self restraint*. V tomto ohledu je zajímavý rozbor článku 57 Evropské úmluvy týkající se možnosti signatářských států podávat výhrady k Evropské úmluvě, kdy si ESLP přisvojil v průběhu doby kompetenci rozhodovat o přípustnosti učiněných výhrad, což je z hlediska mezinárodního práva neobvyklá a převratná skutečnost (s. 21).

* JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.; ředitel Odboru vládní legislativy Úřadu vlády ČR, Katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze.

Pouze okrajově se autorka v rámci práce zabývá vnitrostátním postavením Evropské úmluvy a její právní sílou v právních řádech jednotlivých signatářských států (s. 22), což lze označit za jistou mezeru v práci. V rámci druhé kapitoly pak autorka podrobně rozebírá jednotlivé dodatkové protokoly z hlediska jejich obsahu, jakož i z hlediska jejich povahy, tj. zda se jedná o protokoly obligatorní nebo fakultativní. Zásadní je v tomto ohledu přijetí a význam Protokolu č. 11, kterým byl vytvořen jeden ESLP, koncipovaný jako stálý soudní orgán. Bez nadsázky lze označit Protokol č. 11 za nejvýznamnější procesní součást Evropské úmluvy, neboť jeho smyslem bylo zefektivnění řízení před ESLP, jakož i zkrácení délky řízení před ním. V těchto souvislostech autorka analyzuje význam dosud neratifikovaného Protokolu č. 14, který se dotýká institucionálních otázek ESLP a procesního řízení před ním, ale také problematikou podmínek, které je třeba splnit před samotným podáním stížnosti k ESLP, tj. vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků; 6 měsíční lhůta od posledního rozhodnutí, proti kterému neexistuje účinný opravný prostředek; překážky *ne bis in idem* a litispendence; nezbytnost, aby stížnost byla odůvodněná apod. Rozbor procesních podmínek, bez jejichž naplnění by nebyla stížnost přijata k řešení, je doplněn o bohatou judikaturu ESLP.

Součástí druhé kapitoly je také zhodnocení judikatury ESLP z právně teoretického hlediska, kdy ESLP se ve své judikatuře nejvíce opírá o teleologický výklad, neboť považuje Evropskou úmluvu za souhrn objektivních závazků. Judikaturu ESLP označuje sama autorka za dynamickou a evolutivní, ve které se odráží princip efektivity, který ESLP razí, tj. poskytování maximálně možné ochrany lidským právům a základním svobodám (s. 58). Princip efektivity se odráží v hmotněprávním rozsahu lidských práv, kterým ESLP poskytuje ochranu, např. extenzivním výkladem práva na soukromý a rodinný život dospěl ESLP k evolutivnímu výkladu, kdy do tohoto práva zasahuje i nesnesitelné zatížení zápachem (*López Ostra v. Španělsko*), přičemž pokud mají státní orgány informace o nebezpečných zápachích, pak je jejich povinností informovat občany, kteří v takové oblasti žijí (*Guerra a další v. Itálie*). Dynamický výklad Evropské úmluvy ze strany ESLP je v zásadě kontradiktorní k výkladovým metodám, jež jsou zakotveny v čl. 32 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, které lze označit za výkladové metody historické a statické. Pokud ovšem ESLP přiznává lidským právům a základním svobodám extenzivní rozsah, pak restriktivně postupuje v případě výkladu výjimek, co do jejich omezení. Dynamický výklad ESLP se odráží také ve skutečnosti, že dokáže nalézat konsensus v otázkách, které jsou jinak považovány za kontroverzní, jako je např. právo transsexuálů uzavřít sňatek.

V třetí kapitole se autorka zabývá systémem ochrany lidských práv v rámci Evropské unie, kdy na počátku kapitoly přináší základní přehled geneze lidských

práv v rámci ES a EU, jakož i přehled prvních pokusů o přijetí lidskoprávního katalogu v ES (s. 68-69). Klíčovými právními základy na cestě k unijnímu lidskoprávnímu katalogu je Maastrichtská a Amsterdamská smlouva, které záruku ochrany lidských práv považují za jednu z podmínek členství v EU. Pokud jde o Listinu základních práv EU, pak autorka správně upozorňuje na některé obsahové změny, k nimž došlo v době po jejím přijetí. Listina základních práv EU byla přijata na Mezivládní konferenci v Nice v roce 2000, později byla také součástí Smlouvy o Ústavě pro Evropu a nakonec i jakousi neformální součástí Lisabonské smlouvy s tím, že od původnímu textu z Nice došlo k posunu *ratione personae*. Původně se Listina měla vztahovat pouze na orgány Unie, nyní se vztahuje jak na orgány Unie, tak i na další subjekty, včetně členských států.

Terminologicky je třeba uvést, že základními právy v EU se myslí lidská práva všech generací. V rámci třetí kapitoly autorka rozebírá postavení Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) jako strážce dodržování lidských práv v ES, popř. EU. Tento rozbor je doplněn o hojnou judikaturu (*Stork; Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaften; Solange I; Solange II; Stauder; Nold; Internationale Handelsgesellschaft* aj.). Vzhledem k absenci závazného lidskoprávního katalogu v ES probíhala ochrana lidských práv v ES ze strany ESD na bázi přejímání Evropské úmluvy a volně také judikatury ESLP, a to vše cestou hodnotící komparace, na jejímž základě se za obecnou právní zásadu vybere standard, který se po srovnávací analýze národních právních řádů zdá být nejvhodnějším řešením daného případu. Je-li případných řešení více, pak ESD vybere to, které nejvíce odpovídá cílům ES, popř. EU (s. 77). Podle ustálené judikatury ESD jsou základní práva nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování zajišťuje ESD. V tomto ohledu se pak inspiruje ústavními tradicemi společnými členským státům, jakož i informacemi poskytnutými mezinárodními nástroji, které se týkají lidských práv (např. Evropská úmluva), na nichž členské státy spolupracovaly nebo k nim přistoupily. V tomto ohledu ESD upřesnil, že Evropská úmluva má zvláštní význam. V třetí kapitole autorka také hodnotí zakotvení ochrany základních práv v rámci primárního a sekundárního práva ES.

Podstatnou částí třetí kapitoly je potom rozbor Listiny základních práv EU, kdy se autorka zaměřuje na komparaci Listiny základních práv EU a Evropské úmluvy. Z tohoto rozboru vyplývají podstatné obsahové rozdíly mezi oběma dokumenty. Některé druhy práv obsažených v Listině základních práv EU zcela absentují v Evropské úmluvě, např. čl. 36 Listiny zakotvuje právo na přístup ke službám obecného hospodářského zájmu s tím, že podle čl. 16 Smlouvy o založení ES patří služby obecného hospodářského zájmu mezi společně sdílené hodnoty Unie. Toto ustanovení Listiny lze považovat spíše než za právo za programový princip. Novum představuje také čl. 41 Listiny, který zakotvuje

právo na řádnou správu. Zásadní je autorčin rozbor Všeobecných ustanovení Listiny základních práv EU, který se dotýká působnosti v ní zakotvených práv. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou základní práva určena orgánům a institucím a jiným subjektům Unie při respektování principu subsidiarity a členským státům, těm však pouze tehdy, uplatňují-li právo Unie. Dikce poslední části souvětí je zásadní, neboť členským státům je Listina určena tehdy, pokud provádějí nejenom komunitární, ale i unijní právo. V zásadě tak není možné aplikovat Listinu, pokud členské státy uplatňují vnitrostátní právo nezávisle na právu Unie. Nicméně aplikace Listiny by byla možná v případě, pokud by se dotýkala aplikace implementovaného práva Unie do vnitrostátního právního řádu členského státu. Článek 51 odst. 1 Listiny je tak vyjádřením principu subsidiarity, který je také elementární součástí primárního práva (čl. 5 Smlouvy o založení ES). Přínosnou částí třetí kapitoly je podkapitola věnující se otázce právní povahy Listiny základních práv EU, která není součástí primárního práva, jenž na ni pouze odkazuje, je proto otázkou budoucnosti, zda bude Listina základních práv EU přijata ve formě mezinárodní smlouvy. Listina vykazuje mezery zejména procesního charakteru, kdy narozdíl od Evropské úmluvy není zřejmé, podle jakých procesních pravidel bude ESD postupovat při její aplikaci, jakož ani není zřejmé, jak bude plnění Listiny vymáháno.

Čtvrtá kapitola knihy se věnuje vzájemnému vztahu Evropské úmluvy a Listiny základních práv EU, kdy klíčová bude interpretace čl. 52 odst. 3 Listiny, který stanoví, že „Pokud tato Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená Úmluva.“ Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu lidským právům, ale brání restriktivnímu pojetí práv obsažených v Evropské úmluvě. Problematická bude i aplikace některých práv, kterým oba dokumenty přiznávají povahu lidského práva. Zejména se jedná o zákaz diskriminace, kterého se lze podle Evropské úmluvy domáhat vždy pouze ve spojení s jiným lidským právem nebo základní svobodou, nicméně Listina považuje zákaz diskriminace za absolutní právo bez akcesorické povahy. Koncepce povinnosti minimálního standardu práv zaručených Evropskou úmluvou (tzv. *stand-still clause*), který ESD musí garantovat při aplikaci Listiny, by měl zabránit divergenci v rozdílném chápání ochrany lidských práv ze strany ESLP a ESD a zabránit tak vytvoření dvou lidskoprávních systémů ochrany na evropském kontinentě. S ohledem na výše uvedené je proto nezbytné považovat za Evropskou úmluvu ve smyslu čl. 53 Listiny také judikaturu ESLP.

Podle mého názoru obsahově nejpřínosnější částí knihy je kapitola 4.3., která se zabývá posuzováním práva ES, popř. EU ze strany ESLP, a to i když Evropská společnost nejsou smluvní stranou Evropské úmluvy. Autorka rozebírá klíčové rozsudky ve věci *Melchers & Co. v. Německo*; *Cantoni v. Francie*; *Matthews v. Velká Británie*; *Bosphorus v. Irsko*, v jejichž rámci se ESLP zabýval otázkou, zda členské státy ES tím, že přenesly některé pravomoci na ES jako supranacionální organizaci, jsou zbaveny odpovědnosti za dodržování lidských práv v rozsahu takto přenesených pravomocí. V zásadě lze konstatovat, že nikoliv. ESLP dospěl k závěru, že samotným přenosem pravomocí se členské státy nemohou zbavit odpovědnosti za dodržování lidských práv ze strany supranacionální organizace, která nakládá s pravomocemi členských států. Členské státy jsou i tak odpovědné za dodržování Evropské úmluvy, a to dokonce i tehdy, pokud by musely volit mezi dodržením práva ES a Evropské úmluvy (viz případ *Cantoni v. Francie*, kdy ESLP konstatoval, že provedením sekundárního práva ES do francouzského právního řádu došlo ze strany Francie k porušení Evropské úmluvy).

Dosud nevyjasněnou otázkou zůstává také vztah Evropské úmluvy, Listiny základních práv EU a závazků vyplývajících z Charty OSN. Na analýze případu *Ahmed Ali Yusuf v. Rada EU a Komise ES* autorka dokumentuje spornost judikatury ESD, který konstatoval, že Charta OSN má sice přednost před akty sekundárního komunitárního práva, ale nikoliv před primárním právem Společenství, zejména před obecnými právními principy, jejichž součástí je respekt k základním právům. Tato judikatura je v rozporu s čl. 103 Charty OSN. Lze proto s napětím očekávat, jak se ESD k podobným případům postaví po platnosti Lisabonské smlouvy, která přiznává Listině základních práv EU jistou formu právní síly, jakož i v důsledku toho, že EU získá mezinárodněprávní subjektivitu. Z hlediska posílení vzájemného vztahu mezi ESD a ESLP je zásadní, aby v návaznosti na dokončení ratifikačního procesu Lisabonské smlouvy došlo k rozhodnutí o přistoupení EU k Evropské úmluvě, jakož aby došlo i k dokončení ratifikačního procesu Protokolu č. 14 Evropské úmluvy, který umožňuje, aby se smluvní stranou Evropské úmluvy stala i mezinárodní organizace.

Recenzovanou knihu vřele doporučuji ke studiu, neboť pojednává o velmi aktuální problematice, které se dosud v české doktríně nedostává příliš velkého sluchu, a totiž zda dojde k supremacii ESLP nad ESD, pokud jde o lidskoprávní aspekty práva EU, nebo zda budou oba soudy mezi sebou „válčit“, což by vedlo k celkové relativizaci lidskoprávního rozměru EU.

Renata Vesecká, Jakub Chromý: Kriminalita, veřejnost a média, Problémy, o nichž se příliš (ne)mluví

Linde Praha a.s. 2009, 1. vydání, 124 stran

Zdeněk Koudelka *

Knihy se věnuje ožehavému tématu medializace trestných činů i trestního řízení. Výstižně je zvolen podtitul, neboť o kriminalitě a následném výkonu trestní spravedlnosti mluví skoro každý novinář. Mluví se ovšem v povrchním novinářském pojetí. Naopak dlouhodobá odborná a výzkumná činnost v této oblasti sice v některých případech je (práce Institutu pro kriminologii a sociální prevenci), ale obecně se o ni příliš nemluví ve srovnání s jinými oblastmi nejen trestního práva. Autoři si z obou přístupů zvolili ten náročnější - odborný, a zabývají se tématem v rámci tří samostatných částí.

Stěžejní **první část Fenomén kriminality v médiích** se prvotně věnuje oblasti **prezentace kriminality v médiích**. Zde autoři poukazují na fakt, že média se věnují prezentaci výběrově. Z celkové sumy kriminality si vybírají trestné činy zajímavé z pohledu oběti či pachatele (veřejně známé osoby) nebo schopné vyvolat silný citový náboj mezi veřejností (násilné trestné činy zvláště na dětech, ale i týrání zvířat). Média s touto mírou emocionality pracují a cíleně zesilují. Zvláště novinářsky úspěšné jsou zpravodajské seriály, kdy pro posílení čtivosti či sledovanosti média se trvale věnují určitému kriminálnímu činu s velkým emočním nábojem (jen si vzpomeňme na nedávnou kuřimskou kauzu týrání dětí ve spojení s tajemnou sektou). Někdy tento mediální zájem přesáhne vlastní život kriminální kauzy, která se stane námětem filmů na podkladě skutečných událostí, ovšem s rozdílnou mírou akceptace skutečnosti (Smrt stopařek 1979, Bolero 2004, Sametoví vrazi 2005). V rámci samotné mediální prezentace jsou zřejmé odborné meze, neboť naši novináři nejsou většinou odborníci na témata, o kterých píšou. Volně řečeno slovy bývalého premiéra Miloše Zemana – ten samý novinář je schopen věnovat se tématu jaderné energie, aby příští den s lehkostí sobě vlastní přešel na téma ekonomické a příště zcela na jiné. Doba, kdy by se novináři věnovali oblastem, pro které mají vzdělání a dlouhodobě získané znalosti je v nedohlednu. Zde recenzent poznamenává, že je pryč i doba, kdy se kriminalitě věnovali soudnič-

káři jako Rudolf Těsnohlídek v brněnských Lidových novinách v letech 1908-28 či v 80. letech 20. st. Ivan Milan Jedlička v pátečních Zemědělských novinách, kteří měli umělecký vhled – ne postoj lovce senzací. Přestože právnické fakulty chrlí nové absolventy, tak mezi novináři věnující se justici či kriminalitě většinou právníci nejsou a už vůbec mezi nimi nenalezneme Těsnohlídky či dokonce Čapky.

Kapitola věnovaná **televiznímu násilí** jako inspiraci trestné činnosti začíná velmi sugestivně citací výpovědi nezletilého otcovraha, že „*to chtěl udělat jako třeba v těch filmech*“. Navazuje informace, že 14letý divák televize v USA viděl asi 11 000 „vražd“. K televizi přistupuje **internet**, který v moderní době slouží nejen k prezentaci hraného násilí, ale může sloužit k návodům – např. návody pro výrobu výbušnin použitých při teroristických činech. Známé jsou hromadné sebevraždy domluvené po internetu. Nicméně autoři poukazují na skutečnost, že nelze jednoznačně označit televizi nebo internet za viníka trestné činnosti, neboť do hry vstupuje řada jiných faktorů (výchova, vzdělání). Autoři však správně poukazují i na skutečnost, že prezentované televizní násilí má vliv i na potencionální oběti – např. větší strach, abych se nestal obětí trestného činu, mne vede k větší opatrnosti. Stejně má televize vliv na podvědomí o práci policie, státních zástupců a soudců. Zde jsou velmi populární seriály typu Kriminálka Las Vegas, které však se skutečnou prací kriminální policie u nás nemají nic společného.

V kapitole **Realizace zásady veřejnosti v trestním řízení** se autoři zaměřují na protichůdnost různých legitimních zájmů. To konec konců v praxi dokumentoval spor o míru zveřejňování údajů z přípravného řízení trestního, které se může vážně dotknout oprávněných zájmů poškozených, svědků, ale i podezřelých či obviněných, kteří jsou zkratkovitě médii stavěni do role pachatelů, ale samotné trestní stíhání nevede k odsuzujícímu rozsudku. Naopak autoři zdůrazňují, že soudní fáze je již plně pod panstvím zásady veřejnosti, kdy jen

* doc. JUDr. Zdeněk Koudelka, Ph.D., Katedra ústavního práva a politologie, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

legitimní výjimky mohou tuto zásadu narušit. Veřejnost nechápe jen v tradičním pojetí faktické účasti veřejnosti při soudním jednání, ale i v možnosti záznamu soudního jednání. Přitom uvádí i judikaturu Ústavního soudu podporující možnost audiozáznamů ze soudního jednání. Stejným otázkám se autoři věnují i v následující kapitole **Podávání informací z trestního řízení sdělovacím prostředkům**, právě z pohledu informačního vztahu orgánů činných v trestním řízení a médií. Vzhledem k svému původu z Nejvyššího státního zastupitelství se autoři speciálně věnují úloze státního zastupitelství v této oblasti. Poukazují na to, že orgány činné v trestním řízení se nemohou dostat do situace pouhého dodavatele materiálu novinářům pro jejich mediální bomby, ale ani do situace absolutního odmítnutí komunikace s novináři, které je pak vedou k užívání jiných informačních zdrojů, jejichž výstupy mohou být od zjištěné pravdy velmi vzdálené. I zde poukazují na mnohost a často protichůdnost různých principů – např. principu informování veřejnosti skrze sdělovací prostředky, ale i principu presumpce nevinny a podloženosti informace. Zde recenzentovi vyvstala na mysl tzv. Kubiceho zpráva z roku 2006, která těsně před poslaneckými volbami přinesla řadu informací nepodložených a vycházejících z tzv. policejní operativy, což je občas informace na úrovni jedna paní povídala. Autoři se věnují i nelegálnímu získávání odposlechů novináři, což může být doprovázeno korupcí úředních osob ze strany novinářů, ale i otázce tiskových mluvčích jako osob prvotně vzdělaných mediálně, nikoliv právně.

V druhé části **Právní profese na počátku třetího tisíciletí** se autoři zamýšlí nad obecným vnímáním právníků ve společnosti, přičemž používají mezinárodního srovnání společenského uznání. Právníci z toho nevycházejí dobře. Autoři však poukazují na rozdílnost jednotlivých právnických povolání (soudce x advokát) i na vliv médií v konkrétním případě. Advokát „ničemného vraha“ má díky médiím velmi malé sympatie u veřejnosti od prokurátora, který chce „spravedlivý trest.“ Poukazováno je i na to, že právníci jsou díky své činnosti v pozornosti médií mnohem častěji než jiné, často početnější profese. Na druhé straně však je o pozice právníků velký zájem, což autoři dokazují nejen převísem poptávky nad nabídkou v případě uchazečů o právnícké studium, ale velkým zájmem o tradiční právnícké profese soudce, státního zástupce a advokáta. Autoři poukazují na nový jev, kterým je dostupnost právnických profesí v praxi, kdy již určité právnícké povola-

ní nemusí být povoláním na celý život, ale je možné změnit právní profesi a novou obohatit o předchozí praxi. Prioritu věnují veřejnému renomé soudce a státního zástupce v jejich vzájemném vztahu. Státní zástupce je ve veřejnosti vnímán především jako představitel represe. I samotný odsouzení neviní z rozsudku prvotně soudce, ale státního zástupce, který je však jen stranou řízení před soudem. Zajímavý je prezentovaný výzkum Institutu pro kriminologii a sociální prevenci, podle něhož jsou soudci a státní zástupci veřejností vnímáni hůře než dopravní policisté a strážníci obecní policie. Státní zástupci však jsou o trochu lépe hodnoceni než trestní soudci.

V třetí části **Veřejnost a kontrola kriminality** se autoři již nezabývají médii, ale některými prvky chování veřejnosti ve vztahu k trestné činnosti. Nejprve se zabývají ochotou svědků trestné činnosti zasáhnout a poskytnout pomoc oběti. Zde užívají řadu zahraničních výzkumů a zajímavých příkladů. Snad s naší povahou na tom nejsme tak špatně, když i v zahraničí platí autory uváděný příklad, že je v krizové situaci lepší volat „hoří“ než „pomoc“ (s. 95), neboť v prvním případě přijdou zvědavci, jejichž přítomnost může pachatele odradit, zatímco ve druhém se řada lidí rozhodne vytrahit, přičemž tendence neposkytnutí pomoci oběti roste s počtem svědků (s. 92-93). Nicméně vedle zajímavé části čerpající z výzkumů lidského chování se zde autoři až příliš pouštějí do rozboru pozitivně právní úpravy trestného činu neposkytnutí pomoci a souvisejících předpisů. V poslední kapitole třetí části se autoři věnují vztahu veřejnosti a oznamování trestních činů nebo udávání, jak vtipně vystihl autor předmluvy ke knize advokát Tomáš Sokol. Zde se autoři věnují především oznamování trestného činu krádeže, což je čin, kde většina oznamovatelů především v oblasti kapesních krádeží ví, že úspěšnost odhalení pachatele je minimální. Otázkou je, zda právě krádež, která má tuto charakteristiku, je tím správným vybraným trestným činem pro zkoumanou oblast.

V knize jsou dvě drobné vady, kdy na s. 17 v posledním odstavci je hovořeno o *zvýšení* horní hranice trestní odpovědnosti, když z kontextu plyne, že se myslí její *snížení*. Na s. 39 v prvním odstavci se hovoří o novele trestního řádu s účinností 1. 1. 2009 v budoucím čase, která však samozřejmě již nastala, což uniklo autorům při korekturách. Jinak je kniha velmi dobrým příspěvkem do odborné, tedy nikoli novinářské, debaty v dané oblasti.

Miroslav Bázlik, Patrik Ambrus: A Grammar of Legal English

Wolters Kluwer, Iura Edition, Bratislava, ISBN 978-80-8078-203-0, 2008, 204 s.

Jan Chovanec*

Právní jazyk bývá většinou spojován s náročnou odbornou terminologií, která má v případě právní angličtiny často značně archaický charakter. Termíny v jednotlivých právních oborech mají vlastní dlouhou historii a svůj význam získávají také ve vztahu k celému systému práva, který se legislativní cestou a soudní praxí postupně proměňuje. I z tohoto důvodu bývá plně porozumění právním textům z různých oblastí neskonné, což vystoupí zvláště do popředí, dochází-li prostřednictvím překladu k popisu či srovnávání různých právních řádů či dokonce systémů.

Lexikální a sémantická specifika právního jazyka a jednotlivých oblastí práva jsou sice jevy bezprostředně zjevné, nicméně však nepředstavují úplné vystižení právního jazyka coby svébytného jazykového registru. K tomu dochází až při popisu jazyka na úrovni lexikálně-gramatické, samozřejmě s ohledem na příslušnou kontextovou situovanost daných jazykových projevů. Skutečnost, že v rámci široce pojímaného právního jazyka existují určité specifické lexikálně-gramatické vzorce, nemusí být běžnému mluvčímu ani bezprostředně zjevná. Přesto se jedná o často zásadní jazykové struktury, u nichž může problematika odborné terminologie z konkrétního oboru hrát až relativně druhořadou roli. Správně – a často intuitivně – užívané gramatické struktury pak u zkušených uživatelů jazyka (např. právníků) vedou k vytváření textů, které mají do určité míry stereotypní a zaužívanou formu a přispívají k vnímání profesionální úrovně příslušného diskurzu.

Právě na často opomíjenou gramatickou strukturu právního jazyka (konkrétně angličtiny), se zaměřuje nová publikace *A Grammar of Legal English* od autorů Miroslava Bázlika a Patrika Ambruse z Katedry anglistiky Filozofické fakulty Univerzity Komenského v Bratislavě. Jedná se chvályhodný počín, zvláště s ohledem na šíři a variabilitu objektu zkoumání. Právní angličtina totiž ani zdaleka není nějaký homogenní útvar. Ba naopak – pod touto abstrakcí se skrývá rozmanitost nejrozličnějších empiricky postižitelných typů jazykových projevů: mluvených i psaných právních diskurzů, legislativních textů, smluv, soudních rozhodnutí, atd. Bázlik a Ambrus se zaměřují především na nejtýpicetější oblast právního jazyka: psané právní dokumenty (hlavně smlouvy a legislativu). Ty jsou z hlediska uživatelů ja-

zyka zajímavé především tím, že se jedná o texty vytvářené právníky a jinými právními specialisty, avšak zároveň přímo či nepřímo určené běžným uživatelům jazyka, kteří jinak s právem nepřicházejí do každodenního kontaktu. Psaná forma a neosobní způsob vyjadřování navíc vedou k tendenci užívat stereotypní struktury, které lze snadněji postihnout na pozadí běžného mluveného jazyka.

V dané publikaci podávají autoři popis tradičních specifík právní angličtiny. Kniha začíná obecnou charakterizací právního jazyka, prostředků slovo tvorby a morfologických zvláštností. Následuje rozsáhlá charakteristika jednotlivých slovních druhů s jejich gramatickými specifiky (např. počitatelnost, rod, pád a určitost u podstatných jmen), jež jsou důsledně doprovázeny příklady skutečného užití ze smluv, legislativy a zákonů. Důkladná pozornost se věnuje především slovesům (subjektiv, modální slovesa, nefinitní slovesné tvary), což je logické, neboť sloveso představuje v rámci analýzy na úrovni věty klíčový prvek. Následně autoři přecházejí k rozboru syntaxe, větných struktur a souvětí. V příloze se nacházejí dodatečné lexikálně-gramatické jevy, které jsou pro právní angličtinu typické, jako například latinské fráze, dvojité koordinované fráze typu *null and void* – často v podobě s aliterací (srov. *aiding and abetting*), jazykové prostředky pro vyjadřování křížových a intertextuálních odkazů v textu a konečně seznam nejčastějších „falešných přátel“, tj. slov, která mají ve dvou a více jazycích podobnou formu ale různý význam. Důležitou součástí je sada cvičení, která čtenářům umožňuje procvičení jazykových jevů vysvětlených v hlavní části knihy. Vzhledem k tomu, že publikace obsahuje i klíč, jsou cvičení vhodná i pro samostudium.

Z názvu předkládané publikace by se mohlo zdát, že je určena především jazykovědcům a jiným odborníkům, kteří s právní angličtinou přicházejí do styku. Opak je však pravdou: kniha vystihuje specifika právní angličtiny pro cílovou skupinu, která sahá od studentů práva, právními specialisty až po soudní tlumočníky a překladatele. Jinými slovy, kniha je vhodná pro všechny, kdo angličtinu ovládají velmi dobře a svoji znalost chtějí povznést na kvalitativně vyšší odbornou úroveň ve snaze nejen poznat specifika a jemné nuance gramatiky

* Mgr. Jan Chovanec, Ph.D., Katedra anglistiky a amerikanistiky, Filozofická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

právní angličtiny ale také jim dostatečně porozumět. Kniha je sice – s cílem zasáhnout co nejširší čtenářskou obec – psána v angličtině, ale autoři místy nevyhnutelně používají mezijazykové srovnání se svou mateřštinou (slovenštinou), díky čemuž mohou být popisované jevy srozumitelné i osobám bez širšího jazykovědného povědomí. Z hlediska jazykovědce je svým způsobem škoda, že právě kontrastivní přístup není hlavním metodickým nástrojem, neboť by čtenářům dovolil ocenit jemná specifika pramenící nejen z odlišných typologických charakteristik angličtiny a slovenštiny (resp. češtiny) ale také z odlišných právních tradic a zvyklostí. Na druhé straně je však třeba poznamenat, že to ani nebylo cílem

práce. Rozsah knihy by se navíc neúměrně rozrostl a z obecně laděného přehledu gramatických struktur právní angličtiny by se nutně stala specializovaná publikace pro omezenější okruh čtenářů. Zdá se tak, že autoři našli zlatou střední cestu: o právní angličtině se vyjadřují srozumitelně avšak nikoliv zjednodušeně, což mohou ocenit jak právníci tak jazykovědci.

Po svém prvním vydání na Slovensku letos s drobnými úpravami vychází tato publikace u stejného mezinárodního vydavatelství i v České republice, a to pod názvem *Legal English and Its Grammatical Structure* (Wolters Kluwer, Praha, ISBN 978-80-7357-455-0).

Juratowitch, Ben: *Retroactivity and the Common Law*

Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2008, 239 s.

Tomáš Langášek*

Kniha Bena Juratowitche o retroaktivitě v právním systému *common law* (se zaměřením na anglické a v menším rozsahu též na australské, příp. kanadské právo), vydaná na sklonku loňského roku nakladatelstvím Hart Publishing, vznikla jako doktorská práce na oxfordské univerzitě. Autor v ní pojednává, jak sám název napovídá, o temporálních aspektech změny právních norem, ať už k nim došlo na základě změny zákona nebo překonáním právní normy opírané o relevantní soudní precedens novým soudním rozhodnutím, případně změnou soudní interpretace zákonného pravidla. Zatímco časové aspekty změny psaného práva, včetně otázek případné retroaktivity zákonných pravidel a její principiální nepřipustnosti, jsou i na kontinentu, počítaje v to i český právněteoretický diskurs, známy a probírány, poněkud opomíjeny v našich krajích zůstávají problematické otázky časových účinků soudního rozhodování. Je tomu tak nepochybně proto, že soudy v našem prostředí právo dosud zásadně netvořily, nýbrž ho toliko interpretovaly a aplikovaly, s čímž souvisí i přetrvávající popírání soudního rozhodnutí jako pramene práva. Situace však již dávno není tak černobílá, zejména v důsledku prosazování precedenční povahy nálezů Ústavního soudu a v souvislosti s jeho nikoli ojedinělými instrukcemi adresovanými obecným soudům, vyzývajícími je k soudcovskému dotváření práva (nejčerst-

věji v souvislosti s absencí právní úpravy umožňující v rigidních poměrech práva o nájmu bytů jednostranně zvyšovat nájemné alespoň na ekonomicky únosnou mez). Role soudního rozhodování v našem prostředí se proměňuje též pod tlakem důrazu, který Evropský soud pro lidská práva klade na pojetí zákona nikoli jen ve formálním, nýbrž v materiálním smyslu, tj. v podobě, jak zákon „čtou“, interpretují a aplikují soudy, která je seznatelná přirozeně jen z jejich rozhodnutí, a konečně též v důsledku precedenční povahy „*case-law*“ samotného štrasburského soudu. I domácí právní teorie dnes otevřeně připouští situace, v nichž soudy mohou, resp. mají tvořit právo, výjimečně i *contra legem*. Mlhu v našich končinách na poli adjudikativní retroaktivity tak recenzovaná kniha může částečně rozptýlit.

Ostatně, i právní teorie systému *common law*, nebo alespoň její část (tzv. deklaratorní teorie), vychází z předpokladu, že soudci právo netvoří, nýbrž jen prohláší, co právem je či není, což je pozice blízká i tradičnímu kontinentálnímu pojetí. Skutečností však zůstává, že bez ohledu na tyto teoretické nuance je účastník řízení konfrontován se situací, kdy soud vytvoří, nalezne, anebo „jen prohlásí“ právní pravidlo (byť s poukazem na to, že tu již existovalo) a uplatní je, zpravidla k újmě jedné ze sporných stran, na skutkové jevy, k nimž došlo dávno předtím. V obdobné situaci se mo-

* Mgr. Tomáš Langášek, LL.M., generální sekretář Ústavního soudu a doktorand na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, Brno.

hou ocitnout i účastníci řízení před kontinentálními soudy, interpretují-li nově či jinak existující zákon.

S ohledem na terminologický rozptyl mezi anglickými termíny *retroaktivita* a *retrospektivita*, rozlišování mezi nimi a vzhledem k používání těchto pojmů různými autory tu v užším, jindy v širším smyslu, se autor nejprve zabývá pojmoslovím. Do značné míry přitom anglická terminologie reflektuje obdobné koncepty přímé a nepřímé retroaktivity, jak je známe a rozlišujeme i my. Nikoli zanedbatelnou část práce pak autor věnuje historickému vývoji; v této pasáži takřkajíc stopuje presumpci nepřipustnosti retroaktivity daleko do minulosti anglického práva, až k Magně Chartě (1215), i před ní. Dospívá k závěru, že v systému *common law* soudy historicky retroaktivitu zákona principiálně odmítaly, ledaže by ze zákona výslovně nebo nutně vyplývalo, že zákonodárce takový zpětný účinek zamýšlel. Retroaktivita tedy nikdy zcela vyloučena nebyla. V každém případě od dob lorda Bractona platilo, že přístup *common law* k intertemporálním otázkám se významně lišil podle toho, zda šlo o akt zákonodárce nebo pravidlo obyčejového práva. Zatímco v prvním případě bylo obecně sdíleno, že zákonodárné akty se mají vztahovat pouze na události budoucí, jedním dechem se uznávalo, že soudy mohou nové, dosud neřešené případy rozhodovat za pomoci analogie, což později vedlo k tomu, že si soudy více méně otevřeně osvojily pravomoc vytvořit nové právní pravidlo a aplikovat je na dřívější skutkový děj, např. s cílem ochránit společnost před novým, dosud neznámým zdrojem nebezpečí. I když tento vývoj nezůstal prost kritiky, autor dovozuje, že *common law* bylo tradičně v přístupu k retroaktivním účinkům soudních rozhodnutí mnohem tolerantnější než ve vztahu ke zpětným účinkům aktů zákonodárné moci.

K objasnění rizik a externalit zpětných účinků práva, ať už má povahu zákona nebo soudního precedentu, je nesmírně cennou podrobná analýza důvodů, o které se obecný odpor (presumpce) proti retroaktivitě práva opírá, obsažená ve třetí a čtvrté kapitole. Vědomí základů presumpce proti zpětnému působení práva pomáhá odůvodnit legitimitu výjimečných případů, kdy lze, resp. kdy je nutné retroaktivitu právního pravidla akceptovat. Není překvapením, že obecná nepřipustnost retroaktivity úzce souvisí s takovými „úhelnými kameny“ právních řádů, mezi něž se řadí princip ochrany právní jistoty, obecně i v konkrétním případě skutečné důvěry v právo, princip ochrany legitimního očekávání a v nejširším smyslu důstojnost, autonomie vůle, právo na sebeurčení a svoboda jednotlivce, anglosaské pojetí spravedlivosti (*fairness*) a princip legality státněmocenských aktů. Čím více by retroaktivní právní normou byly tyto hodnoty zasaženy, tím odolnější bude presumpce nepřipustnosti zpětného účinku proti jejimu vyvrácení. Naopak tam, kde zpětný účinek ponechává jednotlivci větší míru svobody a poskytuje mu výhodnější zacházení nikoliv na úkor třetího subjektu, příkladem čehož může být v trestním právu použití pozdějšího zákona ve

prospěch obviněného, anebo v případech, kdy je právo nejasné, neustálené, takže lze obtížněji ustavit důvěru v právo, právní jistotu či legitimní očekávání, otevírá se prostor pro potlačení presumpce nepřipustnosti retroaktivity.

Nejzajímavější a pro českého čtenáře nejpřínosnější pasáž nabízí kapitoly pátá a šestá, v nichž autor rozebírá retroaktivitu rozhodování soudů, její důsledky a úskalí, a zabývá se metodou prospektivního překonávání precedentů (*prospective overruling*) jakožto alternativou k eliminaci negativních průvodních jevů spojených s překonáváním dosavadní judikatury.

Autor si klade otázku připustnosti zpětných účinků rozsudku, jímž soud nalézá právo v dosud soudům nepředloženém případě nebo jímž se soud odchyluje od ustálené rozhodovací praxe. Z povahy věci jsou takové účinky soudního rozhodování nevyhnutelné, což se někteří autoři snaží vysvětlit zmíněnou deklaratorní teorií adjudikace, resp. tvrzením, že *common law* jako logický a uzavřený systém existujících právních principů z povahy věci být retroaktivní nemůže, a to ani v případech, kdy je soud konfrontován se zcela novou situací. Přestože se autor, na úkor úplnosti své práce, záměrně vyhýbá rozboru následků rozsudků ve správním soudnictví (zrušení individuálního nebo normativního správního aktu pro překročení pravomoci), či v ústavním soudnictví (zrušení zákona pro rozpor s ústavou), nabízí se zde paralela s ústavním právem, o němž bychom také mohli tvrdit, že jde o uzavřený a koherentní systém ústavních principů, a proto by bylo možné se podobně vypořádat s námitkou retroaktivity rozhodnutí ústavních soudů. Autor nicméně prakticky postřehl, že navzdory doktrinárnímu chlácholení je účastník takového řízení s důsledky změny právního názoru soudu stejně retroaktivně konfrontován.

Autor dospívá detailním rozbohem soudních precedentů k závěru, že precedenční doktrína sama o sobě do určité míry obsahuje pojistky proti retroaktivní změně práva (doktrína *stare decisis* na straně jedné a věrnost existujícím právním principům při rozhodování nových případů na straně druhé). Postřehl též, že soudcovské právo se zpravidla vyvíjí postupně, nikoli překotně, změna právního názoru je často pozvolná, naznačovaná nejprve v poloze *obiter dicta*, a v tomto smyslu i předvídatelná. Autor však připouští, že toto poznání samo o sobě nevyvrací argument, že v určitý okamžik se právní norma změní a že i předvídatelná retroaktivita je stále jenom retroaktivitou. To platí i v případě, jak autor opakovaně zdůrazňuje, je-li soudní rozhodnutí, interpretující určité zákonné ustanovení, překonáno novým soudním rozhodnutím interpretujícím totéž zákonné ustanovení způsobem diametrálně odlišným, což je i nám velmi blízká zkušenost.

Potvrdila se autorova hypotéza, že v oblasti trestního práva si soudy velmi dobře uvědomují, že vývoj, resp. změna judikatury s sebou nese zásadní retroaktivní dopady vůči obviněným, na úkor jejich osobní svo-

body, a toto vědomí je vedlo k sebeomezení, resp. k téměř úplnému vyloučení pravomoci zpětně dovozovat trestní odpovědnost v neprospěch obviněného. V jiných oblastech práva se však retroaktivní účinky soudních rozhodnutí ve větší či menší míře připouštějí. V právu soukromém, v případech týkajících se smluvních vztahů a majetkových poměrů, nutno, s ohledem na horizontální vztah dvou rovných, ve smluvní vztah autonomně vstupujících subjektů, také chránit jejich důvěru v existující právo. To tedy i v této právní sféře činí možnost soudcovské změny práva, právě s ohledem na kolaterální retroaktivní účinky, méně akceptovatelnou. Jiné to však bude v právu deliktním či kvazideliktním, tj. při náhradě škody či bezdůvodném obohacení, anebo v situacích, kde je objektivní právo nejasné, neustálené. Za takových okolností lze adjudikativní retroaktivitu připustit, zejména jsou-li zpětné účinky soudního rozhodnutí nevyhnutelné, předvídatelné či nepřilíš významné. Obdobně lze retroaktivní účinek nového rozsudku ospravedlnit v případech, kdy se dosavadní judikatura rozejde s měnícími se společenskými poměry, anebo se ukáže, že byla principiálně pomýlená.

Ve sféře práva veřejného autor zaznamenal, že retroaktivní dopad rozsudku prochází bez povšimnutí v případech, kdy zpětný účinek zvýhodňuje soukromou osobu před orgánem veřejné moci. Zde lze poukázat na obdobný přístup Ústavního soudu, který s vědomím retroaktivních účinků svých rozhodnutí připustil ústavně-právní přezkum již neplatného ustanovení zákona, avšak jen ve vztazích vertikálních, ve prospěch jednot-

livce na úkor veřejné moci, nikoli v poměrech horizontálních, kdy by nutně důsledkem vyslovení protiústavnosti aplikovaného ustanovení byla zpětně poškozena jen jedna strana na úkor strany druhé [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 38/06 ze dne 6. 2. 2007 (N 23/44 SbNU 279; 84/2007 Sb.)]. V trestním právu, jak již bylo uvedeno, je retroaktivita nově objeveného pravidla, resp. nově nalezené interpretace zákona v neprospěch obviněného, tj. na úkor svobody jednotlivce, prakticky vyloučena.

Byv konfrontován s jistou mírou nevyhnutelnosti zpětných účinků soudního rozhodování, formuluje autor závěr, že soudy si musí být v první řadě rizika retroaktivity svých aktů dobře vědomy a musí se tomuto riziku postavit čelem, tzn. musí dobře zvažovat, zda, navzdory retroaktivitě, přistoupí k judikatorní změně. Při vedení těchto úvah soudy musí důkladně analyzovat všechna pro a proti, s vědomím dobrých důvodů, o které se opírá obecný zákaz retroaktivity psaného práva. S ohledem na to, že mnohé soudy v našem právním systému si otázku zpětných účinků svého rozhodování, v terminologii retroaktivity dosud takřka výlučně vyhrazené sféře zákonodárné, vůbec nepoložily, lze autorovy závěry jenom podtrhnout a jeho knihu pro kontinentálního českého právníka, zejména je-li soudcem, doporučit. Nelze však spoléhat na to, že čtenář se v této s předloženou materií seznámí v úplnosti, a to již s ohledem na úzké geografické vymezení předmětu autorova zájmu, ponechávající stranou na toto téma existující bohatou literaturu a judikaturu ze Spojených států amerických.

Michal Radvan a kolektiv: Finanční právo a finanční správa – berní právo

Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2008. 509 s.

Michaela Moždiáková*

V koedici Masarykovy univerzity a brněnského nakladatelství Doplněk vyšlo v druhé polovině roku 2008 první vydání publikace *Finanční právo a finanční správa – berní právo*, kterou zpracoval autorský kolektiv vyučujících katedry finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity

ve složení Michal Radvan, Petr Mrkývka, Ivana Pařízková a Dana Šramková. Tato vysokoškolská učebnice navazující dílčím způsobem na oblíbený dvoudílný spis *Finanční právo a finanční správa* autorského kolektivu pod vedením Petra Mrkývky z roku 2004 je první z řady plánovaných učebních pomůcek v edici *Finanční*

* Mgr. Michaela Moždiáková, doktorandka Katedry finančního práva a národního hospodářství, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

právo a finanční správa, která je, jak zdůrazňuje její podtitul, zaměřena především na právo berní, tedy na právo, jehož předmětem regulace jsou daně a poplatky.

Systematicky je práce (kromě úvodu, poznámek o autorech a seznamu zkratk) segmentována do osmnácti nestejně obsáhlých kapitol, které jsou následně členěny na další podkapitoly dle šíře a hloubky popisované materie. Úvodní a nejvíce rozsáhlé kapitoly jsou věnované obecné charakteristice berního práva, správě daní a daňovému řízení, dále se autoři postupně zabývají jednotlivými prvky soustavy daní České republiky (klasifikace dle objektu zdanění), soustavou poplatků České republiky, celním právem a v samotném závěru učební pomůcky krátce rozebírají mezinárodní aspekty berního práva. Na počátku každé z kapitol se nachází kvalitně zpracovaný přehled základní literatury vztahující se k danému tématu, v textu pak lze nalézt místy vcelku bohatý poznámkový aparát odkazující na konkrétní zákonná ustanovení a zdůrazňující vybraná soudní rozhodnutí, čímž se jinak nutně převážně teoretické pojednání přibližuje alespoň v některých okamžicích aplikační praxi.

Velice zajímavým se jeví výklad obsažený v první kapitole této publikace pojmenované *Berní právo – obecná ustanovení*, konkrétně pak v její poslední podkapitole (str. 56 an.) s názvem příhodně zakončeným otazníkem – *Berní právo jako samostatné právní odvětví?*, který Michal Radvan za kolektiv autorů v úvodu označuje jako „provokativní“. Ve zmiňované pasáži se kolektiv autorů zamýšlí nad samostatností berního práva jako právního odvětví a konstatuje, že tři ze čtyř odvětvotvorných kritérií považuje za zcela naplněné. Samostatným a specifickým předmětem právní úpravy berního práva jsou dle autorů „*společenské vztahy, je-*

jichž objektem jsou daně, poplatky a případné odvody, pokud jsou příjmem státního rozpočtu, územních rozpočtů, státních fondů nebo Národního fondu“, metodou právní regulace pak „*administrativněsprávní metoda modifikovaná o soukromoprávní prvky za použití auto-aplikace*“, dále je rozebírán systém berního práva a systémová soudružnost norem. Problematickým je čtvrté kritérium, tedy společenská akceptace berního práva jako samostatného právního odvětví v České republice, které autorský kolektiv považuje za nenaplněné, zejména proto, že berní právo je většinou českých autorů považováno pouze za subsystem fiskální části finančního práva, a že je patrná jistá neochota zákonodárců k jeho kodifikaci. Nicméně v závěru podkapitoly je konstatováno, že ke společenské akceptaci berního práva vzhledem k jeho dlouhé tradici a dle zahraničních zkušeností (Polsko, Slovensko) brzy dojde i v České republice.

Publikaci lze vytknout, vzhledem k tomu, že se jedná o učební pomůcku, především absenci nákresů časových os v části zaměřené na správu daní a daňové řízení, schémat v kapitolách věnovaných jednotlivým daním a poplatkům a věcného rejstříku. Zmiňované části by jistě usnadnily orientaci v díle tohoto rozsahu a napomohly hladšímu chápání vysvětlované materie ze strany studentů magisterských studijních programů, pro které je tato učebnice primárně určena. Velkým kladem prezentovaného spisu je pak zejména široký a bohatý přehled relevantní literatury a komplexnost, se kterou problematiku berního práva zpracovává v jediném svazku. Je nasnadě, že jde o shrnující aktuální materiál vhodný nejen pro studenty vysokých škol, ale pro každého, koho se berní právo dotýká.

Košíčiarová, Soňa a kolektív: Právo životného prostredia

2. zmenené a rozšírené vydanie, Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, s.r.o.,

ISBN 978-80-7380-143-4, Poradce podnikateľa, spol. s r.o., ISBN 978-80-89363-13-1. 680 s.

Ivana Průchová*

Recenzovaná publikace je zcela nově koncipovanou vysokoškolskou učebnicí, která je dalším významným

příspěvkem k rozvoji práva životního prostředí. Je zaměřena na právo životního prostředí ve Slovenské republice, přičemž závěry v ní prezentované jsou využitelné i v podmínkách České republiky, případně i dalších zemích.

* doc. JUDr. Ivana Průchová, CSc., Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

Autorský kolektiv je tvořen více než dvěma desítkami autorů ze Slovenska, České republiky a Rakouska, přičemž vedoucí autorského kolektivu je autorkou převážné části učebnice. Tato skutečnost samozřejmě kladla poměrně náročný úkol na vedoucí autorského kolektivu doc. JUDr. Soňu Košičiarovou, Ph.D., a to zejména ve vztahu k zajištění systematické a metodologické kvality publikace. V této souvislosti je vhodné uvést, že systematicky je učebnice klasicky členěna na obecnou a zvláštní část. To, co ji odlišuje od tradičního koncipování vysokoškolských učebnic, je snaha přímo v návaznosti na vlastní textově analytickou část jednotlivých kapitol uvádět příklady v podobě modelových situací, ukázek uplatňovaných forem činností orgánů veřejné správy, relevantních pasáží z odůvodnění správních a soudních rozhodnutí atd. Toto řešení samozřejmě napomáhá čtenáři pochopit textovou část učebnice, nicméně klade na něho podle mého názoru současně vyšší nároky. Z hlediska požadavku „nadčasovosti“ obsahu publikace jako vysokoškolské učebnice je však navíc třeba zdůraznit, že čtenář by měl k prezentovaným příkladům, a to zejména těch judikatorního rázu, přistupovat s tím, že mohou podléhat svému následnému přirozenému vývoji.

Obecná část učebnice je členěna do sedmi dále vnitřně členěných kapitol.

První kapitola je věnována obecným východiskovým otázkám. Jmenovitě se zabývá předmětem a cílem právní úpravy, principy právní úpravy, systémem a charakterem právní úpravy. Zřetelná jsou pojednání, týkající se již samotného vymezení pojmu životní prostředí, neboť čtenáři je nabídnut historicko-teoretický přehled názorů na pojem životní prostředí včetně analýzy legální definice, obsažené i v podmínkách Slovenské republiky (stejně jako v podmínkách České republiky) v § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Pasáž týkající se principů práva životního prostředí je rozdělena na principy mezinárodního a evropského práva na straně jedné a principy práva životního prostředí Slovenské republiky na straně druhé. Jejich srovnání co do kvantity a jejich obsahu není předmětem samostatné analýzy, což klade poměrně vysoké nároky na čtenáře, který by si chtěl o jejich vzájemném vztahu učinit závěr.

V pojednání o systému práva životního prostředí je zdůrazněna jeho nekodifikovanost, která logicky ovlivňuje i možnost různých pohledů na jeho systém. Učebnice vychází při nastínění systému práva životního prostředí ve Slovenské republice z „objektového pojetí“ a vyčleňuje následující tři základní systémové oblasti právní úpravy: a) péči o životní prostředí jako celek, 2) péči o konkrétní složky životního prostředí, resp. ekosystémy, 3) péči o funkční druhy životního prostředí. Učebnice zdůrazňuje, že systém práva životního prostředí se neustále vyvíjí, a to zejména s ohledem na rozšiřující se právní úpravu aktuálních environmentálních témat (např. v návaznosti na vývoj komunitárního

práva životního prostředí upozorňuje na problematiku týkající se technických požadavků na výrobky a její vazby na ochranu spotřebitele, samozřejmě z environmentálního pohledu). K prezentovaným závěrům, které se týkají systému práva životního prostředí obecně a ve Slovenské republice zvláště, by bylo možné mít dílčí diskusní připomínky, nicméně jako celek jsou podle mne akceptovatelné.

Pojednání o postavení práva životního prostředí v systému práva učebnice poukazuje mimo jiné na míru uplatňování veřejného a soukromého práva při prosazování zájmů ochrany životního prostředí s logickým závěrem o převažujícím veřejnoprávním charakteru práva životního prostředí. Závěry jsou demonstrovány na vhodných příkladech. Vzhledem k významu odpovědnostních vztahů v právu životního prostředí se nabízí, zda by nebylo vhodné již na tomto místě (např. při dalším vydání učebnice) využít pro demonstrování uplatnění veřejno- a soukromoprávní úpravy v právu životního prostředí příklady vycházející z jednotlivých druhů odpovědnosti, které jsou v právu životního prostředí uplatňovány.

Druhá kapitola učebnice je věnována pramenům právní úpravy. Je koncipována jako přehled o základních druzích pramenů a jejich vzájemných vztazích. Speciální pozornost je věnována ústavně právní úpravě a analýze zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu k dalším právním předpisům environmentálního rázu je poukázáno na jejich „obvyklý“ obsah, a to z hlediska legislativně-technického (bliže s. 60 – práva a povinnosti osob, principy resp. zásady, definice pojmů, prevence, odpovědnost, kompetence orgánů veřejné správy, koordinace veřejnoprávních aktivit, řešení střetů zájmů). Nutno podle mne uvést, že některé environmentální předpisy jsou koncipovány odlišně (neobsahují např. vymezení principů resp. zásad, neobsahují odpovědnostní ustanovení atd.), což v učebnici není zdůrazněno.

Třetí část je věnována problematice rozhodovací činnosti v oblasti péče o životní prostředí, a to v členění na státní správu, územní samosprávu, soudy a Ústavní soud. Subkapitola věnovaná státní správě obsahuje pasáž o soustavě orgánů státní správy, pojednání o pravomoci orgánů státní správy. Návazně jsou rozebrány typické formy činnosti orgánů státní správy (rozhodnutí vydávaná ve správním řízení, koncepční nástroje, rozhodnutí, vyjádření a posudky dotčených orgánů, registrace, autorizace, osvědčení, formy uplatňované v rámci výkonu státního dozoru). Ve vztahu ke správním procesům, o nichž je v této kapitole pojednáno, je třeba zdůraznit, že ve Slovenské republice je stále účinný zák. č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů. Vzhledem k tomu, že v České republice byl tento zákon zrušen zák.č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je třeba tuto pasáž co do eventuální využitelnosti teoretických závěrů aplikovat na české prostředí velmi opatrně a obezřetně. V materii

věnované rozhodovací činnosti soudů je předmětem analýzy jak rozhodovací praxe v trestněprávních a občanskoprávních věcech, tak problematika soudního přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí orgánů veřejné správy. Lze říci, že velmi rozsáhlá pozornost je v publikaci věnovaná úloze Ústavního soudu Slovenské republiky ve věcech ochrany životního prostředí (s. 151 a násl.). Zařazení této kapitoly, a to ve výše naznačeném rozsahu považuji za velmi přínosné, neboť – pokud je mi známo – dosavadní učebnice se této problematice takto samostatně nevěnovaly.

Čtvrtá část publikace věnovaná postavení právnických a fyzických osob v oblasti právní úpravy péče o životní prostředí je systematicky rozdělena do pěti subkapitol, v nichž je pojednáno o postavení podnikatelů, vlastníků, obyvatel obce a kraje, zájmové samosprávy a veřejnosti. Je otázkou, zda v rámci této kapitoly neměla být samostatná pozornost věnována postavení „každého“, a to zejména ve vztahu k realizaci preventivních povinností ve prospěch životního prostředí obecného rázu.

Pátá kapitola obecné části je věnována tzv. horizontálním nástrojům ochrany životního prostředí (územnímu a krajinnému plánování, posuzování vlivů na životní prostředí, integrované prevenci a kontrole znečišťování, informacím o životním prostředí, environmentálně orientovaným řízením a auditům a environmentálnímu označování výrobků).

Jednotlivé nástroje jsou rozebírány spíše v obecné rovině s demonstrací praktických příkladů. Tento přístup je samozřejmě akceptovatelný, nicméně kladoucí zvýšené nároky na doprovodnou práci s vlastními texty příslušných právních předpisů.

Šestá kapitola obecné části se věnuje systému a jednotlivým druhům odpovědnosti uplatňovaným při ochraně životního prostředí. Publikace se po vymezení obecných východisek věnuje uplatňování trestněprávní odpovědnosti, správně právní odpovědnosti, odpovědnosti za ekologickou újmu, odpovědnosti za environmentální škodu, odpovědnosti za staré ekologické zátěže a občanskoprávní odpovědnosti. Ocenit je třeba zejména snahu vyjádřit i vybrané vzájemné vztahy mezi výše uvedenými druhy právní odpovědnosti a zdůraznění environmentálních specifik, která je nutno při uplatňování odpovědnosti v právu životního prostředí respektovat.

V rámci obecné části jsou konečně v kapitole sedmé analyzovány otázky spojené s uplatňováním ekonomických nástrojů při ochraně životního prostředí. Pasáž týkající se ekonomických nástrojů je pojata jako nástin systému ekonomických nástrojů a vymezení jejich funkcí, s tím, že jejich konkretizace je pak předmětem i navazující zvláštní části. Učebnice obsahuje v této kapitole i základní charakteristiku zdrojů financování.

Zvláštní část učebnice je vnitřně členěna do 4 subkapitol. Systematika zvláštní části má logickou stavbu

a podává přehled o základních problémech zvláštních „režimů“ péče o životního prostředí. Ve vztahu k některým pasážím je používán pojem „péče“, někde pojem „ochrana“. Jak bylo uvedeno v obecné části publikace (blíže viz s. 12), rozumí se péčí („starostlivostí“) o životní prostředí „právem regulované chování právnických a fyzických osob v rámci ochrany životního prostředí, tvorby životního prostředí a využívání přírodních zdrojů“. Mám za to, že ve vztahu k obecné části není ve zvláštní části důsledně toto vymezení sledováno, nicméně tato skutečnost nesnižuje nijak obsah jednotlivých analýz zvláštní části. Terminologickou rozdílnost osobně příkládám tomu, že na tvorbě celé publikace se podílela řada autorů a terminologické sjednocení nebylo zřejmě zcela reálně splnitelné.

První kapitola zvláštní části se zabývá právní úpravou péče o složky životního prostředí, kulturní památky a ekosystémy. Jmenovitě jde o ochranu přírody a krajiny, péči o kulturní památky, ochranu ovzduší o ozónové vrstvy Země, péče o vodu a přírodní léčivé a minerální vody, péči o půdu, a to včetně ekologického zemědělství, péči o lesy, péči o rostliny, péči o živočichy, péči o nerosty a environmentální vazby geologického výzkumu a průzkumu.

Druhá kapitola obsahuje analýzu právní úpravy ochrany životního prostředí před ohrožením nebo poškozením, třetí environmentální bezpečností staveb a výroků a čtvrtá ochranou zdraví ve vztahu k environmentální problematice.

Aniž bych se podrobně zabývala charakteristikou jednotlivých výše uvedených oblastí zvláštní části, kterým je publikace věnována, považuji za vhodné uvést, že v zásadě všechny pasáže vychází z pozitivně právní úpravy – představují ji a charakterizují. I ve zvláštní části je textová analytická část doplněna o praktické příklady, což umožňuje čtenáři snadněji pochopit uplatňování zkoumaných institutů a nástrojů v praxi. Zvláštní část publikace má význam nejen pro slovenského čtenáře, ale i pro osoby, které se zabývají právem životního prostředí v jiných zemích z hlediska možnosti srovnání pozitivně právní úpravy působící ve Slovenské republice s pozitivně právní úpravou v jiných zemích.

Publikace obsahuje seznam citovaných právních předpisů, seznam použité literatury a věcný rejstřík, ve kterém nejsou uvedeny příslušné stránky publikace, což by jistě čtenář ocenil.

Celkově lze publikaci hodnotit jako přínos pro rozvoj práva životního prostředí, a to nejen z hlediska vnitrostátního, ale i z hlediska komunitárního a mezinárodního práva. Jak bylo uvedeno již výše, ve srovnání s obdobnými dosud publikovanými učebnicemi je jejím specifickým velkým množstvím praktických příkladů, jejichž cílem je přiblížit čtenáři teoretická pojednání prezentací aplikačních souvislostí. Tento počín je podle mne třeba pozitivně ocenit. Pouze z hlediska přehlednosti a snažší práce čtenáře s rozsáhlým textem, je otázkou, zda pasá-

že s praktickými aplikacemi, které jsou psány kurzívou, neměly být od vlastního textu publikace odlišeny ještě menší velikostí písma. Pokud by bylo výhledově uvažováno o dalším vydání takto široce koncipované vysoko-

školské učebnice, včetně zachování širokého autorského kolektivu, stálo by za zvážení určité sjednocení vnitřní struktury jednotlivých kapitol, a to jmenovitě ve zvláštní části učebnice.

Šouša, Jiří, jr.: Obecní majetek v Čechách 1848–1938.

Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848–1938

Praha: Karolinum 2009, 223 stran + přílohy. ISBN 978-80-246-1497-7

Ladislav Vojáček*

Vznik obecní samosprávy, který musíme vnímat jako bezprostřední výsledek revoluce let 1848–1849, představoval jeden z nejvýznamnějších momentů ve vývoji vztahu státu a obyvatelstva na našem území. A to i přes to, že v podmínkách nastupujícího bachovského neoabsolutismu se obecní samosprávě příliš nedařilo a ani v následujících letech nebylo její fungování bezproblémovou záležitostí (ba spíše naopak – problémů, s nimiž se potýkala, bylo více než dost, jak ostatně názorně dokládá recenzovaný text). Znamé konstatování z uvozovacích ustanovení k provizornímu obecnímu zákonu z roku 1849, že „základem svobodného státu jest obec svobodná“, totiž nebylo nijak nadnesené. A nic na tom nemění, že slovní spojení „obec svobodná“ v té době vyjadřovalo, jak si mnozí z čtenářů jistě uvědomí, něco trochu jiného než dnes (bylo je možné ztotožnit s územní samosprávou jako takovou; neboť původní předpisy předpokládaly vznik obcí na místní, okresní a krajské úrovni; pozdější posun ve významu slova „obec“ předznamenal fakt, že zmíněný prozatímní obecní zákon byl proveden jen na místní úrovni). Říšský obecní zákon a navazující zemské obecní zákony z počátku šedesátých let, tvořící základ definitivní úpravy obecní samosprávy, proto patří k nejvýznamnějším právním předpisům naší moderní historie nejen díky své dlouhé platnosti, ale zejména pro význam materie, kterou upravovaly.

Jak je zřejmé již z názvu publikace, kterou chci čtenářům našeho časopisu krátce přestavit, předmětem zájmu jejího autora není problematika obecní samosprávy v její plné šíři. To by s ohledem na zvolené

období, vymezené roky 1848 a 1938, vedlo ke vzniku v podstatě jen informativního přehledu či esejistického zamyšlení nad principy obecní samosprávy, nebo by autor musel napsat dílo daleko obsáhlejší. Čtenář navíc velmi rychle pozná, že právní úprava obecního majetku a nakládání s ním, na niž se náš pražský kolega Jiří Šouša jr. soustředil, představuje problematiku daleko složitější, než by se na první pohled mohlo zdát. Navíc, pokud je čtenáři alespoň trochu blízká problematika dnešní územní správy, ví nebo snadno zjistí, že jde také o problematiku velmi aktuální, protože spousta současných majetkoprávních otázek je spjata s historií obecního majetku a bez znalosti starší právní úpravy a pochopení jejich nuancí je nelze správným způsobem rozšifrovat a řešit.

Autor ke zkoumanému problému přistoupil způsobem obvyklým v právněhistorických pracích zabývajících se dalšími časovými úseky. Po naznačení vlastního postupu, podání přehledu o dosavadním zpracování zvolené problematiky, úvodní teoretické pasáži a stručném historickém pohledu před vymezené období sledoval v chronologické posloupnosti vývoj právní úpravy obecního majetku v kapitolách, vymezených významnými státoprávními změnami na našem území. Začal obdobím let 1848–1849, kdy se obce a jejich majetek konstituovaly, pokračoval neabsolutistickým obdobím a přes konstituční fázi vývoje habsburské monarchie se dostal ke kapitole věnované právní úpravě obecního majetku v období první Československé republiky. K těmto kapitolám pak jako jakýsi speciální exkurs připojil pasáž věnovanou majetku statutárních měst, jimiž v Čechách byly Praha a Liberec.

* doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Katedra dějin státu a práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

Velmi významnou součástí práce je úvodní teoretický výklad o obecním (komunálním) majetku, neboť umožní čtenáři poznat, co všechno se skrývalo za tímto stručným označením. Umožní poznat základní rozdíl mezi obecním jměním (podle dikce občanského zákoníku z roku 1811 „*věci, ze kterých jsou příjmy určeny ku hrazení obecních výdajů*“) a do roku 1919 existujícím obecním statkem („*věci, které slouží ku potřebě každého člena obce*“), ale zároveň i uvědomit si nejasnosti, spojené s konkrétním vymezením obsahu těchto pojmů, a to, že dobová legislativa k jejich odstranění nepodávala odpovídající klíč, takže musela vypomáhat – ne vždy kvalitní – judikatura a také právní věda. Autor tu v souladu s dobovým nazíráním vysvětluje též rozdíly mezi volným a účelovým jměním a v rámci toho pak odlišnosti právního režimu nesamostatných ústavů a fondů samostatných obecních ústavů či specifický pojem spravedlnosti (jurisdikcí, užitečných práv), nebo mezi veřejným statkem a obecním statkem v užším slova smyslu, tvořícími ve svém souhrnu obsah pojmu obecní statek (v širším slova smyslu). Sám autor pro potřebu své práce vymezil obecní majetek široce a zahrnul do něj všechny hmotné movité i nemovité věci, které se nalézaly ve vlastnictví obce, a dále pohledávky, práva, jejichž povaha to připouštěla, penězi ocenitelné jiné hodnoty a užitky, z nich plynoucí, i závazky (s. 22). Zároveň však upozornil na to, že o zahrnutí práv do majetku obcí se v dané době vedly teoretické spory.

V kapitolách pojednávajících o jednotlivých vývojových fázích autor pečlivě sledoval roztržistou právní

úpravu velmi rozmanitého obecního majetku a praktické dopady jednotlivých změn. V souvislosti s nimi připomenul i měnící se úkoly obcí, jejichž plnění bylo pochopitelně na obecním majetku do značné míry závislé. Názorně při tom doložil, že vážné nedostatky právní úpravy a rostoucí nároky na plnění sociálních a jiných finančně náročných funkcí obcí vedly už na přelomu 19. a 20. století k jejich velkému zadlužení, které pak provázelo jejich fungování i v následujících desetiletích (a to až za rámec autorem sledovaného období, což dokládá například fakt, že se předlužení obcí řešilo ještě na sjezdu národních výborů v Kroměříži v roce 1948).

Celou práci završuje poměrně obsáhlý závěr, který je rekapitulací toho nejpodstatnějšího, k čemu Jiří Šouša jr. ve svých výkladech dospěl, a vhodně doplňují přílohy, mezi nimiž najdeme například ukázkou inventáře obecního jmění, obecního rozpočtu a rozpočtu obecního ústavu nebo přehled obecních přírůžek k výnosovým daním.

Práce kolegy Jiřího Šouši jr. je dokladem jeho schopnosti komplexně, uceleně a přehledně podat výklad o tak složitém právněhistorickém fenoménu, jako je majetek a hospodaření obcí v letech 1848–1938. Čtenáři nabízí vysvětlení důležitých pojmů, rozbor měnící se právní úpravy, pohled na praktickou realizaci jednotlivých právních předpisů a nepřímou i pomoc při řešení některých problémů, před něž jsou postaveni současní funkcionáři obecních samospráv a případně i jiné zainteresované osoby.

Machalová, T. ed.: Ekonomicko-filosofické myšlení v tradici brněnské právní školy. K odkazu Václava Chytila a Vladimíra

Vybrala

Spisy PrF MU, řada teoretická, č. 332. Brno: Masarykova univerzita 2008, 155 s.

ISBN 978-80-210-4668-9

Ladislav Vojáček*

Jsem již ve věku, kdy se člověku tak často nestává (pokud si ovšem odmyslí nepřijemné zdravotní prohlíd-

ky), aby něco dělal poprvé. Tato krátká recenze sborníku *Ekonomicko-filosofické myšlení v tradici brněnské právní školy. K odkazu Václava Chytila a Vladimíra Vybrala* takovou výjimečnou premiérou je, protože jsem ještě nikdy nerecenzoval práci, která se ke čtenáři

* doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc., Katedra dějin státu a práva, Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno.

dostává pouze v elektronické podobě (vznikla sice i její tištěná verze, ale bez obvyklé redakční úpravy, takže ji organizátoři konference raději nechali v šuplíku).

Recenzovaný sborník obsahuje příspěvky z mezinárodní konference, která měla především připomenout významné osobnosti brněnské národohospodářské školy, tvořící jednu z větví široce pojaté novokantovské brněnské právní školy – Václava Chytila a Vladimíra Vybrala. V roce 2007 by se totiž první z nich dožil sta a druhý sto pěti let. Jelikož oba byli právníky, žáky Karla Engliša (a Františka Weyra) a jeho přímými pokračovateli, věnuje se sborník jak ekonomické, tak právní problematice. Je pestrou mozaikou zajímavých příspěvků z oblasti právní filosofie, právní a národohospodářské teorie, ekonomické vědy a jí blízkých právních disciplín.

Obsah podobných sborníků mohou jejich sestavovatelé ovlivnit pouze do určité míry, v podstatě jen ve fázi přípravy samotné konference, když formulují téma a rozhodují se, jaký okruh potenciačních účastníků osloví. V tomto případě šlo v obou případech o šťastnou volbu, protože téma umožnilo velmi vhodně propojit a konfrontovat historii filosofického, právněteoretického a národohospodářského uvažování se současnými problémy a pozvání účastníci konference tuto možnost přeměnili ve skutečnost.

Sborník obsahuje vedle úvodu editorky sborníku doc. JUDr. Tatiány Machalové, CSc. devatenáct příspěvků, které editorka rozčlenila do čtyř částí. Osu první představují osobnosti Vladimíra Vybrala a Václava Chytila a jejich podíl na budování brněnské národohospodářské školy. Ve druhé jsou zahrnuty příspěvky o problémech právní teorie v minulosti i dnes a ve třetí historická i současná ekonomická problematika, zejména výklad ekonomických koncepcí a praktického ekonomického uvažování Karla Engliša. Čtvrtá část zahrnuje převážně příspěvky slovenských účastníků věnované vztahu ekonomie a práva, přičemž autoři posledních dvou statí se zaměřili na ekonomické a právní problémy v procesu evropské integrace.

Příspěvky z první části se snaží najít místo obou protagonistů v rámci brněnské novokantovské právní školy, respektive její národohospodářské větve. Podávají zajímavé pohledy na právně filosofické a národohospodářské uvažování V. Vybrala a V. Chytila, ale (spolu s příspěvky z třetí části) také na celou brněnskou národohospodářskou školu. Přesto, že nejsem právní teoretik, si k nim dovolím několik drobných kritických poznámek. Škoda, že kvalitní a zajímavý vstupní příspěvek Miloše Večeři *Význam Václava Chytila a Vladimíra Vybrala pro teoreticko právní myšlení brněnské školy z okruhu čelných představitelů brněnské národohospodářské školy* nepřímou vyloučil Jana Loevensteina. Ten sice měl ostré spory se svým učitelem a kolegou Karlem Englišem, avšak jeho pohled na národohospodářskou problematiku se opíral o stejné noetické východisko a ubíral se stejným směrem a na rozvoji brněnské

národohospodářské školy měl minimálně stejný podíl jako V. Chytil a V. Vybral. Vendula Hynková, která ve své stati *Noetické východisko ekonomických poznatků Václava Chytila* (s. 36–41) podala výčet všech členů brněnské národohospodářské školy, podle mne zase opomenula Kazimíra Čakrta. Naopak Kamil Fuchs v článku *Pojetí ekonomie v brněnské škole – souvislosti a inspirace* (s. 19–29) do brněnské národohospodářské školy („*proud českého ekonomického učení*“, s. 19) zařadil i Františka Weyra, jehož právněfilosofické úvahy se sice staly východiskem pro Englišův trialismus noetických objektů, z něž vycházela brněnská národohospodářská škola, avšak národohospodářské teorii se nevěnoval. Mezi „*okruh spolupracovníků*“ (tamtéž), pod nímž si představují ideově spřízněné myslitele, bych rozhodně nezařadil Vilibalda Mildschuha nebo Cyrila Horáčka ml. Myslím si také, že v již zmiňované stati V. Hynkové není přesné konstatování, že se Chytil na rozdíl od F. Weyra a K. Engliša „*s Kantovým kritickým idealismem neztotožňuje*“ (s. 40), protože je zřejmé, že se s ním „*neztotožňoval*“ nikdo z nich, ale všichni z něj (alespoň z části) vycházeli. Velmi nejasně, protože neupozornila na dvojí – širší a užší – používání označení „*popis hospodářství*“ (a také proto, že ve větě chybí správná interpunkce), autorka vymezila Chytilovo pojetí hospodářsko-historické vědy na straně 40 (nebo snad jde o omyl a místo „*Popis hospodářství členil na teoretickou popisnou hospodářskou nauku ...*“ má být „*Hospodářskou popisnou vědu členil na teoretickou popisnou hospodářskou nauku ...*“?). Vysvětlení by si zasloužil také termín „*pořádkové hospodářsko-vědecké otázky*“ (s. 41). Posledními dosud nezmiňovanými autory první části jsou Antonín Špiruda, který se věnoval některým metodologickým problémům v díle Václava Chytila (*Vybrané metodologické problémy v díle Václava Chytila*; s. 29–35), a Jiří Řezník s *Chytilovým kritickým rozбором „Základů veřejných financí“ Hughha Daltona* (s. 42–52).

Příspěvky druhé části otevírá stať Jana Pince *Racionální pojetí právní povinnosti v koncepci normativní teorie právní* (s. 53–58). Zde se bohužel hned na první stranu vloudily drobné zavádějící překlepy (v první větě má zřejmě být „*práva*“ místo „*práv*“, protože v napsané podobě je to tvrzení nepřesné, v citátu z F. Weyra má zajisté být „*přísné abstraktnosti*“, neboť přesnou či nepřesnou abstraktnost si dost dobře nedokáží představit, a konečně v kontextu věty začínající první část musí být „*nesporného primátu*“). Chtěl bych také upozornit, že A. Burda v uvedeném citátu (s. 54) píše o něčem zcela jiném, než v navazujícím citátu F. Weyra (první o posuzování konkrétní normy, druhý o formální konstrukci normy v podmíněné podobě „*je-li A, má být B*“). Petr Krátký se ve svém článku (*Otázka státní ideje pohledem normativní teorie právní*; s. 58–63) věnoval především státovědecké koncepci Zdeňka Neubauera, k níž v závěru připojuje trest' státovědeckých představ Karla Engliša. K zajímavému příspěvku Jaro-

míra Harvánka a Ireny Píchové (*Několik poznámek k významu a postavení teorie práva v současnosti*; 63–70), kteří při demonstracích svých názorů s oblibou používali vojenské terminologie („ochranný štít“, „sám voják v poli“, „dokonalá munice“, „předvoj“), bych chtěl podotknout dvě drobné poznámky. Méně informovaného čtenáře může zmást, že při formulaci základních funkcí právní teorie (s. 68–69) se používá termínu právní norma ve dvojnásobném smyslu: jednak pro označení základního stavebního prvku právního řádu (v našem pojetí pravidla chování, které ...), a jednak ve významu právní předpis (zákon). Možná by tedy pro větší srozumitelnost bylo vhodné v druhém případě psát o tvorbě právních předpisů. Dále už jen opravdu drobnou drobnost: Weyrova *Teorie práva* vyšla již v roce 1936 (s. 64).

Příspěvky ze III. a IV. části se vesměs vymykají z toho, k čemu jsem schopen se odpovědně vyjadřovat. V dalším proto jen splním „zpravodajskou povinnost“ a připojím dvě marginální poznámky právního historika. Nicméně nemohu nezmínit, že mě zaujaly především příspěvky Hynka Baňoucha *Ekonomie a právo: skutečně nemáme na co navazovat?* (s. 108–115) a Branislava Fábryho *Ideologizácia práva cez ekonomické vedy?* (s. 115–122) ze čtvrté části, které se s odlišných pozic stavějí k pronikání ekonomické metodologie do práva, a že plně sdílím Fábryho obavy.

Do třetí části (*Význam brněnské normativní školy pro současné ekonomické myšlení*) přispěli David Martinčík (*Vyrovnávací procesy obchodní bilance v díle Karla Engliše*; s. 71–80), Věra Němečková (*Karel Engliš jako kritik vládního plánu poválečné měnové a finanční obnovy*; s. 80–88), Ladislav Balko (*Finanční právo a jeho vědecký rozměr v současnosti*; s. 88–96), Daniela Navrátilová (*Večné ideály ľudstva K. Engliše a homo oeconomicus v současnosti*; s. 96–

102) a Pavel Seknička (*Občanská společnost a společenská odpovědnost podnikání*; s. 102–107). Ve čtvrté části (*Aktuální otázky vztahu práva a ekonomie*) doplnily již zmíněné příspěvky Hynka Baňoucha a Branislava Fábryho stati Dušana Staneka *Vztáh ekonomie a práva* (s. 122–128), Dagmar Pinkové *Vztáh manažmentu a práva* (s. 129–134), Aleny Pauličkové a Ľuboše Maxiny *Ekonomicko-právna problematika v procese európskej integrácie* (s. 134–144) a Martina Šmída *Evropská integrace v oblasti správního práva* (s. 145–152).

Slíbené okrajové právně historické poznámky se týkají založení Masarykovy univerzity a Albína Bráfa. Iniciátory založení Masarykovy univerzity nebyli jen Karel Engliš a Alois Jirásek, jak by mohl neinformovaný vyvodit z úvodu příspěvku Věry Němečkové (s. 80). Pod návrhem zákona je podepsáno více členů revolučního Národního shromáždění, ale hlavně: vlastními tvůrci návrhu byli K. Engliš a F. Weyr. K A. Bráfovi: Nic to neubírá na významu Albína Bráfa, o nějž autorovi příspěvku Ladislavu Balkovi šlo, ale tohoto znamenitého národohospodáře nelze přímo spojovat s meziválečným obdobím, protože zemřel již před první světovou válkou (s. 88 a násl., navíc slovo „epigon“ má pro mne nepříjemné, trochu odsuzující zabarvení: je to pokračovatel, který ani zdaleka nedosahuje kvalit svého mistra).

Na závěr lze s potěšením konstatovat, že sborník je důstojným připomenutím památky obou uvedených představitelů brněnské národohospodářské školy a přináší celou řadu podnětů k úvahám o noetických základech ekonomického (a právního) myšlení, o národohospodářské (a právní) metodologii, o soudobých problémech národohospodářské vědy, právní teorie, praktické ekonomie a právních odvětví pojících se k ekonomickým otázkám i o evropské integraci v ekonomické a právní oblasti.

**LEGAL STUDIES
AND PRACTICE
JOURNAL**

**Volume XVII
Number 3/2009**

Editorial board

Chairperson

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

JUDr. PhDr. Stanislav Balík

prof. Ing. JUDr. Mgr. Alexander Bělohávek, CSc.

prof. zw. Dr. hab. Leonard Eitel

prof. JUDr. Josef Fiala, CSc.

doc. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

JUDr. Jiří Mucha

prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

prof. zw. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki

JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.

doc. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Published by: Masaryk University, Brno • The Masaryk University - the Faculty of Law, Veveří 70, 611 80 Brno • Printed by: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, 602 00 Brno • Distributed by: Editorial Centre of the Faculty of Law the Masaryk University, Veveří 70, 611 80 Brno • tel. and fax: 549 495 937

2009's subscription - CZK 396 • Price per one number/copy - CZK 99 • Issued 4 times a year in Czech and English

This number was put into printing in November 2009

The Journal of Jurisprudence and Legal Practice is added to the list of reviewed periodicals published in the Czech Republic.

ISSN 1210 - 9126

This manuscripts should be sent to the editors and on a floppy disc. Legal Studies and Practice Journal printed the Faculty of Law of Masaryk University in Brno and script by was review. More information by adress www.law.muni.cz/edicni/cvpv/php

ARTICLES

- Jan Filip:** Europeanisation of constitutional law in the Czech Republic (selected problems).....159
- Michal Bartoň:** Pitfalls of the concept of the intended assembly – consideration of the possibility of limiting the right of assembly.....175
- Tomáš Kocourek:** Restrictions of property right in favour of protection of environment by means of measure of general nature183
- Marek Ivičič:** Relationship of fundamental rights and civil law in select countries190
- Petr Hůrka:** Flexicurity in the Czech labor law197

CURRENT TOPICS

- Jindřiška Syllová:** The legal nature of the Irish guarantee and termination of the Lisbon Treaty ratification of the President.....203
- Jiří Zeman:** A few notes on the par. 31a sec. 3 of the Act no. 82/1998 of the Coll. in judicial practice.....211

INFORMATION FOR LEGAL PRACTICE

- Theodor Beran:** The importance of an integrated concept of economic disciplines the education of lawyers in the future214

STUDENTS' CONTRIBUTIONS

- Zbyněk Bouda:** Active repentance, co-operative accused, leniency-programme – a way to more effective law?218
- Darina Popovičová:** Human dignity as philosophical and legal concept225

FROM THE WORLD OF LEGAL STUDIES

- Pavel Černý:** International conference on the application of the Aarhus Convention in practice.....231
- Kateřina Šimáčková:** XV. Year Conference Church and State.....232

REVIEWS

- Jan Filip:** Polish Constitution of the Republic. Comment encyclopaedic. Edited by W. Skrzydły, S. Grabowska, R. Grabowski233
- Jan Filip:** Pavlíček, V.: The Czech statehood. Considerations and controversy. 3/ democratic and secular state236
- Petr Mlsna:** Dagmar Černá: Standard protection of human rights in Europe.....238
- Zdeněk Kudelka:** Renata Vesecká, Jakub Chromý: Crime, public and media. Problems which are too (not) speak241
- Jan Chovanec:** Miroslav Bázlik, Patrik Ambrus: A Grammar of Legal English.....243
- Tomáš Langášek:** Juratowitch, Ben: Retroactivity and the Common Law244
- Michaela Moždiáková:** Michal Radvan and others: Financial law and financial management246
- Ivana Průchová:** Košičiarová, S. and others: Environmental law247
- Ladislav Vojáček:** Šouša, J. jr.: Municipal property in Bohemia 1848-1938. Fundamentals of legislation and the development of communal property in Bohemia in the years 1848-1938250
- Ladislav Vojáček:** Machalová, T. ed.: Economic and philosophical thought in the legal tradition of the Brno school. The link Vaclav Chytil and Vladimír Vybrál.....251

**ČASOPIS
PRO PRÁVNÍ VĚDU
A PRAXI**

**Ročník XVII
číslo 3/2009**

Redakční rada

Předseda

prof. JUDr. Jan Filip, CSc.

Členové

JUDr. PhDr. Stanislav Balík
prof. Ing. JUDr. Mgr. Alexander Bělohlávek, CSc.
prof. zw. Dr. hab. Leonard Etel
prof. JUDr. Josef Fiala, CSc.
doc. JUDr. Zdeňka Gregorová, CSc.
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.
JUDr. Jiří Mucha
prof. JUDr. Mária Patakyová, CSc.
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.
prof. zw. Dr. hab. Krzysztof Skotnicki
JUDr. Mgr. Martin Škop, Ph.D.
prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.
prof. JUDr. PhDr. Miloš Večeřa, CSc.
doc. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

Vydává: Masarykova univerzita, Brno • Adresa redakce: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Veveří 70, 611 80 Brno • Tajemník redakce: Mgr. J. Michlová, tel. a fax 549 495 937, e-mail: Jirina.Michlova@law.muni.cz • Tisk: Tribun EU s.r.o., Gorkého 41, 602 00 Brno • Rozšiřuje, objednávky přijímá a vyřizuje: Ediční oddělení Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Veveří 70, 611 80 Brno; tiskopis objednávky je dostupný na adrese: www.law.muni.cz/edicni/cpvp/php; e-mailová adresa: ves@law.muni.cz

Předplatné na rok 2009 - 396,- Kč • Cena jednoho čísla 99,- Kč • Vychází 4x ročně v české a anglické mutaci

Toto číslo bylo dáno do tisku v listopadu 2009

ISSN 1210 - 9126

Časopis pro právní vědu a praxi je zařazený do Seznamu recenzovaných periodik vydávaných v České republice.

Texty příspěvků jsou publikovány se souhlasem recenzenta.

Pokyny pro autory:

Časopis pro právní vědu a praxi vydává Právnická fakulta MU jako recenzovaný odborný čtvrtletník formátu A4. Rukopisy redakce přijímá v elektronické podobě nebo na disketě. Bližší informace jsou uvedeny na adrese

www.law.muni.cz/edicni/cpvp/php

ČLÁNKY

- Jan Filip:** Evropeizace ústavního práva v České republice (vybrané problémy)..... 159
- Michal Bartoň:** Úskalí koncepce předpokládaného účelu shromažďování – úvaha k možnostem omezení shromažďovacího práva 175
- Tomáš Kocourek:** Omezení vlastnického práva ve prospěch ochrany životního prostředí formou opatření obecné povahy 183
- Marek Ivičič:** Vztah základních práv a soukromého práva ve vybraných státech 190
- Petr Hůrka:** Flexibilita v českém pracovním právu 197

AKTUALITY

- Jindřiška Syllová:** Právní charakter irských záruk a ukončení ratifikace Lisabonské smlouvy prezidentem republiky 203
- Jiří Zeman:** Několik poznámek k ustanovení § 31a zákona č. 82/1998 Sb. v soudní praxi..... 211

INFORMACE PRO PRÁVNÍ PRAXI

- Theodor Beran:** Význam integrovaného pojetí ekonomických disciplin ve vzdělávacím procesu budoucích právníků 214

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

- Zbyněk Bouda:** Účinná lítost, spolupracující obviněný, program shovívavosti – obdobné instituty na cestě k efektivnějšímu právu? 218
- Darina Popovičová:** Lidská důstojnost jako filosoficko-právní pojem 225

Z VĚDECKÉHO ŽIVOTA

- Pavel Černý:** Mezinárodní konference o aplikaci Aarhuské úmluvy v praxi 231
- Kateřina Šimáčková:** XV. ročník konference Církev a stát..... 232

RECENZE

- Jan Filip:** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny..... 233
- Jan Filip:** Pavlíček, V.: O české státnosti. Úvahy a polemiky. 3/ Demokratický a laický stát..... 236
- Petr Mlsna:** Dagmar Černá: Standard ochrany lidských práv v Evropě..... 238
- Zdeněk Kudelka:** Renata Vesecká, Jakub Chromý: Kriminalita, veřejnost a média, Problémy, o nichž se příliš (ne)mluví 241
- Jan Chovanec:** Miroslav Bázlik, Patrik Ambrus: A Grammar of Legal English 243
- Tomáš Langášek:** Juratowitch, Ben: Retroactivity and the Common Law 244
- Michaela Moždiáková:** Michal Radvan a kolektiv: Finanční právo a finanční správa - berní právo..... 246
- Ivana Průchová:** Košičiarová, Soňa a kolektiv: Právo životního prostředí 247
- Ladislav Vojáček:** Šouša, Jiří, jr.: Obecní majetek v Čechách 1848–1938. Základy právní úpravy a vývoj komunálního majetku v Čechách v letech 1848–1938. 250
- Ladislav Vojáček:** Machalová, T. (ed.). Ekonomicko-filosofické myšlení v tradici brněnské právní školy. K odkazu Václava Chytila a Vladimíra Vybrala. 251

ČASOPIS PRO PRÁVNÍ VĚDU A PRAXI

Ročník XVII

číslo 3/2009



**muni
PRESS**